

Sentencia C-148/15

Referencia: expediente D-10411

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 32 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”*.

Demandante: Miguel José Rujana Acosta

Magistrado ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., siete (7) de abril de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política, el ciudadano Miguel José Rujana Acosta, presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 32 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”*.

Mediante auto del 26 de agosto de 2014, la suscrita Magistrada Sustanciadora inadmitió inicialmente la demanda de la referencia, por considerar que existían falencias importantes en el escrito original del actor, relacionadas con la falta de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* de los cargos

planteados. Teniendo en cuenta que el accionante presentó escrito de corrección de la demanda, ésta se admitió por auto del 15 de septiembre de 2014, en lo concerniente, exclusivamente, al cargo relacionado con el aparente desconocimiento del numeral 21 del artículo 150 de la Carta. En la misma providencia, se dispuso que por Secretaría General, se procediera a la fijación en lista del proceso y se surtiera el traslado de la demanda al Procurador General de la Nación para lo de su competencia. Igualmente, se ordenó que de conformidad con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, al señor Ministro del Interior y de Justicia (Unidad Administrativa Especial- Dirección Nacional de Derechos de Autor) y al Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Por último, se invitó, en los términos del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, al Centro Colombiano de Derechos de Autor (Cecolda) y a las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, del Rosario, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, de los Andes, la Pontificia Javeriana y de Nariño, para que si lo estimaban pertinente, expusieran sus razones sobre la exequibilidad o no de los segmentos normativos acusados.

Con posterioridad a lo enunciado, en escrito dirigido a esta Corporación, el demandante solicitó la realización de una Audiencia Pública con el propósito de discutir la constitucionalidad de las disposiciones acusadas y analizar “*la complejidad del momento que vive la gestión de derechos de autor*”. Sin embargo, tal solicitud fue desestimada.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de actuaciones y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la acción de inconstitucionalidad de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, que en esta oportunidad se acusan en su totalidad, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 48.294 del 26 de diciembre del mismo año, así:

LEY 1493 DE 2011

Artículo 31. Toma de Posesión. *La Dirección Nacional de Derecho de Autor podrá tomar posesión de una sociedad de gestión colectiva para administrarla o liquidarla, en los siguientes casos:*

- 1. Cuando la sociedad de gestión colectiva no quiera o no pueda gestionar los derechos confiados por sus socios o por contratos de representación recíproca.*
- 2. Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos.*

3. Cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, o a las personas a quienes estas hayan confiado la responsabilidad de obtenerla.

Artículo 32. Efectos de la Toma de Posesión. Como consecuencia de la toma de posesión, el Director de la Dirección Nacional de Derecho de Autor al tomar posesión deberá designar un administrador y adoptar las medidas que considere pertinentes para garantizar la gestión de los derechos confiados por sus socios o por contratos de representación recíproca. Para tales efectos, el Director de la Dirección Nacional de Derecho de Autor podrá celebrar un contrato de fiducia, en virtud del cual se encargue a una entidad fiduciaria la administración de la empresa en forma temporal".

III. LA DEMANDA

1. El ciudadano Miguel José Rujana Acosta demanda los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, por considerar que ellos son contrarios al numeral 21 del artículo 150 de la Carta¹, en la medida en que tales disposiciones desconocen el deber que tiene el Legislador de precisar los *finés, alcances y límites* que se le imponen a la libertad económica, - en este caso a las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor -, cuando expide leyes de intervención de esa naturaleza.

Para el demandante, los artículos descritos no precisan cuáles son los fines que persigue el Legislador al facultar a "*la Dirección Nacional de Derechos de Autor para tomar posesión (de) (sic) una sociedad de gestión colectiva, así como para administrarla o liquidarla en ejercicio de la figura de intervención económica*".

Según el ciudadano, siguiendo a la sentencia C-377 de 2008², la Constitución le exige al Legislador frente a las leyes de intervención económica, precisar tres aspectos: (i) los fines de la ley; (ii) su alcance y (iii) los límites a la libertad económica. La falta de una regulación precisa que incluya estos elementos en el caso de las Sociedades de Gestión Colectiva, afecta la certeza y seguridad jurídica de los sujetos afectados, al dejar a los agentes económicos intervenidos, expuestos "*de manera ilimitada, irracional e imprevisible*" al libre arbitrio del Ejecutivo.

Sobre este punto aduce el actor, que ni el artículo 31 de la Ley 1493 de 2011 esboza la finalidad que se pretende con la "Toma de Posesión" de estas asociaciones privadas - porque sólo consagra los casos en que la Dirección

¹ **ARTICULO 150 C.P.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...). 21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica".

² M.P. Dra. Clara Inés Vargas. Plan Nacional de Desarrollo.

Nacional de Derechos de Autor puede Tomar Posesión de una Sociedad de Gestión Colectiva -, ni el artículo 32 de la Ley 1493 de 2011 expresa tampoco la pretensión concreta del Legislador. A su juicio, no es posible confundir las causales de procedencia de una medida, con sus finalidades, ni tampoco las consecuencias de una medida, con sus límites.

En ese orden de ideas, no sabe, por ejemplo, si lo que se busca con los artículos acusados es la protección concreta de los derechos de autor, o eventualmente, la protección de las Sociedades de Gestión Colectiva. Y los fines de tales disposiciones tampoco surgen de los objetivos generales de la Ley 1493 de 2011 en los artículos 1 y 2, en la medida en que la finalidad general a la que se refiere la ley, tiene que ver particularmente con la intervención económica en espectáculos públicos relacionados con las artes escénicas.

De este modo, la ausencia de *la finalidad* que persigue la “Toma de Posesión” establecida en el artículo 32 acusado, se echa de menos por el actor, pues desde su perspectiva, es distinta de las facultades de vigilancia, inspección y control que establece la Ley 1493 de 2011 en favor de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, como se desprende del título del Capítulo VII de la ley, en la medida en que dichas facultades se establecen de forma independiente. En su opinión, el tema de la “Toma de Posesión” de asociaciones privadas está enunciado en la Ley de forma insular, y se encuentra bajo un título aparte al de las facultades de vigilancia, inspección y control, por lo que su finalidad no puede ser interpretada bajo esas mismas consideraciones. Además, la “Toma de Posesión” es más bien un proceso - siguiendo aparentemente lo dicho por la Corte Constitucional frente a la figura en el sector financiero -, por lo que es una atribución que va más allá de las facultades de inspección y vigilancia inicialmente descritas. Se trata de *“un procedimiento administrativo tendiente a tomarse en posesión una asociación de ese tipo”*.

Además, la finalidad propuesta por el Legislador en la exposición de motivos de la ley, se limita a señalar que el objetivo previsto, era el de “solucionar un problema que se ha generado por la falta de control” de las Sociedades de Gestión Colectiva, sin precisar en qué consiste el referido problema, permitiendo que la supuesta finalidad no cumpla el estándar que se exige para soportar una ley de intervención económica.

Igualmente, a juicio del demandante, los artículos acusados desconocen la reserva de ley que impone el numeral 21 del artículo 150 superior en estas materias, - en especial frente al artículo 32 de la Ley 1493 de 2011 -, al otorgarle facultades al Director Nacional de Derechos de Autor para modificar el alcance de la intervención de manera libre, bajo la figura de la Toma de Posesión. A su juicio, de hecho, no se precisa en modo alguno hasta dónde llegará la intervención, sus límites o sus instrumentos. Lo mismo ocurre con el artículo 31, ya que se deja al arbitrio del Ejecutivo la posibilidad de adoptar

medidas indeterminadas, lo que es violatorio de la reserva de ley, al “deslegalizar un asunto que sólo puede ser precisado por el legislador, pues no se le puede[n] entregar facultades al Ejecutivo para que señale a su acomodo el alcance de la intervención económica”.

En su opinión, la reserva de ley ha sido definida por la Corte Constitucional como una manifestación del principio democrático y de separación de poderes, y como expresión de la soberanía popular. Al dejarle al Ejecutivo la posibilidad de precisar los límites y alcances de esa intervención en contra de estas sociedades, se desconocen las exigencias constitucionales del artículo 150 numeral 21 de la Carta en mención y la reserva de ley que éste artículo impone. Así se incurriría en el vicio de inconstitucionalidad que a juicio del actor esta Corporación destaca en la Sentencia C-377 de 2008³, al señalar que las leyes que tratan sobre actividades o materias objeto de regulación por parte de órganos administrativos deben establecer de manera clara (i) las finalidades que han de guiar a la administración; (ii) las prestaciones o derechos que se busca asegurar; (iii) las reglas a las que se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada y (iv) las previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios, así como los parámetros de control del juez contencioso administrativo.

2. Por las anteriores razones, solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, por encontrarlos contrarios al numeral 21 del artículo 150 de la Carta.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, actuando mediante apoderado, solicitó a la Corte Constitucional *estarse a lo resuelto en la sentencia C-851 de 2013* o en su defecto, declarar **EXEQUIBLES** los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, por considerar que tales artículos no son contrarios a la Constitución Política.

Afirma el Ministerio, luego de hacer un análisis sobre el Marco General de la Ley 1493 de 2011 y de reconocer el interés del Legislador de controlar a las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor a través de las facultades de inspección, vigilancia y control de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, que las normas acusadas, no violan el numeral 21 del artículo 150 de la Carta.

Para sustentar ésta consideración, el Ministerio sostiene que según los lineamientos de la sentencia C-835 de 2013⁴, las Sociedades de Gestión

³ M.P. Dra. Clara Inés Vargas.

⁴ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Colectiva de Derechos de Autor, al tener contenido patrimonial y regirse por el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 Superior, son sujetos pasivos de la intervención del Estado en el ejercicio de su facultad de dirección de la economía. Por ende, son susceptibles de intervención, ya que su creación y funcionamiento, así como el control y vigilancia sobre las mismas, pertenece al ámbito del derecho público y de las normas internacionales vigentes en la materia.

En opinión del Ministerio, existe entonces *cosa juzgada constitucional*, porque la sentencia C-851 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), declaró *exequibles*, entre otros, los artículos 31 y 32 hoy demandados, por los cargos analizados en esa sentencia. En efecto, sostiene que ellos se centraban en primer lugar, en la posible vulneración del numeral 8 del artículo 150 de la Constitución, por considerar que el legislador se excedió al asignar al Ejecutivo funciones de inspección y vigilancia que no le correspondían en virtud del artículo 189 de la Carta. En segundo lugar, por señalar la aparente violación del artículo 333 de la Constitución, al establecer restricciones no consagradas en la Carta, a las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor. A juicio del Ministerio, existiría entonces en esta oportunidad, *cosa juzgada constitucional*, en la medida en que dicha providencia manifestó que la cláusula general de competencia legislativa del artículo 150 de la Carta, le otorga al Congreso un amplio margen de configuración, por lo que carecerían de sustento los argumentos del hoy demandante en el sentido de que el Congreso excedió las facultades que le otorgó la Carta. De otro lado, la jurisprudencia ha señalado reiteradamente la posibilidad de desconcentrar las funciones en cabeza del Presidente de la República en otros órganos, tal y como sucede con la Dirección Nacional de Derecho de Autor, lo que constituye una expresión propia de la desconcentración administrativa.

Finalmente concluye el Ministerio, que de la lectura armónica de los artículos 1 y 2 que establecen el objeto y la finalidad de la Ley 1493 de 2001, se desprenden con claridad las finalidades y alcances de las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en concordancia con los artículos 61, 150-22, 333 y 334 de la Carta, en cuanto a que puede ejercer actividades de control y vigilancia sobre las Sociedades de Gestión Colectiva. Medidas que han sido adoptadas en desarrollo del mandato constitucional de protección de derechos de autor y conexos.

2. Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Derecho de Autor (en adelante DNDA), sostiene que los cargos del actor adolecen de *pertinencia, certeza, especificidad y suficiencia*. Sin embargo, solicita que se declaren **EXEQUIBLES** los artículos acusados, por ajustarse plenamente a la Constitución.

La DNDA, luego de analizar ampliamente el marco jurídico que rige a los derechos de autor y derecho conexos en nuestro país, afirma, con respecto a las formas de gestión colectiva de tales derechos, que tal y como lo ha precisado la Corte Constitucional en oportunidades anteriores, en Colombia, los derechos de los autores, los intérpretes o ejecutantes y de los productores de fonogramas, pueden ser ejercidos mediante tres modalidades diversas: (i) la gestión colectiva a través de sociedades que llevan ese mismo nombre; (ii) la gestión individual y (iii) la gestión a través de otras formas diferentes de asociación.

La gestión colectiva, es un sistema de administración del derecho de autor y derechos conexos, mediante el cual los autores o titulares de tales derechos o sus causahabientes, delegan en organizaciones creadas para el efecto, la negociación de las condiciones en que sus obras van a ser utilizadas por los usuarios. De allí que en nuestro país, para la gestión colectiva de derechos de autor se deba constituir una sociedad denominada de “*gestión colectiva*”, la cual debe obtener por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor, personería jurídica y autorización de funcionamiento. La gestión colectiva de derechos de autor o derechos conexos, en efecto, está regulada en nuestro ordenamiento jurídico, en la Decisión Andina 351 de 1993, la Ley 44 de 1993, la Ley 1493 de 2011 y el Decreto 3942 de 2010. Estas normas establecen condiciones y requisitos de constitución y funcionamiento de las sociedades de gestión, reglas relacionadas con la gestión de derechos propiamente dicha y disposiciones relativas a las facultades de inspección, vigilancia y control del Estado sobre dichas sociedades.

En materia de intervención económica, el Estado tiene facultades específicas que se llevan a cabo a través de distintas autoridades y a través de diversos instrumentos. El primero en cumplir esta labor es el *Congreso de la República*, que lo hace por medio de la expedición de leyes, dentro de la potestad de configuración que le reconoce la Constitución en materia económica. Así, por ejemplo, al legislador le corresponde: (i) dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (ii) regular en general la forma de intervención económica del Estado (C.P. artículo 333); (iii) dictar las normas sobre las cuáles debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le han sido atribuidas (C.P. art. 150-8 y 21 y 189); y (iv) dictar las normas que regirán la prestación de los servicios públicos.

A su vez, la Constitución le confiere al *Gobierno Nacional* la potestad de intervenir, también, atribuyéndole funciones de policía administrativa, como

son las de inspección, vigilancia y control frente a ciertas actividades. Para la DNDA ésta Corte ha mencionado, que dicha función depende estrictamente de la ley, esto es, del fundamento jurídico de su ejercicio, que viene dado por los criterios generales demarcados por la ley. En consecuencia, el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia, *de su facultad de expedir leyes de intervención económica* (C.P. art. 150-21) y de su deber de regular el régimen de propiedad industrial, patentes, marcas y otras formas de propiedad intelectual (C.P. art. 150-24), regula en concreto, la inspección, vigilancia y control de las Sociedades de Gestión Colectiva de derechos de autor y conexos.

En cuanto al artículo 334 superior, la sentencia C-792 de 2002⁵ señala a juicio de la DNDA, que dado que las Sociedades de Gestión Colectiva administran derechos de autor, entre ellos sus aspectos económicos, *“dichas sociedades tienen un contenido esencialmente patrimonial en la medida en que gestionan el recaudo de la remuneración derivada de los derechos de los autores y demás titulares, distribuyéndola entre sus asociados. Al tener las Sociedades de Gestión Colectiva contenido patrimonial y al superar su funcionamiento los principios del derecho genérico de asociación, se inscriben dentro de la regulación contenida en la Constitución económica, por lo que son sujetos pasivos de la intervención del Estado en su funcionamiento, en ejercicio de su facultad de dirección de la economía”*.

Siendo ello así, las disposiciones acusadas en esta oportunidad son entonces reflejo de esta competencia, ya que consagran elementos relacionados con las facultades de policía administrativa en cabeza de la DNDA frente a las Sociedades de Gestión Colectiva, facultades de inspección y vigilancia que la Corte Constitucional avaló en la sentencia C-124 de 2013⁶.

El yerro interpretativo del actor en esta oportunidad, a juicio de la DNDA, recae en creer que únicamente existen *ciertas* facultades de intervención en la Carta, desconociendo que dicha facultad es más amplia, en la medida en que el artículo 150 establece un amplio margen de intervención, otorgándole al Congreso libre configuración en la materia.

Además, para la DNDA, en contraposición a lo afirmado por el actor, la Ley 1493 de 2011 sí precisa *sus fines, su alcance y los límites* que impone a la libertad económica de las Sociedades de Gestión Colectiva. Por ejemplo en el artículo 25 de esa Ley, señala en cuanto a la inspección, que la misma tiene como fin *“analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica”*, el artículo 26 consagra que se debe 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 el artículo 28 establece que la función de control se ha instituido con el *“fin de*

⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

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 o derechos conexos...”

Igualmente, tampoco es cierto para la Unidad lo que señala el actor en el sentido de que las normas acusadas no precisan de manera concreta los *límites* de las medidas atribuidas a la DNDA, dado que solamente podrán ser adoptadas las medidas que taxativamente señala la ley. Además, frente al alcance de las facultades de inspección, vigilancia y control establecidas en los artículos mencionados, la sentencia C-851 de 2013⁷ claramente señaló que las sociedades que gestionan derechos patrimoniales, se encuentran “*sometidas a la dirección general de la economía por parte del Estado, ámbito en el cual la Constitución le ha otorgado un amplio margen de configuración al legislador, tal y como lo ha reiterado la jurisprudencia en numerosas ocasiones*”.

En consecuencia, concluye la DNDA que los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011 que consagran facultades de inspección, vigilancia y control no vulneran en forma alguna el artículo 150-21 de la Carta.

3. Sociedad de Autores y Compositores de Colombia, Sayco.

El Gerente General de Sayco, Saturnino Caicedo Córdoba, solicita la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos acusados, ya que la ley que se demanda, a su juicio, no especifica las finalidades de la “*Toma de Posesión*” que consagra dicha norma frente a las Sociedades de Gestión Colectiva, y en su caso permite que una sociedad como la que él representa, sea objeto de lo que el interviniente llama una “*figura absolutamente lesiva*”, en contra de estas entidades que administran derechos de autor.

Considera que la ley consagra una facultad de obrar arbitrariamente por parte del Estado en estos casos, en la medida en que no sólo viola el requisito de precisión en la finalidad de una ley de intervención, sino que se trata de una facultad que ésta misma corporación reprochó frente al literal c del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, que según esta sociedad, la Corte declaró inexecutable.

Sostiene que si bien es consciente de la importancia que para la protección de los derechos de autor tienen las facultades de inspección, vigilancia y control de la DNDA, a su juicio, las sociedades de gestión de derechos de autor están expuestas a que el gobierno tome en su contra cualquier medida indeterminada a través de la figura de la “*Toma de Posesión*”, lo que sí es a su juicio inconstitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

⁷ M.P. Mauricio González Cuervo.

Mediante concepto N° 5846 del 5 de noviembre del 2014, el Ministerio Público solicitó que la Corte Constitucional declararse **INHIBIDA** para adelantar un pronunciamiento de fondo en el caso de la referencia, por las razones que se expresan a continuación:

La Vista Fiscal inició su estudio, evaluando la existencia o no de cosa juzgada, en la medida en que las normas acusadas, han sido demandadas en otras ocasiones. Sobre este punto, el jefe del Ministerio Público consideró que no existe cosa juzgada constitucional, teniendo en cuenta que los pronunciamientos constitucionales que se han proferido sobre los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, versan sobre cargos diversos a los presentados en este momento por el demandante.

En efecto, sostiene que aunque los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011 han sido demandados en otras oportunidades, las sentencias C-124 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-851 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), han analizado tales artículos a la luz de cargos diferentes a los propuestos en esta oportunidad. De hecho, en la sentencia C-851 de 2013 se precisó que los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011 eran exequibles, bajo la premisa de que el Legislador sí tenía atribuciones para asignar al Ejecutivo competencias de inspección, vigilancia y control distintas a las consignadas en el artículo 189 de la Carta, dado que el listado presentado en el artículo constitucional no era excluyente. En la sentencia C-124 de 2013, la Corte resolvió varios problemas relacionados con el trámite legislativo de la ley y la acusación de la presunta falta de unidad normativa de las facultades de inspección, vigilancia y control propuestas, frente al resto de la ley enunciada.

Con todo, si bien el actor en este caso, alega en algunos apartes de su demanda que los artículos acusados carecen de conexidad directa con el resto de la ley, no lo hace sino para alegar la falta de desconocimiento de los parámetros constitucionales establecidos en el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución, en materia de leyes de intervención económica, por lo que claramente no opera el fenómeno de la cosa juzgada, porque se enervan en esta oportunidad cargos diversos a los estudiados por la Corte Constitucional con anterioridad.

Así, revisado el tema formal, la Procuraduría decidió analizar desde una perspectiva de fondo, si la disposición acusada resulta ser una ley de intervención económica y si, en consecuencia, ésta resulta ser inconstitucional como lo aduce el actor, por carecer del estándar específico que se exige a tales disposiciones, esto es, el señalamiento expreso de los fines y límites de esa intervención. Además, consideró pertinente examinar también, si las disposiciones enunciadas deslegalizaron un tema de reserva legal, - al conferir al Ejecutivo la capacidad de establecer las finalidades y el alcance de la intervención económica a través de la toma de posesión de las sociedades gestoras colectivas de derechos de autor-, y si resulta proporcionado o no que

se establezca la figura de la toma de posesión para las sociedades gestoras colectivas de derechos de autor.

Con todo, al iniciar el análisis constitucional, el Procurador llegó a la conclusión de que la Corte Constitucional no puede pronunciarse sobre los cargos formulados, en la medida en que la disposición demandada no obedece en estricto sentido a una ley de intervención económica, sino que se trata de una ley dirigida a lograr la dirección de la economía, por lo que el estándar constitucional invocado por el accionante no es aplicable en el caso concreto. Sostiene que tampoco puede pronunciarse sobre la presunta desproporcionalidad de la medida prevista, porque ello posee una conexión inescindible con el cargo de igualdad, que fue rechazado en el auto admisorio de la demanda.

En efecto, para la Vista Fiscal, el numeral 21 del artículo 150 de la Carta advierte que las normas de intervención económica previstas en el artículo 334 deben poseer un estándar sustantivo de constitucionalidad, en donde el legislador está en la obligación de precisar los fines y alcances de la ley y los límites a la libertad económica. No obstante, la misma Constitución establece que dicho estándar especial de constitucionalidad se predica de aquellas intervenciones que están descritas en el artículo 334 superior y no en otro tipo de leyes que tengan por fin crear herramientas para la dirección de la economía.

De la lectura del artículo 150-21 y del 334 superior, pueden desprenderse entonces, dos facultades constitucionales distintas en cabeza del Estado: la referida a la dirección general de la economía y la atinente a normas de intervención económica. En tal sentido, a lo largo del articulado constitucional, se encuentran una serie de tópicos que deben ser regulados por el Congreso en su deber de dirigir la economía, pero que no pueden asimilarse sin más a leyes de intervención económica como son, citando la sentencia C-851 de 2013, las siguientes:

“[L]a intervención del Estado en la esfera social y económica, que se encuentra regulada en la Constitución económica, se relaciona con el cumplimiento de diversas funciones que la jurisprudencia ha señalado de la siguiente manera: *“una función de redistribución del ingreso y de la propiedad⁸ expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un "orden político, económico y social justo" (Preámbulo); una función de estabilización económica también*

⁸ A diferencia de lo que establece nuestra Constitución, en otros países los defensores de un estado mínimo rechazan que el Estado pueda legítimamente intervenir para redistribuir la propiedad o el ingreso porque estiman que ello es contrario a la libertad, crea sobre costos y trabas a la iniciativa privada y es fuente de privilegios. Ver, por ejemplo, Nozick, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Blackwell. Oxford, 1974; Hayeck, Frederich. *Law, legislation and liberty*. Volumen 3. Routledge, Londres, 1979. Ello coincide con los intentos de desregular algunas industrias y sectores así como de reducir la autonomía de los órganos de regulación en Estados Unidos y en Gran Bretaña durante la década de los ochenta.

consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inc. 1°, 339, 347, 371 y 373 de la C.P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como "función social" (artículo 58 C.P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la "función social" de la empresa (artículo 333 C.P.) en aras de la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (artículo 334 C.P.)⁹¹⁰.

Por las anteriores razones, la Procuraduría concluye que el parámetro de constitucionalidad previsto por el actor, no tiene aplicación estricta para la regulación que aquí se propone y que él demanda, ya que sólo opera para las leyes de intervención económica y no para la ley demandada.

Además, añade que resulta equivocado pensar que el Congreso sólo puede intervenir en la economía a través de las leyes de intervención económica del numeral 21 del artículo 150 superior, ya que por ejemplo, el legislativo tiene competencia para expedir leyes marco y normas en función de la cláusula general de competencia, tal y como lo señaló la Corte en la sentencia C-228 de 2010¹¹.

También resulta equivocado pensar que la facultad de dirección de la economía radica exclusivamente en la expedición de leyes por parte del Congreso, ya que el ejecutivo también cuenta con atribuciones de su potestad reglamentaria y de inspección y control en la materia.

En consecuencia, las normas demandadas no son normas de intervención económica en estricto sentido, ya que no tienen por objeto regular sustantivamente una libertad económica, ni persiguen directamente alguno de los fines previstos en el artículo 334, sino que se trata de normas de dirección de la economía, que asignan competencias de inspección, vigilancia y control.

Además, la *toma de posesión* no es una facultad distinta de la de inspección, vigilancia y control como lo alega el demandante. En efecto, las facultades de inspección, vigilancia y control no poseen una definición cerrada en la Constitución como lo establece la sentencia C-851 de 2013, sino que se trata de una categoría “dúctil” respecto de la cual la Constitución, sólo establece criterios orientadores.

⁹ La Corte agrega que, además de las funciones citadas, se encuentra la de asignación, es decir, la de distribución de recursos entre los diferentes órganos del Estado. Esta función se puede concretar al desarrollarse cualquiera de las cuatro básicas mencionadas.

¹⁰ C-150 de 2003.

¹¹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Igualmente aunque la doctrina no es unánime en definir la *toma de posesión* como una sanción administrativa o como un proceso concursal para la protección de los intereses de los acreedores, lo cierto es que dicha categoría puede asimilarse a un medio de control agravado, *“que recae sobre las personas vigiladas por el aparato estatal, pues va más allá de la simple imposición de correctivos o sanciones a las personas jurídicas vigiladas, llegando a asumir la dirección de la persona, si se quiere anulando su libertad, ya sea para su liquidación o su saneamiento. Igualmente no se puede desconocer que la medida se encuentra en un acápite normativo que tiene como fin conceder facultades de inspección, vigilancia y control, y que además fue evaluada como una medida inserta en dicho espectro competencial en la sentencia C-851 de 2013”*.

Para el jefe del Ministerio Público, además, el actor hace una lectura incompleta de la disposición. En efecto, dado que las normas acusadas crean competencias en cabeza del Ejecutivo y no persiguen sustantivamente limitar una actividad económica, resultan ser “normas en blanco” que deben leerse a partir de la disposición sustantiva que tiene por fin regular la libertad económica llamada a ser vigilada, en este caso, las leyes que establecen los derechos y obligaciones de las sociedades gestoras de derechos de autor, esto es, la Ley 44 de 1993 y legislación concordante. En tal sentido, la Vista Fiscal *“considera que si el Ejecutivo carece de un marco específico para determinar las obligaciones que debe vigilar, inspeccionar y controlar, no ocurre por la disposición que le confiere dichas competencias sino por la ausencia de un marco regulativo sustantivo, el cual no hace parte del presente juicio”*.

Además, las exigencias del numeral 21 del artículo 150 no son exigencias predicables de *“cada artículo contenido en una disposición de intervención económica”*. Se trata de un parámetro exigible a la ley en su conjunto o si acaso a cada uno de sus apartes temáticos, en el evento en que la disposición sea multitemática, como sucede en este caso.

La Corte Constitucional ha señalado, que la finalidad que debe estar prevista en las leyes de intervención económica, es una exigencia constitucional que posee cierto grado de flexibilidad y, en tal sentido, que no sólo habría de estimarse en conjunto para el acápite de las competencias de intervención, sino que además puede encontrarse a partir de consideraciones sistemáticas y contextuales de la disposición que se trate¹².

Por lo anterior, aún si se aceptara la naturaleza de intervención económica de la ley que se acusa, a juicio del Procurador, el cargo de ausencia de fines y alcances de la intervención se encontraría incompleto mientras se dirija

¹² Cfr. Sentencia C-955 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

únicamente contra una de las medidas de intervención, como es la toma de posesión, ya que las exigencias le serían aplicables a la generalidad de la ley.

Por lo tanto, no puede adelantarse un escrutinio parcializado de los fines y alcances de los artículos demandados, porque se trata de exigencias que afectan a la ley en su conjunto y no sólo algunas medidas en concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Vista Fiscal concluye que la Corte Constitucional debe entonces inhibirse de un pronunciamiento de fondo, por ineptitud de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011

El asunto bajo revisión y el problema jurídico.

2.- El actor solicita que la Corte Constitucional declare inexecutable los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, relacionados con la figura de la “Toma de Posesión” de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor, por considerarlos contrarios al artículo 150 numeral 21 de la Constitución¹³.

Para sustentar ésta apreciación, el demandante sostiene que las normas acusadas desconocen el deber que tiene el Legislador de precisar los *fines*, *alcances* y *límites* que se le imponen a la libertad económica en las leyes de intervención, - en este caso en materia de Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor -, porque la figura de la “Toma de Posesión” que allí se consagra, deja a los agentes económicos intervenidos, expuestos “*de manera ilimitada, irracional e imprevisible*”, al libre arbitrio del Ejecutivo.

Así, en *primer lugar*, sostiene, que los **fines** de tales disposiciones no se desprenden de los objetivos generales de la Ley 1493 de 2011 en los artículos 1 y 2, en la medida en que la finalidad general a la que se refiere esa ley, tiene que ver particularmente con la intervención económica en espectáculos públicos relacionados con las artes escénicas. En *segundo lugar*, el tema de la “Toma de Posesión” de asociaciones privadas no puede ser entendido como parte de la facultad de vigilancia, inspección y control bajo ese supuesto,

¹³ **ARTICULO 150 C.P.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...). 21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”.

porque: (i) se aborda de forma insular en la ley; (ii) bajo un título aparte al de las facultades de vigilancia e inspección y (iii) la “Toma de Posesión”, va más allá de esas facultades en sentido estricto, ya que dicha “Toma”, es más un proceso, que una facultad de esa naturaleza.

Igualmente, a juicio del demandante, los artículos acusados desconocen la *reserva de ley que impone el numeral 21 del artículo 150 superior a la intervención económica*, al otorgarle facultades al Director Nacional de Derechos de Autor para modificar el alcance de dicha intervención de manera libre, y bajo la figura de la Toma de Posesión. Sobre este punto, considera que no se precisa en modo alguno hasta dónde llegará esa potestad, por lo que no son claros el **alcance**, los **límites** o los instrumentos de la intervención. Lo mismo ocurre con el artículo 31, ya que se deja al arbitrio del Ejecutivo la posibilidad de adoptar **medidas indeterminadas**, lo que es violatorio de la reserva de ley.

En su opinión, las leyes que tratan sobre actividades o materias objeto de regulación por parte de órganos administrativos, de acuerdo con la Sentencia C-377 de 2008, deben establecer de manera clara: (i) las finalidades que han de guiar a la administración; (ii) las prestaciones o derechos que se busca asegurar; (iii) las reglas a las que se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada y (iv) las previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios, así como los parámetros de control del juez contencioso administrativo.

3.- La Sociedad de Gestión de Derechos de Autor, Sayco, siguiendo lo planteado por el demandante, solicita la inexecutable de las normas demandadas, bajo la idea de que la figura de la Toma de Posesión que la ley acusada consagra, es lesiva para las Sociedades de Gestión, al carecer de finalidad y límites expuestos. Además, que se trata de una facultad que la Corte ya había reprochado y señalado como inconstitucional, cuando declaró inexecutable el artículo 30 de la Ley 1493 de 2011.

4.- En contraposición a lo enunciado por el actor y la sociedad gestora interviniente, tanto el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, como la Unidad Administrativa Especial Dirección de Derecho de Autor, reclaman la executable de las normas acusadas y presentan a su vez cargos de orden formal en contra de la demanda.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en efecto, solicita en *primer lugar* a la Corte Constitucional, *estarse a lo resuelto en la sentencia C-851 de 2013*, porque a pesar de reconocer que la demanda recae sobre cargos distintos a los estudiados por esta Corporación en otras oportunidades, a su juicio existe *cosa juzgada constitucional*, teniendo en cuenta que la sentencia C-851 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), manifestó que el Legislador cuenta con una cláusula general de competencia

para referirse a estos temas y un amplio margen de configuración, lo que impide que el Congreso en este caso haya excedido sus facultades, en detrimento de la Carta.

En *segundo lugar*, en cuanto al fondo de la discusión, el Ministerio alega que los artículos acusados son exequibles, en la medida en que los objetivos de la Ley 1493 de 2001, sí se desprenden de una lectura armónica de los artículos 1 y 2 de la misma, que establecen también las finalidades y alcances de las medidas adoptadas por la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en concordancia con los artículos 61, 150-22, 333 y 334 de la Constitución. Siendo ello así, la Dirección de Derechos de Autor puede ejercer actividades de control y vigilancia sobre las sociedades de gestión, en desarrollo además de un mandato constitucional de protección de derechos de autor y conexos.

5.- La Unidad Administrativa Especial Dirección de Derecho de Autor (en adelante DNDA), quien interviene alegando igualmente la exequibilidad de las normas acusadas, sostiene en *primer lugar*, la aparente falta de pertinencia, certeza, especificidad y suficiencia de la demanda, pero no precisa mayores razones para llegar a dicha conclusión.

Sin embargo, en *segundo lugar*, la DNDA manifiesta que el fundamento jurídico de su labor, viene dado por los criterios generales demarcados por la ley. Así, el Congreso, en ejercicio tanto de la cláusula general de competencia, como de su facultad de expedir leyes de intervención económica (C.P. art. 150-21) y de su deber de asegurar un régimen de propiedad industrial, patentes, marcas y otras formas de propiedad intelectual (C.P. art. 150-24), regula en concreto, la inspección, vigilancia y control de las Sociedades de Gestión Colectiva de derechos de autor y conexos.

En cuanto al artículo 334 superior, recuerda la DNDA que en la sentencia C-792 de 2002¹⁴, la Corte señaló que como las Sociedades de Gestión Colectiva administran derechos de autor, entre ellos sus aspectos económicos, son sociedades que “*tienen un contenido esencialmente patrimonial*”. Por eso, su funcionamiento supera “*los principios del derecho genérico de asociación, [y] se inscriben dentro de la regulación contenida en la Constitución económica, por lo que son sujetos pasivos de la intervención del Estado en su funcionamiento, en ejercicio de su facultad de dirección de la economía*”.

En consecuencia, el error del actor en esta oportunidad según la DNDA, recae en creer que sólo existen *ciertas* facultades de intervención en la Carta y otras no, desconociendo que el artículo 150 le concede un amplio margen de configuración en la materia al Congreso.

¹⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Además, en contraposición a lo afirmado por el actor, la Ley 1493 de 2011 sí precisa *sus fines, su alcance y los límites* que impone a la libertad económica de las Sociedades de Gestión Colectiva. Por ejemplo, en el artículo 25 de esa Ley, se señala que la inspección de la misma tiene como fin, “*analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica*”; el artículo 26 consagra que se debe 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 el artículo 28 establece que la función de control se ha instituido con el “*fin de ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad de gestión colectiva de derechos de autor o derechos conexos...*”.

En cuanto a las facultades de inspección y vigilancia establecidas en los artículos mencionados, la sentencia C-851 de 2013¹⁵ a juicio de la DNDA señaló que las sociedades que gestionan derechos patrimoniales, se encuentran “*sometidas a la dirección general de la economía por parte del Estado, ámbito en el cual la Constitución le ha otorgado un amplio margen de configuración al legislador, tal y como lo ha reiterado la jurisprudencia en numerosas ocasiones*”.

Para la Unidad no es cierto entonces lo que señala el actor, en el sentido de que las normas acusadas no precisan de manera concreta los *límites* de las medidas atribuidas a la DNDA, teniendo en cuenta que tal entidad solamente puede adoptar las medidas que taxativamente señala la ley.

6. Por último la Vista Fiscal, aduciendo un argumento diferente a los señalados previamente por los demás intervinientes, sostiene que en este caso existe una ineptitud sustantiva de la demanda, porque el parámetro de constitucionalidad planteado por el actor es errado. En su opinión, el numeral 21 del artículo 150 Superior, hace referencia a las leyes de intervención económica del artículo 334 de la Carta, leyes que a su juicio son diversas o no se relacionan directamente con la ley demandada en este caso.

Para la Vista Fiscal, la Ley 1493 de 2011 es “*una ley dirigida a lograr la dirección de la economía*” y a crear herramientas para ese propósito. Pero no es una ley de las incluidas en las consideraciones del artículo 334 de la Carta: “*por lo que el estándar constitucional invocado por el accionante no es el aplicable en el caso concreto*”.

Sobre este particular, aduce el Jefe del Ministerio Público, que del artículo 334 de la Carta pueden desprenderse dos facultades distintas en cabeza del Estado: la dirección general de la economía y la definición de normas de intervención económica. Desde esta perspectiva, para la Vista Fiscal, no puede entenderse

¹⁵ M.P. Mauricio González Cuervo.

que las leyes de intervención económica no son de las que se habla en la sentencia C-851 de 2013 - en la que se estudió también la Ley 1493 de 2011 -, cuando se alude a que la ley tiene que ver con “*la intervención del Estado en la esfera social y económica, (...)*”. La ley que se demanda, no tiene por objeto regular sustantivamente una libertad económica, ni persigue directamente algunos de los fines previstos en el artículo 334 superior. Se trata de una ley que fija meramente normas de dirección de la economía, y que asigna competencias de inspección, vigilancia y control.

Sin embargo, sostiene que aún si se considerara que la Ley 1493 de 2011 es de intervención económica, persistiría la necesidad de que la Corte se declare inhibida para tomar una decisión de fondo, porque a juicio del Ministerio Público, el cargo debería haberse dirigido contra la totalidad de las medidas de intervención y no sólo contra la toma de posesión, ya que las exigencias correspondientes le serían aplicables a la generalidad de la ley.

7.- Ahora bien, en consideración a los distintos argumentos presentados a favor y en contra de la constitucionalidad de los artículos demandados, esta Corporación iniciará su reflexión, indagando en *primer lugar*, si existe cosa juzgada constitucional que obligue a la Corte a estarse a lo resuelto en otras providencias previas, - como lo plantean algunos de los intervinientes -, y si la demanda es inepta, por carecer aparentemente de los requisitos previstos en la jurisprudencia para evaluar la pertinencia, suficiencia y certeza del cargo, como lo afirma la Unidad Administrativa Especial.

Sin embargo, si la demanda supera el análisis formal previo, la Corte deberá, en *segundo lugar*, evaluar entre otros aspectos, la naturaleza de la Ley 1493 de 2011 a la que pertenecen los artículos acusados, establecer si es o no una ley de intervención económica y si pueden ser analizada bajo tales supuestos, tomando en consideración las exigencias del artículo 150 numeral 21 de la Carta.

De ser positiva esta conclusión, procederá la Corte, en consecuencia, a revisar los cargos de la demanda y los argumentos contrarios de los intervinientes, para determinar si prosperan o no las acusaciones ciudadanas de inexequibilidad de los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, dirigidos en particular contra de la figura de la Toma de Posesión de las Sociedades de Gestión Colectiva. De ser negativa la conclusión sobre la naturaleza de la ley y la pertinencia o no del parámetro constitucional correspondiente, evaluará la Sala, si como lo aduce el Procurador, lo pertinente es declararse inhibida o pronunciarse de fondo sobre la demanda.

Consideraciones previas.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional.

8.- Según el inciso primero del artículo 243 de la Constitución, las *sentencias* que la Corte Constitucional dicta “*en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”.

La cosa juzgada a la que alude el artículo en mención, tiene dos efectos importantes: i) impide que un juez constitucional, *en principio*, se pronuncie nuevamente sobre lo que ya ha sido *juzgado por* esta Corporación en providencias de constitucionalidad anteriores, o inicie un nuevo debate respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas¹⁶, ya que le está vedado volver conocer y a decidir sobre lo ya resuelto¹⁷; y ii) tal decisión constitucional, prohíbe también a las autoridades en general, reproducir o aplicar el contenido material de disposiciones declaradas inexecutable, por razones de fondo, como lo reconoce el inciso 2º del artículo 243 C.P.¹⁸.

En el primer caso, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, implica un límite a las atribuciones del Tribunal constitucional, que se consolida a partir de sus propios pronunciamientos, en la medida en que la Constitución les da un carácter, en principio, *incontrovertible*¹⁹, a fin de promover la estabilidad de las sentencias judiciales y la seguridad jurídica²⁰.

En el segundo caso, la limitación que ofrece la cosa juzgada se extiende a las demás autoridades públicas, quienes en aras de la estabilidad y certeza de las decisiones constitucionales y de la prevalencia de la Carta (Art. 4º C.P), deben abstenerse de reproducir o de aplicar normas declaradas inconstitucionales.

9- Ahora bien, la cosa juzgada no siempre es un obstáculo definitivo para que una norma jurídica pueda ser demandada nuevamente por los ciudadanos, por cargos o razones diferentes a las alegadas inicialmente en una sentencia previa, si la providencia proferida por la Corte Constitucional, ha permitido la restricción del alcance de la cosa juzgada constitucional en su texto.

De hecho, como la Corte Constitucional puede fijar los efectos de sus propios fallos²¹, cuenta con la atribución de delimitar el alcance de la cosa juzgada constitucional en sus providencias, con el propósito de promover no sólo el acceso efectivo de los ciudadanos a la administración de justicia (Art. 229 C.P) y la interposición de las acciones públicas en defensa de la Constitución (Art. 40-6 C.P), sino de promover la *certeza* jurídica²², a fin de lograr de una

¹⁶ Cfr. Sentencia C-337 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ Sentencia C-287 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Art. 243-2º C.P.

¹⁹ Sentencia C-337 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁰ Sentencia C-478 de 1998. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹ Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

²² Sentencia C-153 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas.

manera más precisa y sólida, decisiones concretas y definitivas sobre aspectos que ofrecen dudas en materia constitucional²³.

La especificidad del control constitucional en razón de esta potestad, ha favorecido la consolidación jurisprudencial de categorías puntuales frente al concepto de cosa juzgada²⁴, cuyas características y alcances, pueden resumirse brevemente, de la siguiente forma:

- (i) La cosa juzgada constitucional, se clasifica entonces, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en las siguientes categorías conceptuales: *absoluta, relativa, formal, material y aparente*²⁵.
- (ii) La regla general, es que las sentencias de constitucionalidad de esta Corte, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta²⁶, salvo que en la providencia correspondiente, se haya limitado el alcance del control abstracto de constitucionalidad. Uno de los fundamentos de ese principio, surge de la sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), que al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia puntualizó que, *"mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera, hacen tránsito a cosa juzgada absoluta"*. Por ende, si la Corte no señala lo contrario en la sentencia correspondiente, se entiende que la decisión que adoptó se realizó a partir de una confrontación con la totalidad del texto constitucional, lo que supone que la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta²⁷.
- (iii) La cosa juzgada **absoluta**, ocurre entonces, *"cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional"*²⁸. La figura de la cosa juzgada absoluta además, puede ocurrir cuando una norma determinada vuelve a ser demandada por los mismos cargos, o por controvertir los mismos artículos constitucionales que ya fueron estudiados en una oportunidad anterior, lo que impide claramente un nuevo pronunciamiento constitucional sobre lo ya definido, por haber operado frente a tales aspectos dicho fenómeno

²³ Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁴ Sentencia C-337 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁶ Sentencia C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷ Sentencia C-069 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

²⁸ Para consultar los alcances y diferencias entre cosa juzgada relativa y cosa juzgada absoluta se pueden consultar los siguientes fallos: C-366 de 2006, C-850 de 2005, C-710 de 2005, A-163 de 2005, C-914 de 2004, C-1004 de 2003, C-567 de 2003, C-063 de 2003, C-415 de 2002, C-045 de 2002, entre otras.

constitucional²⁹. En este último caso, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se deben dar dos presupuestos: **(a)** que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la proposición ya estudiada en una sentencia anterior; y **(b)** que se proponga dicho estudio por las mismas razones (cargos o norma presuntamente vulnerada), estudiados en una sentencia anterior³⁰.

- (iv) La cosa juzgada **absoluta**, cierra la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que ya han sido examinadas y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fueron fundamento de la decisión³¹. Desde esta perspectiva, si se presentan nuevas demandas ciudadanas sobre una norma que ya fue objeto de un pronunciamiento constitucional previo, -acusada por los mismos cargos o por las razones ya evaluadas-, tales acciones de inconstitucionalidad deben ser rechazadas, con fundamento en el precepto superior enunciado y lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991³².
- (v) Con todo, de no existir *prima facie* certidumbre sobre si la cosa juzgada en un caso en particular ha operado o no, y la demanda es admitida, la Corte Constitucional puede reconocer el efecto de cosa juzgada al emitir el fallo, absteniéndose de resolver de fondo y profiriendo una orden de estarse a lo resuelto en el anterior pronunciamiento constitucional que generó dicho efecto.
- (vi) Las declaraciones de inexequibilidad que hace la Corte, siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas que resultan inconstitucionales, son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por lo tanto, respecto de ellas, no puede volverse a entablar ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad³³. Ante esa hipótesis, la acción de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano debe ser rechazada, en los términos previamente indicados. Si se trata de demandas que se resuelven de manera sucesiva, y ya haya sido admitida para su control, aquella que sea fallada con posterioridad al pronunciamiento inicial de inexequibilidad, debe *estarse a lo resuelto en* la sentencia previa, por existir cosa juzgada constitucional.
- (vii) Ahora bien, existe cosa juzgada **relativa**, cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión,

²⁹ Sentencia C-337 de 2007.M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁰ Sentencia C-031 de 2012.M.P. Humberto Sierra Porto.

³¹ Sentencia C-976 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³² Decreto 2067 de 1992. Art. 6º. “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia”.

³³ Sentencia C-1022 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

dejando abierta la posibilidad para que en el futuro “*se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.*”³⁴

- (viii) La Corte puede limitar el alcance de la cosa juzgada de una providencia y volverla relativa, cuando limita su pronunciamiento a: **(a)** los cargos de la demanda³⁵ o los cargos analizados en la sentencia³⁶; **(b)** a uno o varios artículos de la Constitución respecto de los cuales la Corte circunscribió su análisis³⁷ o **(c)** a un punto específico que se estudió en un fallo, lo que “*sucede excepcionalmente cuando la Corte al interpretar el cargo del demandante restringe su análisis constitucional a un aspecto del mismo que estima especialmente complejo*”³⁸.
- (ix) En relación con la cosa juzgada **relativa**, también se ha dicho que ésta puede presentarse de manera **explícita**, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la *parte resolutive*, e **implícita** cuando tal hecho ocurre en forma clara e inequívoca en la *parte motiva* o considerativa de la providencia, sin que se haga mención alguna en la parte resolutive.³⁹
- (x) De otra parte, la Corte ha distinguido entre la cosa juzgada **material** y la cosa juzgada **formal**.⁴⁰ En relación con esta diferenciación este Tribunal ha establecido que la cosa juzgada formal ocurre “*....cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio*”⁴¹. En contraposición, existe cosa juzgada material cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo, de manera tal que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.
- (xi) Finalmente, existe cosa juzgada **aparente**⁴², cuando, no obstante existir en la parte resolutive, un pronunciamiento decisorio en relación con una determinada norma, puede constatarse que no existe realmente en su motivación referencia alguna que sustente la decisión supuestamente tomada en relación con ella. En este caso no existe en

³⁴ Cfr. Auto de Sala Plena, A-174 de 2001.

³⁵ Sentencia C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁶ Sentencia C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷ Sentencia C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁸ Sentencia C-291 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-108 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³⁹ Sentencia C-478 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁰ Sentencia C-532 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴¹ Sentencia C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴² Cfr. sobre estos aspectos, entre otros, los fallos C-397 de septiembre 7 de 1995 y C-700 de septiembre 16 de 1999, ambos con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo; C-1062 de agosto 16 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis; C-415 de 2002 y C-931 de 2008 ya referidos; y C-729 de octubre 14 de 2009, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

realidad el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

10.- Una vez realizado este breve recuento sobre el alcance de la cosa juzgada constitucional, atendiendo los lineamientos de la jurisprudencia, encuentra la Sala que es cierto, tal y como lo señala el Ministerio interviniente, que existen pronunciamientos previos de la Corte Constitucional, relacionados con el tema de la Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y en particular con los artículos 31 y 32 hoy demandados.

En efecto, en las **Sentencias C-124 de 2013**, (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y **C-851 de 2013**, (M.P. Mauricio González Cuervo) este tribunal declaró exequibles por los *cargos analizados en dichas providencias*, varias disposiciones de la Ley 1493 de 2011, entre ellas los artículos 31 y 32 ahora demandados.

10.1.- En la **Sentencia C-124 de 2013**, el ciudadano demandante, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 23 a 34 de la Ley 1493 de 2011, alegando la vulneración de los artículos 150, 151, 157, 158 y 169 de la Carta, por la posible *transgresión del trámite legislativo* correspondiente, en la medida en que éste se realizó en las Comisiones Terceras Conjunta de la Cámara y Senado de la República y no en las Comisiones Primeras Constitucionales, como lo ordena la Carta y la ley 3a de 1992, por tratarse de temas relacionados con el régimen de la propiedad intelectual. También afirmó la vulneración del principio de *unidad de materia*, por la presunta falta de coherencia temática entre el fomento a los espectáculos públicos y el régimen de inspección, vigilancia y control establecido para las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor. Por último, consideró que existía falta de coherencia entre el título de la ley y su contenido, afectando la congruencia del acto proferido por el Legislador, en detrimento del artículo 169 superior.

La Corte examinó, con resultados negativos, las posibles afectaciones del trámite legislativo signado en la Constitución y la presunta vulneración del principio de unidad de materia evocada por el demandante, limitando en la parte resolutive de la providencia el alcance de la cosa juzgada, a los cargos de la demanda⁴³.

10.2.- En la **Sentencia C-851 de 2013** (M.P. Mauricio González Cuervo), por su parte, la Corte Constitucional estudió varias demandas ciudadanas, que acusaban los artículos 30 y 31 de la Ley 1493 de 2011 de desconocer los artículos 150-8 y 333 de la Constitución. En el primer caso, el fundamento de la demanda se circunscribía a señalar, que el legislador se excedió al asignar al Ejecutivo funciones de inspección y vigilancia que no le correspondían, a su juicio, de acuerdo con el artículo 189 superior, ya que las Sociedades de

⁴³ Dijo la sentencia en mención lo siguiente: "**PRIMERO.-** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011, *por los cargos analizados*".

Gestión Colectiva no estaban inscritas dentro de las funciones de control y vigilancia del Estado en los términos de los artículos 21, 22, 24, 25 y 26 del artículo 189 superior. También se alegó la presunta vulneración del artículo 333 de la Carta, porque los artículos 24 a 34 de la Ley acusada, establecían una restricción no consagrada en la Carta, a la libertad económica de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor.

La Corte Constitucional en dicha providencia, precisó que los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011 eran exequibles, bajo la premisa de que el Legislador sí tenía competencia para asignar al Ejecutivo competencias de inspección, vigilancia y control distintas a las consignadas en el artículo 189 de la Carta, dado que el listado presentado en dicho artículo constitucional no era excluyente. A su vez sostuvo que de acuerdo con los artículos 333 de la Carta, bien podía el legislador, en ejercicio de su autonomía normativa, establecer la necesidad de tal supervisión sobre las actividades económicas, ya que las sociedades de gestión colectiva son entidades de contenido patrimonial y que tales facultades son una expresión de la intervención del Estado en la economía. La sentencia C-851 de 2013, en su parte resolutive, limitó también el alcance de la cosa juzgada constitucional, a los cargos examinados⁴⁴.

11.- En mérito de lo expuesto, ya que las sentencias de constitucionalidad previas, que conocieron con anterioridad de demandas contra los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, limitaron expresamente el fenómeno de la cosa juzgada constitucional a los cargos que allí se estudiaron, es posible revisar tales artículos, constitucionalmente, por cargos diferentes a los anteriormente evaluados. En ese orden de ideas, ya que las consideraciones del demandante responden en esta oportunidad a cargos dirigidos a afirmar la presunta violación del artículo 150-21 de la Carta, por parte de las normas acusadas, concluye la Corte que no existe como lo alega el Ministerio interviniente, el fenómeno constitucional de la cosa juzgada en este caso concreto. En consecuencia, puede pronunciarse la Sala en esta oportunidad, sobre la demanda de la referencia.

Aptitud sustantiva de la demanda y metodología de la decisión.

12.- Como lo ha mencionado la jurisprudencia de esta Corporación en múltiples ocasiones, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, fija las condiciones o requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, exigiéndole a los ciudadanos, el cumplimiento para el efecto de unos requisitos mínimos, que son entre otros, que en la presentación de sus demandas señalen: **(i)** las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación, **(ii)** las preceptivas constitucionales que considera violadas y **(iii)**

⁴⁴ La parte pertinente de la resolutive dice lo siguiente: " **Tercero.-** Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011, en la demanda del expediente D-9676".

que expliquen las razones o motivos por los cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

El último requisito, implica un deber para los ciudadanos de “*formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política*”.⁴⁵

Siguiendo estas pautas jurisprudenciales, los cargos que presenten los ciudadanos en contra de las normas acusadas deben estar apoyados en razones “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”⁴⁶ que permitan controvertir a la luz de la Carta Política, la disposición legal que se acusa. Tales exigencias pueden ser descritas de la siguiente manera: **(a) claridad**, que supone la existencia de un hilo conductor en la argumentación que facilite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan⁴⁷. **(b) Certeza**. Reclama que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor”⁴⁸ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. **(c)** Las razones son *específicas*, si los cargos de inconstitucionalidad se dirigen directamente contra la norma demandada, definiendo con claridad la manera como la disposición acusada desconoce la Carta Política, formulando, “por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. **(d)** La *pertinencia*, significa que el vicio que aparentemente se desprende de la norma acusada debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior, que se enfrenta al precepto demandado. Y por último, **(e)** la *suficiencia*, que guarda relación con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto demandado, que despierten por lo menos *una duda mínima*, sobre la constitucionalidad de la norma impugnada⁴⁹.

El éxito de los cargos en un juicio de inconstitucionalidad, por consiguiente, dependerá en gran medida de que el actor tenga en consideración en su demanda, los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la interpretación que sobre ellos ha adelantado la Corte Constitucional, a fin de que se pueda adelantar un juicio de constitucionalidad realmente efectivo.

⁴⁵ Sentencia C-561 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁶ Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también las sentencias C-568 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-856 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas y recientemente la sentencia C-503 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

⁴⁷ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁸ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁹ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13.- En esta oportunidad, uno de los argumentos de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor es que la demanda es inepta, por carecer de *pertinencia, certeza, especificidad y suficiencia*, sin presentar mayores justificaciones para esta precisión. Por el contrario, en abierta contradicción con esa misma afirmación, la Unidad Administrativa Especial, despliega una argumentación amplia en su escrito de intervención, para reclamar la constitucionalidad de las normas acusadas.

De este modo, ya que la participación de los demás intervinientes no se dirigió en modo alguno a cuestionar la técnica de los cargos presentados por el ciudadana, sino antes bien, a proponer razones para defender la constitucionalidad de las normas atacadas, y que incluso la misma Unidad dio respuestas dirigidas a controvertir el cargo enunciado por el actor de manera concreta y relacionada con el problema jurídico, se demuestra de los hechos, que los participantes en este proceso, entendieron los cargos de la demanda y defendieron la exequibilidad de las disposiciones enunciadas.

Lo anterior le permite concluir a la Sala, *prima facie*, que el cargo presentado por el actor, cumplió con las exigencias constitucionales básicas, para hacer posible en su conjunto, el juicio de constitucionalidad. En este escenario y tomando en consideración el principio *pro actione*, que no autoriza desestimar una demanda ciudadana que expone argumentos suficientes para un estudio constitucional, la Sala considera que con fundamento en estas observaciones, la demanda es apta, y que las razones aducidas por el ciudadano, son suficientes para adelantar un estudio constitucional de fondo.

14.- Ahora bien, frente a la propuesta del Procurador General de la Nación, relativa a que la Corte Constitucional se declare inhibida, *a priori*, para conocer los cargos del actor, bajo el argumento de que el parámetro de constitucionalidad propuesto en este caso no le es aplicable a las normas acusadas por el ciudadano, la Corte debe hacer las siguientes precisiones:

- (i) La lectura inicial que hace el ciudadano de las normas constitucionales invocadas, aunque puede ser objeto de cuestionamientos jurídicos de diversa índole, no es *prima facie*, un argumento que por irrazonable, no deba ser debidamente valorado. En especial, cuando los mismos intervinientes dentro del proceso constitucional, también dieron respuesta a los cargos presentados por el actor, sin invocar las limitaciones alegadas por la Vista Fiscal.
- (ii) De hecho, la conclusión a la que llegó el Jefe del Ministerio Público sobre el aparente deber de inhibición de la Corte, forma parte de un análisis detenido y puntual al que arribó, luego de reflexionar sobre la naturaleza misma de las normas invocadas.

- (iii) En ese orden de ideas, se trata entonces de una reflexión que hace parte del análisis de fondo que se debe adelantar en esta providencia, en la que se deben decantar, entre otros aspectos, el tema de la naturaleza de las normas invocadas por el ciudadano y las exigencias al legislador, acordes con dicha naturaleza.

15.- El análisis de estos temas, en consecuencia, es un aspecto de fondo del que no puede prescindir *prima facie* esta Corporación. Por todo lo anterior, la Sala realizará un análisis constitucional en el que tomará en consideración los siguientes aspectos concretos: **(i)** la propiedad intelectual y su protección; **(ii)** la naturaleza de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor; **(iii)** las leyes de intervención económica y la intervención del Estado en la economía y; **(iv)** finalmente, el análisis concreto de los cargos presentados en la demanda, de ser ese el caso.

La propiedad intelectual y su protección⁵⁰.

16.- La propiedad en general, en nuestra legislación, recae sobre los bienes llamados *tangibles*, que son los bienes que denominamos muebles e inmuebles; pero también sobre los que llamamos *intangibles*, entre los que se encuentra la propiedad intelectual.

La propiedad intelectual, en términos genéricos, incluye todas las creaciones el ingenio humano, cuyo régimen salvaguarda las distintas creaciones del intelecto⁵¹, así como su divulgación y difusión⁵².

17.- Sobre la naturaleza jurídica de la propiedad intelectual, esta Corporación ha señalado, recordando el artículo 670 del Código Civil, que "*las producciones del talento o del ingenio son una propiedad de sus autores*".

Bajo este supuesto, la sentencia **C-334 de 1993⁵³** sostuvo, que la propiedad *intelectual* es un tipo de propiedad *sui generis*, en la medida en que guarda semejanzas y diferencias con la concepción clásica de este derecho. En efecto, según esa providencia, comparte, de un lado, los elementos esenciales de la propiedad, - como son "*el usus, el fructus y el abusus, con las limitaciones que establecen la Constitución y la ley*"- , y del otro, se separa de la noción clásica de propiedad, al presentar algunas de las siguientes características: **(a)** que el contenido moral del derecho que tiene el autor sobre la propiedad intelectual es inalienable, irrenunciable, imprescriptible e independiente del contenido patrimonial del mismo. Mientras que el derecho de propiedad común, sólo tiene un contenido patrimonial, alienable, renunciado y prescriptible. **(b)** La

⁵⁰ El siguiente recuento normativo y jurisprudencial corresponde, en parte, a las consideraciones presentadas en las sentencias C-361 de 2013 y C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵¹ Algunos autores destacan como parte de la Propiedad intelectual, de un lado los Derechos de Autor y del otro, la Propiedad Industrial.

⁵² Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

propiedad intelectual recae sobre una cosa incorporal. Mientras que la propiedad común, generalmente, recae sobre cosas corporales; y **(c)** la propiedad intelectual, por determinación de la ley, es temporal (art. 11 de la Ley 23 de 1982, modificado por la Ley 1520 de 2012), mientras que la común es perpetua.

18- Constitucionalmente, la garantía de la protección a la propiedad intelectual está consagrada en el artículo 61 de la Carta⁵⁴, que establece la obligación del Estado de avalar ese derecho y el deber del Legislador de crear un régimen de protección correspondiente. Lo anterior, conforme con la atribución que tiene el Congreso de regular la materia, de acuerdo con el artículo 150 numeral 24 de la Constitución⁵⁵.

El artículo 61 enunciado, según la **sentencia C-509 de 2004**⁵⁶, permite sostener, que la propiedad intelectual y sus derechos conexos, tienen un carácter imperativo, y que su protección, a cargo del Estado, se da en el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.

19.- Ahora bien, la propiedad intelectual comprende: (i) la propiedad industrial, que preserva en general lo relativo a marcas y patentes, y (ii) los derechos de autor y conexos, que buscan salvaguardar las obras literarias, científicas y artísticas y amparar igualmente los derechos de artistas, intérpretes, ejecutantes, y productores de fonogramas, así como los de los organismos de radiodifusión, respecto de su emisión⁵⁷.

Los derechos de autor, a su vez, cuentan con un elemento moral y uno patrimonial, que reciben en la legislación un tratamiento distinto. De hecho, la doble dimensión de los derechos de autor, puede ser descrita de la siguiente manera⁵⁸:

- (i) El **derecho moral**, es inalienable, irrenunciable, extrapatrimonial y perpetuo. Se refiere a la posibilidad de que el autor de determinada creación, reivindique en cualquier momento la paternidad de su obra, exigiendo que se indique su nombre o seudónimo cuando esta se haga pública por cualquier medio. Comprende igualmente el derecho a oponerse a cualquier deformación, mutilación o modificación de su obra que desconozca su reputación, así como a la posibilidad de mantenerla inédita o anónima, o modificarla antes o después de hacerla pública⁵⁹. En

⁵⁴ "Artículo 61 C.P. El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley".

⁵⁵ Artículo 150-24. C.P. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual".

⁵⁶ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁷ Sentencia C-276 de 1996 y C-975 de 2002.

⁵⁸ Ver entre otras sentencias, C-276 de 1996, C-533 de 1993, C-924 de 2000, C-1139 de 2000, C-053 de 2001, C-975 de 2002, C-509 de 2004, SU-913 de 2009, C-523 de 2009.

⁵⁹ Sentencia C-523 de 2009.

esta dimensión se reconoce también el derecho del autor de suspender la circulación de su obra, así la haya autorizado previamente reconociendo los respectivos perjuicios a terceros⁶⁰.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido, frente al derecho moral de autor, que la Decisión Andina 351 de 1993⁶¹, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, forma parte del bloque de constitucionalidad. Desde esa óptica, ha reconocido su valor como parámetro de control de constitucionalidad, en lo relativo a la protección de los derechos morales de autor.

A su vez, ha sostenido que ese elemento moral de estos derechos, es de carácter fundamental, bajo la idea de que se trata de derechos “*que emanan de la misma condición de hombre*”⁶².

- (ii) Los **derechos patrimoniales de autor**, por otra parte, tienen que ver con la facultad del autor de una creación, de disponer de su obra. Ello implica, la posibilidad de cederla, transferirla, renunciar a ella, etc.⁶³.

De acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, estos derechos implican que “*el titular del derecho de autor pued[e] hacer toda clase de utilizaciones públicas de la obra previo abono de una remuneración. En particular, los derechos patrimoniales comprenden la facultad para hacer o autorizar que se haga lo siguiente: publicar o reproducir de otro modo la obra para su transmisión (distribución) al público: comunicarla al público mediante representación o ejecución, mediante radiodifusión o por hilo; hacer traducciones o cualquier tipo de adaptaciones de la obra y utilizarlas en público, etc.*”⁶⁴.

Lo anterior se traduce, (i) en el derecho de reproducción de la obra, mediante su edición, inclusión en audiovisual, fonograma o fijación en medio magnético; (ii) el derecho de comunicación pública a través de la representación o ejecución pública⁶⁵, la radiodifusión⁶⁶ radial o televisiva, la transmisión⁶⁷ de las obras por cualquier medio, y otras formas de representación de la misma; (iii) el derecho de transformación mediante la autorización del autor para la traducción, adaptación, arreglo o

⁶⁰ Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶¹ La sentencia C-1490 de 2000 se estableció que, atendiendo al carácter fundamental de los derechos morales de autor, la Decisión Andina 351 de 1993, por la cual se regula el régimen común sobre derechos de autor, hace parte del bloque de constitucionalidad.

⁶² C-155 de 1998.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Sentencia C-792 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-124 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub

⁶⁵ Regulado por los artículos 11, 11 ter, 14 y 14 bis. En términos generales, la Convención de Berna incluye en este apartado todas las obras, independientemente de su género, susceptibles de ser representadas.

⁶⁶ Regulada por el artículo 11 bis de la Convención de Berna. Autoriza a los Estados a imponer medidas más restrictivas que en el caso de los derechos de representación que son derechos exclusivos.

⁶⁷ Sentencia C-792 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

cualquier modificación de la obra; (iv) el derecho de distribución que comprende la posibilidad de alquilar, prestar el importar la obra⁶⁸.

Conforme con la jurisprudencia constitucional, si bien “los derechos patrimoniales derivados de los derechos de autor, no se consideran fundamentales, merecen también la protección del Estado”⁶⁹.

- (iii) Por su parte, los **derechos conexos** a los de autor son propios de los artistas, intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión en relación con sus interpretaciones o ejecuciones, fonogramas y radiodifusiones, y comprenden también una dimensión patrimonial y una moral.

20.- Finalmente, de acuerdo con la Sentencia C-851 de 2013⁷⁰, el marco normativo que protege los derechos de autor y conexos, es el siguiente:

*"La Ley 23 de 1982 "Sobre derechos de autor"; la Ley 23 de 1992 "por medio de la cual se aprueba el "Convenio para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas", la Ley 44 de 1993 "por la cual se modifica y adiciona la ley 23 de 1982 y se modifica la ley 29 de 1944", la Ley 170 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus Acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino"; la Ley 33 de 1987 "por medio de la cual Colombia adhiere al convenio de Berna para la protección de los obras literarias y artísticas"; la Ley 232 de 1995 "Por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales"; la Ley 545 de 1999 "Por medio de la cual se aprueba el "Tratado de la OMPI -Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT)", adoptado en Ginebra el veinte de diciembre de mil novecientos noventa y seis" y la Ley 565 de 2000 "Por medio de la cual se aprueba el "Tratado de la OMPI -Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Derechos de Autor(WCT)", adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)"*⁷¹.

Las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor.

⁶⁸ Ríos Ruiz, Wilson. “Derechos de autor y derechos conexos en la televisión por satélite y televisión por cable”. En: Revista la propiedad inmaterial. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2003.

⁶⁹ C-155 de 1998.

⁷⁰ M.P. Mauricio González Cuervo

⁷¹ Sentencia C-509 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

21.- La función de las Sociedades de Gestión Colectiva está referida entonces a la administración de los derechos de sus asociados, entre los que se encuentran los derechos patrimoniales o económicos, en cabeza de los autores u otros titulares de derechos de autor.

En efecto, el Legislador faculta a los autores y/o titulares de obras literarias y artísticas para autorizar, de manera previa y expresa, la utilización de sus creaciones. Como desarrollo de dicha atribución, se ha previsto que el recaudo de los derechos de autor y sus derechos conexos se realice de manera directa a través de la gestión individual de cada persona interesada libremente o mediante la gestión colectiva realizada por personas jurídicas instituidas para dicho efecto, denominadas sociedades de gestión colectiva⁷².

Las sociedades de gestión colectiva, que encuentran fundamento en el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política⁷³, son entidades civiles o privadas, sin ánimo de lucro, que representan frente a terceros los derechos exclusivos o de remuneración de sus afiliados en relación con la utilización de sus obras o producciones artísticas⁷⁴. Su actividad resulta ser un ejercicio ligado al derecho de asociación –de quienes se organizan para lograr proyectos económicos, sociales o culturales (los autores) -, y relacionado con la libertad de empresa – de quienes pueden avanzar en una actividad económica concreta fundada en la iniciativa privada (la sociedad) – que se debe ejercer dentro de los límites de la ley y del bien común⁷⁵.

22.- El artículo 10° de la Ley 44 de 1993 indica que “*los titulares de derechos de autor y derechos conexos podrán formar sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, sin ánimo de lucro con personería jurídica, para la defensa de sus intereses conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 23 de 1982 y en la presente Ley*”. También según la Ley 44 de 1993, quienes quieran constituir una sociedad de gestión colectiva con las prerrogativas conferidas legalmente, deberán supeditarse a las exigencias y deberes que la ley disponga⁷⁶ y sus atribuciones serán igualmente las que la ley les confiere⁷⁷, relacionadas claro está, con la gestión o

⁷² Sentencia C-124 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub

⁷³ Sentencia C-124 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub

⁷⁴ Sentencia C-124 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁷⁵ Sentencia C-792 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁶ Sentencia C-265 de 1994.

⁷⁷ Art. 13. Tales atribuciones son las siguientes: //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 estos 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

administración de los intereses de los titulares de derechos de autor y de derechos conexos.

23.- Las anteriores razones evidencian un hecho que ha reconocido la jurisprudencia: dichas sociedades tienen un contenido esencialmente patrimonial⁷⁸, en la medida en que gestionan el recaudo de la remuneración derivada de los derechos de los autores y demás titulares, distribuyéndola entre sus asociados⁷⁹. Este hecho le ha permitido a la Corte alegar que estas sociedades, al *“superar en su funcionamiento los principios del derecho general de asociación (Art. 38 C.P), se inscriben dentro de la regulación contenida en la Constitución Económica, por lo que son sujetos pasivos de la intervención del Estado en su funcionamiento, en ejercicio de su facultad de dirección de la economía”*⁸⁰. Por ende son susceptibles de la intervención del Estado⁸¹ dado que su creación y funcionamiento, así como el control y la vigilancia⁸² pertenece al ámbito del derecho público y las normas internacionales vinculantes en la materia⁸³.

De acuerdo con lo señalado, en el artículo 43 de la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena, el funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y de derechos conexos debe ser autorizado por la oficina nacional competente, tal y como lo dispone el artículo 25 de la Ley 44 de 1993. En el caso colombiano, esa oficina es la Unidad Administrativa Especial- Dirección Nacional de Derecho de Autor, entidad a través de la que, las sociedades de gestión colectiva obtienen su personería jurídica y la autorización para su funcionamiento⁸⁴. En virtud de esa competencia de intervención, y las demás asignadas por la Ley 1493 de 2011 que se acusa, sobre las sociedades de gestión, la Dirección Nacional de Derecho de Autor, ejerce funciones de inspección, vigilancia y control, como se verá a continuación.

Las leyes de intervención económica y la Intervención General del Estado en la Economía.

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. //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.”

⁷⁸ Sentencia C-265 de 1994 Alejandro Martínez Caballero

⁷⁹ Sentencia C-509 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

⁸⁰ Sentencia C-509 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

⁸¹ Sentencias C-124 de 2013, C-509 de 2004 y C-265 de 1994.

⁸² Sentencia C-265 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁸³ Sentencia C-833 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁴ De acuerdo con la sentencia C-124 de 2013, actualmente las únicas sociedades con personería jurídica y autorización de funcionamiento son la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia – SAYCO-, la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos – ACINPRO-, el Centro Colombiano de Derechos Reprográficos – CEDER-, la Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales de Colombia – EGEDA Colombia- y los Actores con autorización de funcionamiento.

24.- La Constitución, al consagrar que Colombia es un Estado Social de Derecho (C.P art 1), combina el intervencionismo económico, que “*supone una permanente posibilidad de restricción estatal de las libertades económicas*”, con el radical respeto de los derechos civiles y políticos; por lo que “*la restricción de estos últimos, debe tener fundamento expreso y específico*”⁸⁵.

Bajo tales parámetros, la Carta del 91 consagra efectivamente la idea de una economía social de mercado puesto que reconoce genéricamente que la iniciativa privada y la actividad económicas son libres (C.P art 333) pero establece también, de manera global, el precepto de que “*la dirección general de la economía estará a cargo del Estado*” (C.P art 334)⁸⁶ y que las intervenciones se realizarán por mandato de la ley.

25.- A juicio de la Sala, la intervención del Estado en la economía se justifica en la medida en que a través de ella se pretende conciliar los intereses privados de quienes participan en el mercado, con el interés general de la comunidad expresado en los artículos 333 y 334 de la Carta⁸⁷.

Así, para lograr la intervención reglada del Estado en la esfera económica que consagra la Constitución en el artículo 334, ésta prescribe en sus primeros dos incisos, lo siguiente:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso

⁸⁵ Sentencia C-265 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁶ Sentencia C-265 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁷ Sentencia C-615 de 2002. En igual sentido, en la sentencia C-697 de 2008, la Corte señaló: “*La Corte reafirma así, una vez más, su jurisprudencia sobre la importancia de las libertades económicas como base del desarrollo económico y social, y garantía fundamental de una sociedad democrática y pluralista. Reitera, así mismo, la existencia de límites que la Constitución expresamente establece en relación con el ejercicio de esas libertades como son la defensa del interés social (Art. 333 C.P.) y los deberes de intervención del Estado (Art. 334 C.P.) como estrategia de armonización de los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que en determinados casos, involucra tal actividad.*”

efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.

El artículo anterior supone en consecuencia, dos circunstancias. La *primera*, el reconocimiento de que la Carta le concede la dirección general de la Economía al Estado (334 C.P). En *segundo lugar*, el hecho adicional de que la norma delimita también los atributos de la intervención que propone, al señalar que es por mandato de la ley, que dicha intervención se puede hacer, y al establecer una serie de **actividades económicas** en las que recaerá particularmente la intervención, junto con la designación de una serie de **objetivos concretos** para el efecto.

De esta forma, el artículo que se describe, en el segundo caso, delimita el ámbito de la intervención de la economía en el que actuará, indicando que: **(i)** ésta se adelantará por intermedio de la ley; **(ii)** frente a ciertas actividades -que pretenden abarcar de manera global los diferentes ámbitos económicos de la sociedad-, y que ello se hará, **(iii)** atendiendo ciertos objetivos puntuales. Estos presupuestos, evidencian los lineamientos concretos que competen a las denominadas leyes de intervención económica.

El artículo que se describe, en efecto, señala que habrá *intervención* por mandato de la ley en las **siguientes actividades**: a) en la explotación de los recursos naturales; b) en el uso del suelo; c) en la producción, distribución y consumo de los bienes y d) en los servicios públicos y privados.

A su vez, dicha intervención en tales actividades, cuenta con **objetivos específicos** que fungen como directrices básicas para el Estado, así: a) en cuanto a objetivos de *eficiencia y estabilidad económica*, intervendrá para, la racionalización de la economía, con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes; alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho y para dar pleno empleo a los recursos humanos; b) en aspectos de *equidad y distribución*, intervendrá con el objetivo de lograr una distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo y el acceso efectivo a bienes básicos; c) en lo concerniente al *desarrollo económico* y la *competitividad*, intervendrá con el objetivo de promover la productividad y competitividad, el desarrollo armónico en las regiones y la preservación de un ambiente sano.

Esta norma constitucional junto con el artículo 333 superior, llevan a concluir que la delimitación conceptual de las libertades económicas se inserta en el equilibrio entre el reconocimiento de las garantías necesarias para el intercambio económico y la obligación estatal correlativa de intervenir en el mercado, con el fin de (i) garantizar la supremacía del bien común, representado en los objetivos identificados por el Constituyente como propios de ese interés general; y (ii) corregir, en el marco de la protección de la

igualdad de oportunidades, las imperfecciones del mercado que constituyan una barrera para el acceso de los bienes y servicios de las personas de menores ingresos.

Esa delimitación normativa, en virtud de la Carta y según el artículo 150-21 superior, debe consagrar los fines, alcances y límites a la libertad económica como fronteras a la intervención, dirigidas a ser obligaciones del Legislador, tendientes a favorecer el reconocimiento de las garantías antes mencionadas.

26.- Ahora bien, el artículo constitucional que se describe, ha sido invocado de manera genérica por la jurisprudencia constitucional, como el fundamento del que se desprenden las distintas funciones atribuidas al Estado, en lo que concierne a la dirección general a la Economía. En ese sentido, no debe perderse de vista que la intervención del Estado en la economía, corre por cuenta de *distintos poderes públicos* y se ejerce por intermedio de *diferentes instrumentos*⁸⁸.

El Congreso de la República, sin duda alguna, al ser el encargado de proferir las **leyes**, *“sea que se trate específicamente de leyes de intervención económica (Arts. 150.21 y 334), como de otras leyes contempladas en el artículo 150 constitucional (por ejemplo, las leyes marco del numeral 19, o las leyes que versen sobre servicios públicos domiciliarios previstas en el numeral 23 de la misma disposición) o en general mediante el ejercicio de su potestad de configuración en materia económica”*, tiene en todo caso un rol protagónico⁸⁹.

Así, la intervención del Estado en la esfera social y económica, se relaciona con el cumplimiento de **diversas funciones**, que la jurisprudencia ha señalado de la siguiente manera: *“una función de redistribución del ingreso y de la propiedad”⁹⁰ expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un “orden político, económico y social justo” (Preámbulo); una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inc. 1°, 339, 347, 371 y 373 de la C.P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada*

⁸⁸ Sentencia C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁹ Sentencia C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁰ A diferencia de lo que establece nuestra Constitución, en otros países los defensores de un estado mínimo rechazan que el Estado pueda legítimamente intervenir para redistribuir la propiedad o el ingreso porque estiman que ello es contrario a la libertad, crea sobre costos y trabas a la iniciativa privada y es fuente de privilegios. Ver, por ejemplo, Nozick, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Blackwell. Oxford, 1974; Hayek, Friedrich. *Law, legislation and liberty*. Volumen 3. Routledge, Londres, 1979. Ello coincide con los intentos de desregular algunas industrias y sectores así como de reducir la autonomía de los órganos de regulación en Estados Unidos y en Gran Bretaña durante la década de los ochenta.

pero entendido como "función social" (artículo 58 C.P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la "función social" de la empresa (artículo 333 C.P.) en aras de la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (artículo 334 C.P.)⁹¹ ⁹².

27.- Según la sentencia **C-150 de 2003**⁹³, el Estado interviene genéricamente, para **cumplir objetivos** relacionados con la protección social, la redistribución o la estabilización económica⁹⁴. La intervención puede clasificarse, desde esta perspectiva, y según dicha providencia, como **(i) global** – desde la perspectiva estatal-, cuando incide en la economía como un todo; **(ii) sectorial** cuando se relaciona con un ámbito económico particular; **(iii) directa**, cuando se refiere a la intervención sobre la actividad de agentes económicos; **(iv) indirecta**, cuando recae sobre el resultado de dicha actividad; **(v) unilateral**, en los casos de autorización, prohibición o reglamentación de una actividad particular por parte del Estado; **(vi) convencional**, cuando el Estado pacta con las agentes económicos políticas o programas que propenden de interés general; **(vii) intervención vía directiva**, que se presenta cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados; **(viii) o intervención por vía de gestión**, cuando el Estado se hace cargo él mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas⁹⁵.

28.- Así, la regulación del Estado en la economía, incluye de acuerdo con la jurisprudencia⁹⁶, variedad de mecanismos. De este modo, la Corte ha entendido que no sólo el Legislador tiene la potestad para intervenir en la economía a través de la expedición de leyes (Art. 150-21 y 334 de la C.P.), sino que la intervención económica del Ejecutivo, también tiene respaldo constitucional (Art. 189-11 de la C.P., entre otros). La Constitución de 1991, en efecto, le confirió a la Rama Ejecutiva del poder público importantes competencias en la materia, no sólo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino asignándole específicas atribuciones de inspección, vigilancia y control respecto de ciertas actividades o respecto de determinados agentes económicos. Precisamente las funciones de control, inspección y vigilancia, son formas en las que se manifiesta la potestad de intervención del Estado en la economía para asegurar que quienes lleven a cabo determinadas actividades económicas, lo hagan ajustándose a la ley⁹⁷.

En la Sentencia **C-851 de 2013** (M.P. Mauricio González Cuervo) se dijo en particular sobre las labores de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, lo

⁹¹ La Corte agrega que, además de las funciones citadas, se encuentra la de asignación, es decir, la de distribución de recursos entre los diferentes órganos del Estado. Esta función se puede concretar al desarrollarse cualquiera de las cuatro básicas mencionadas.

⁹² Sentencia C-150 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda.

⁹³ M.P. Manuel José Cepeda.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Sentencia C-228 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

siguiente:

En relación con las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos que, como se ha establecido son sociedades de carácter patrimonial, la intervención de la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior es de carácter sectorial, directo y unilateral. Además las sociedades de gestión se encuentran sometidas a un régimen de autorización previa. Así, la intervención del Estado en este tipo de sociedades, se expresa a través de las funciones de inspección, control y vigilancia”.

29.- De lo anterior, se concluye que, la Constitución, tanto en su parte dogmática, como en su parte orgánica, configuró un Estado con amplias facultades de intervención en la economía, las cuales se materializan mediante la actuación concatenada de distintos poderes públicos, con actuaciones regladas, establecidas por la misma Carta.

El caso concreto.

La naturaleza de la Ley 1493 de 2011.

30.- Sostiene el demandante en esta oportunidad, que los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, que establecen la figura de la Toma de Posesión, para el caso de las sociedades de gestión de derechos de autor, son contrarios a la Carta, en la medida en que tales disposiciones no incluyen las exigencias que para el Legislador operan en materia de leyes de intervención. De acuerdo con el artículo 150 numeral 21 de la Constitución, tales disposiciones deben precisar los fines, alcances y límites de la intervención económica.

31.- Esta exigencia constitucional, se predica en particular, de las leyes de intervención económica, que son leyes que como se dijo, de manera sustantiva regulan una actividad económica particular, de las establecidas en el artículo 334 superior, cuyo fundamento debe recaer necesariamente en el cumplimiento de alguno de los objetivos establecidos en el mismo artículo.

El objetivo del artículo 150-21, es evidentemente, proteger la libre iniciativa privada y los derechos de quienes pueden verse afectados en su libertad con las leyes mencionadas, a fin de no atribuir al Estado facultades ilimitadas frente a la actividad económica en general

32.- Ahora bien, para determinar en este caso si nos encontramos frente a una ley de intervención económica que justifique la exigencia constitucional señalada, debemos establecer si la Ley 1493 de 2011 cumple alguno de los parámetros establecidos en el artículo 334 previamente expuestos y sus objetivos, o si se trata de otro tipo de regulación que debe ser analizada sobre las bases de la limitación a la libertad de empresa preferentemente, contenida

en el artículo 333 constitucional u otras normas superiores, en el escenario multifacético de la regulación estatal.

En ese sentido, tenemos que 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”*, es una ley que de manera expresa, señala como objetivos, formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas y otorgar competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva.

Realizando un análisis sistemático de sus normas, puede concluirse que la Ley 1493 de 2011 tiene por objeto la regulación de las condiciones fiscales, económicas, administrativas, financieras y tributarias para la realización de espectáculos públicos, así como la fijación de controles ante una indebida gestión de tales espectáculos, junto con el otorgamiento de competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva, sin que el objeto central de la ley sea necesariamente regular los derechos de autor o establecer limitaciones particulares frente a ellos⁹⁸.

En efecto, la ley consta de ocho capítulos que tratan los aspectos fiscales de los espectáculos públicos, la contribución parafiscal para los mismos, la racionalización de trámites, vigilancia y control de los espectáculos públicos de las artes escénicas, la generación de recursos de la infraestructura pública destinada para la realización de dichos espectáculos, define el contenido de los derechos de autor, y dispone todo lo relativo a la inspección, vigilancia, control y toma de posesión de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos⁹⁹.

Como lo recuerda la Sentencia **124 de 2013**¹⁰⁰, la Ley 1493 de 2011 aborda tangencialmente algunos temas relacionados con los derechos de autor y se concentra más en los aspectos fiscales, tributarios, administrativos y económicos que se regulan en la misma. Por ese hecho, precisamente, se le dio trámite al proyecto de ley en las Comisiones Terceras del Congreso de la República.

Así, el objeto de la ley, según su artículo 2º, es *“reconocer, formalizar, fomentar y regular la industria del espectáculo público de las artes escénicas; así como democratizar la producción e innovación local, diversificar la oferta de bienes y servicios, ampliar su acceso a una mayor población, aumentar la competitividad y la generación de flujos económicos, la creación de estímulos tributarios y formas alternativas de financiación; así como garantizar las diversas manifestaciones de las artes escénicas que por sí mismas no son*

⁹⁸ Sentencia C-124 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁹⁹ Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁰⁰ M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

sostenibles pero que son fundamentales para la construcción de la base social y los procesos de identidad cultural del país”¹⁰¹.

33.- En ese orden de ideas, si bien tales actividades podrían considerarse incluidas dentro de aquellas que establece el art. 334 superior, cuando habla de *producción, distribución y consumo de los bienes*, - dado que los derechos de autor y derechos derivados de las artes escénicas, como se dijo, son bienes intangibles-, no es claro que esta ley haya tenido como objetivo, el cumplimiento particular de estos aspectos para el caso de los derechos de autor. La normativa que se impugna, tiene que ver más que todo, como ya se dijo, con las facultades de inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión de tales derechos y con la regulación de las artes escénicas desde una perspectiva fiscal, no con la producción, distribución o consumo de tales bienes intangibles en sí mismos considerados.

En ese sentido, la ley que se analiza, no da cuenta de uno de los elementos determinantes y necesarios para establecer si se trata o no de una ley de intervención económica, en la medida en que no regula sustantivamente ni las artes escénicas ni los derechos de autor, bajo los presupuestos del artículo 334 de la Carta.

34.- Tampoco se trata de una ley, que desarrolle realmente, algunos de los objetivos concretos previstos en el artículo 334. En efecto, como se expresó con anterioridad, las leyes de intervención económica del artículo 334 superior, son aquellas que se refieren a las *actividades* económicas allí mencionadas y que desarrollan alguno de los *objetivos* específicos expresamente establecidos en esa disposición constitucional.

Por eso, aunque la Ley 1493 de 2011 sostiene de manera tangencial que uno de sus objetivos es el de aumentar la competitividad, dicha expresión no puede ser vista, entonces, como un enunciado que haga evidente que la ley acusada se trata de aquellas leyes de intervención económica en los términos de ese artículo constitucional.

En efecto, ya que la actividad económica a la que se refieren las normas demandadas, no forma parte de aquellas que exige el artículo 334, el hecho de que se exprese como uno de los objetivos de la ley acusada el de favorecer la competitividad, no le da por ese simple hecho a la ley demandada, la naturaleza de ley de intervención económica. La expresión tangencial de ese objetivo, frente actividades económicas ajenas a las expresadas en el artículo 334 superior, no es suficiente para cambiarle la naturaleza a la ley que se destaca. En otras palabras, que uno de los *objetivos* previstos en el artículo 334 Superior se cumpla tangencialmente, no implica la definición de la naturaleza jurídica de la ley como de intervención económica, cuando la

¹⁰¹ Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

actividad a la que apela la ley que se estudia, no corresponde a las actividades económicas que se describen en el artículo 334 de la Constitución.

En consecuencia, se concluye que la ley en su conjunto, tiene que ver más con la consolidación de facultades de intervención en la libertad de empresa, que con la regulación de aspectos conducentes a fijar directrices sustantivas sobre uno de los sectores económicos establecidos en el artículo 334 superior, relacionado con los derechos de autor, como bienes intangibles.

Exequibilidad de las normas acusadas.

35.- Las conclusiones anteriores llevan a la Corte a desestimar la demanda de la referencia y a refutar los cargos del actor, en la medida en que al analizar de manera directa las disposiciones acusadas y enfrentarlas a los requerimientos del artículo 150-21 de la Constitución, en particular, a su reenvío constitucional al artículo 334 superior, se evidencia que los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011, no son contrarios a la Carta.

En efecto, entiende la Sala que, desvirtuada la relación existente entre las normas demandadas y las leyes de intervención económica de las que da cuenta el artículo 334 constitucional, las demás exigencias que el actor reclama al Congreso, para el caso de los artículos en mención, no son aplicables a la naturaleza directa de las disposiciones acusadas.

A esta conclusión llega la Sala, al encontrar que las normas demandadas por el actor, no pertenecen en modo alguno a una ley de las denominadas de *intervención económica* y que por esta razón, no le son aplicables los demás requerimientos a los que alude el resto del artículo 150-21, frente a las leyes de esa naturaleza.

36.- Desde esta perspectiva, entiende la Sala, - en oposición a lo señalado por la Vista Fiscal -, que el análisis realizado por la Corte en este caso, es un examen de fondo de las normas atacadas, y no un estudio preliminar, que conduzca a un fallo inhibitorio. Por ende, en contraposición a lo alegado por el Procurador General, no se requiere que la Corte deba declararse inhibida para dar cuenta de un pronunciamiento en este caso, porque aparentemente no existe parámetro alguno de constitucionalidad.

La razón de una aproximación diferente de esta Corporación a este asunto, en desmedro de la perspectiva del Procurador, se explica de la siguiente forma: no era posible para la Corte arribar a la conclusión a la que se llegó en esta providencia, sin adelantar un análisis de fondo sobre las exigencias del artículo 150-21 constitucional, en particular, de la primera de ellas, que corresponde al reenvío directo al artículo 334 superior que hace dicha norma, en materia de leyes de intervención económica.

Por ende, independientemente de que la Corte no haya podido ahondar en las demás exigencias de finalidad, alcances y límites a la libertad económica que propone el actor en su escrito y de las que da cuenta el resto del artículo 150-21 de la Carta, ello no significa que el análisis haya implicado la imposibilidad de pronunciamiento de fondo de esta Corporación o la inexistencia de un parámetro de evaluación constitucional que deje a las normas acusadas huérfanas de la posibilidad de una confrontación frente a los artículos constitucionales analizados. De hecho, como se ha visto, las normas atacadas fueron evaluadas, con fundamento en el reenvío normativo que propone el mismo artículo 150-21 de la Constitución, mediante una confrontación directa y de contenidos normativos, con lo dispuesto en el artículo 334 constitucional.

En ese orden de ideas, el que la Corte Constitucional haya confrontado las normas acusadas frente a *uno de los elementos directos* del mencionado artículo 150-21; que haya hecho un análisis de fondo sobre las exigencias del artículo 334 constitucional, - reenviado por el artículo constitucional anterior- y haya evaluado finalmente las normas acusadas tomando en consideración varias de las apreciaciones del actor, supone de por sí, un pronunciamiento de fondo de esta Corporación. La limitación en el análisis a ese aspecto en particular, - el del reenvío constitucional -, y no a los demás aspectos alegados por el actor, no es razón suficiente para cuestionar la existencia de un fallo constitucional de fondo. De hecho, aunque no adelantó un análisis de todos los argumentos presentados por el ciudadano, por las razones ya expuestas, sí se dio cuenta de *todos ellos*, al admitir que el resto de sus quejas sobre la finalidad, alcance y límites a la libertad económica, son exigencias que no le son aplicables al Legislador en este caso, dada la naturaleza de las normas enunciadas.

En consecuencia, la Corte Constitucional en esta oportunidad, ha hecho un juicio de constitucionalidad de fondo, al cotejar los artículos 150.21 – en particular frente al reenvío al artículo 334 de la Carta-, con las normas acusadas, encontrando que los cargos presentados por el actor no comprometen la constitucionalidad de tales disposiciones jurídicas. No se trata en esta oportunidad de un caso en que exista imposibilidad jurídica de tomar una determinación constitucional en un sentido u otro. Se trata sólo de una situación en que no prosperan los cargos de la demanda, porque la naturaleza de las normas atacadas no hace necesario exigirle al actor las premisas normativas a las que alude el artículo 150.21 de la Constitución.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos examinados, los artículos 31 y 32 de la Ley 1493 de 2011.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidente (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General