C-073-14

Sentencia C-073/14

FACULTADES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DE SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA POR PARTE DE LA DIRECCION NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR-Cosa juzgada constitucional

Esta Corporación encontró que, frente a los apartes normativos demandados previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 2041 de 1991, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material en relación con la Sentencia C-851 de 2013, en primer lugar, porque las disposiciones acusadas en dicha ocasión y aquella examinada en esta oportunidad tienen identidad de contenido normativo, al establecer la potestad del Presidente de la República –a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor– de ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos; y, en segundo lugar, porque existe identidad en los cargos formulados por el mismo demandante en ambas oportunidades, sin que se adviertan alternaciones en el contexto fáctico y normativo que conduzcan a la necesidad de replantear la decisión adoptada en la citada providencia, tal y como se expuso en la Sentencia C-852 de 2013, en la que también se decretó la existencia de una cosa juzgada material en relación con los artículos 26, 27, 37 y 38 de la Ley 44 de 1993.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Contenido y alcance

La cosa juzgada constitucional es una institución jurídica procesal, que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De ella surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL-Configuración/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL-Configuración

La jurisprudencia constitucional ha dicho que la cosa juzgada formal tiene ocurrencia cuando

existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio; mientras que, por el contrario, la cosa juzgada material se presenta cuando existen dos disposiciones distintas que tienen identidad de contenido normativo y en relación con una de ellas ya ha habido previamente un juicio de constitucionalidad por parte de esta Corporación.

COSA JUZGADA MATERIAL DE UN FALLO DE INEXEQUIBILIDAD-Prohibición clara de reproducción de la norma/COSA JUZGADA MATERIAL DE UN FALLO DE INEXEQUIBILIDAD-Requisitos para su configuración

Cuando este Tribunal se enfrenta a una disposición que reproduce el contenido normativo de otra que fue previamente declarada inexequible por razones de fondo, por regla general, le compete a esta Corporación decretar la inconstitucionalidad de la nueva norma objeto de análisis, por desconocer el mandato previsto en el inciso 2° del artículo 243 de la Constitución Política, según el cual: Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución. Esta modalidad de cosa juzgada material exige acreditar los siguientes requisitos: 1.Que una norma haya sido declarada inexequible; 2. Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente; 3. Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitucional por "razones de fondo", lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior; 4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte.

COSA JUZGADA MATERIAL DE UN FALLO DE EXEQUIBILIDAD-Alcance/COSA JUZGADA MATERIAL DE UN FALLO DE EXEQUIBILIDAD-Requisitos para su configuración

Cuando esta Corporación se pronuncia sobre una disposición con idéntico contenido normativo al de otra que por razones de fondo fue previamente declarada exequible o exequible de forma condicionada, la decisión de la Corte no puede ser distinta a estarse a lo resuelto en la sentencia previa, a menos que se presenten circunstancias excepcionales que

enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada. Esta modalidad de cosa juzgada exige acreditar los siguientes requisitos: (i) Que exista una sentencia previa de constitucionalidad sobre una disposición con idéntico contenido normativo a la que es objeto de demanda, esto es, que los efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos. (ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud. (iii) Que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado por razones de fondo. (iv) Que no se hayan producido reformas constitucionales frente a los preceptos que sirvieron de base para sustentar la decisión; y que se esté ante el mismo contexto fáctico y normativo. En efecto, como en reiteradas ocasiones lo ha señalado este Tribunal, el juez constitucional tiene la obligación de tener cuenta los cambios que se presentan en la sociedad, pues puede ocurrir que un nuevo análisis sobre normas que en un tiempo fueron consideradas exequibles a la luz de una nueva realidad ya no lo sean.

COSA JUZGADA MATERIAL-Declaración debe ser adoptada por Sala Plena

Referencia: expediente D-9674

Demandante:

Jorge Alonso Garrido Abad

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, cinco (5) de febrero de dos mil catorce (2014)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Alonso Garrido Abad instauró demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2° (parcial) del Decreto Ley 2041 de 1991, "por el cual se crea la Dirección Nacional del Derecho de Autor como Unidad Administrativa Especial, se establece su estructura orgánica y se determinan sus funciones".

En auto del 8 de julio de 2013, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera, dispuso comunicar la iniciación del presente proceso de inconstitucionalidad al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, a la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos (ACINPRO), a la Asociación para la Protección de los Derechos Intelectuales sobre Fonogramas y Videogramas Musicales (APDIF), al Centro Colombiano de Derechos Reprográficos (CDR), a la Asociación de Entidades Culturales (ASENCULTURA), a la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia (SAYCO), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto de Derecho Administrativo del Magdalena, y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Rosario, Sergio Arboleda, Libre y Nariño, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 del Texto Superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del precepto legal demandado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.003 de agosto 30 de 1991, destacando y subrayando los apartes demandados:

“DECRETO 2041 DE 1991

(Agosto 29)

por el cual se crea la Dirección Nacional del Derecho de Autor como Unidad Administrativa Especial, se establece su estructura orgánica y se determinan sus funciones.

El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el ordinal b) del artículo 34 de la Ley 52 de 1990,

DECRETA

Artículo 2.- Jurisdicción, competencia y domicilio. A la Dirección Nacional del Derecho de Autor le compete el diseño, dirección, administración y ejecución de las políticas gubernamentales en materia de derechos de autor; llevar el registro nacional de las obras literarias y artísticas y ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de los derechos reconocidos en la Ley 23 de 1982 y demás disposiciones; otorgar las reservas de nombres de medios de comunicación y determinar la fijación o exención de caución a los medios escritos de conformidad con las Leyes 23 de 1982 y 29 de 1944, respectivamente. El ámbito de las funciones de la Dirección Nacional del Derecho de Autor comprende todo el territorio nacional, teniendo su domicilio principal en la ciudad de Santa Fe de Bogotá.”

III. DEMANDA

3.1. El demandante considera que las expresiones acusadas del artículo 2° del Decreto Ley 2041 de 1991 son contrarias a los artículos 189 y 333 de la Constitución Política. Inicialmente explica que el ordenamiento jurídico le otorga al Presidente de la República el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos. Sin embargo, conforme al régimen jurídico actualmente vigente, su desarrollo se encuentra a cargo de una entidad especializada perteneciente a la rama ejecutiva del sector central, como lo es la Dirección Nacional de Derechos de Autor[1].

En este contexto, estima que se debe entender que las atribuciones de inspección y vigilancia que se consagran a cargo de la citada Unidad Administrativa Especial provienen

del Presidente de la República, más allá de que éste se apoye en un órgano especializado para asegurar su cabal ejecución.

3.2. En desarrollo de lo expuesto, el accionante afirma que los preceptos demandados desconocen el artículo 189 del Texto Superior, por cuanto incluyen dentro de las funciones del Presidente de la República la de ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, sin que dichas funciones correspondan a las materias y a los sectores sobre los cuales el citado precepto constitucional le otorga expresamente competencia a la máxima autoridad de la rama ejecutiva.

En efecto, en criterio del actor, la Constitución Política le prohíbe al legislador ordinario o extraordinario adicionar el catálogo de los sectores y actividades sobre los cuales el Presidente de la República puede ejercer las citadas funciones de inspección y vigilancia, sin que –previamente– se apruebe una reforma constitucional. Desde esta perspectiva, el demandante concluye que ninguna de las hipótesis que se encuentran previstas en el artículo 189 del Texto Superior, le otorgan al Jefe de Estado la posibilidad de adelantar el ejercicio de las aludidas funciones administrativas de supervisión sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, razón por la cual el precepto legal demandado deviene en inconstitucional[2].

3.3. Como consecuencia de lo anterior, en relación con la violación del artículo 333 del Texto Superior, el accionante afirma que ella se configura cuando, a su juicio, se limita drásticamente la actividad económica de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, mediante facultades de inspección y vigilancia en cabeza del Presidente de la República, que no están conferidas por la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Ministerio del Interior

4.1.1. El apoderado del Ministerio del Interior solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos legales demandados previstos en el artículo 2° del Decreto Ley 2041 de 1991. Para comenzar el interviniente afirma que de la demanda no se pueden inferir las razones objetivas por las cuáles se estiman vulnerados los preceptos constitucionales invocados, ya

que el demandante sustenta su acusación en una interpretación vaga del Texto Superior.

Luego de realizar una extensa explicación sobre los aspectos generales que regulan los derechos de autor, el apoderado del Ministerio sostiene que las facultades de inspección y vigilancia, en ciertos casos, constituyen una expresión de la intervención del Estado en la economía (CP art. 334), como cuando se somete la actividad de los particulares o de determinados agentes económicos a la supervisión permanente o esporádica de ciertas autoridades administrativas. De lo anterior infiere que, como se trata de atribuciones de policía administrativa cuyo origen emerge de la citada función de intervención, es posible que el legislador extienda su ejercicio más allá de los supuestos expresamente regulados en el artículo 189 del Texto Superior.

Dicha atribución del legislador no sólo se fundamenta en el artículo 334, sino también en el artículo 61 de la Constitución, conforme al cual: "El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley". En este sentido, como respuesta a la potestad de intervención del Estado en la economía y en desarrollo del principio de configuración normativa del legislador, nada obsta para que se establezca un sistema de protección de la propiedad intelectual en el que se someta a las distintas formas de gestión de los derechos de autor y derechos conexos a la inspección y vigilancia del Presidente de la República, a través de un organismo especializado previsto para tal fin. Bajo este contexto, en palabras del interviniente:

"(…) lógico resulta deducir que conforme a la denominada cláusula general de competencia que ostenta el Congreso de la República de Colombia, si bien se puede evidenciar que en el artículo 189 constitucional, específicamente no surge en cabeza del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, una facultad expresa de inspección, vigilancia y control sobre las denominadas sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, notorio también resulta que el legislador cuenta con amplias facultades para desarrollar la Constitución y expedir los reglamentos que surjan indispensables en el marco de la reglamentación de las normas superiores, como lo es el caso de lo dispuesto en el artículo 61 constitucional".

4.1.2. Frente al supuesto desconocimiento del artículo 333, el interviniente señala que el

actor realiza una interpretación errada sobre la potestad de intervención del Estado en la economía, pues en ningún momento el Texto Superior limita el ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia a las hipótesis contempladas en el artículo 189, toda vez que existe una cláusula general consagrada en el numeral 8° del artículo 150 de la Constitución, a través de la cual se faculta al legislador para extender a otros sectores de la economía el ejercicio de las citadas funciones de policía administrativa[3].

Por último, el apoderado del Ministerio considera que no existe un desconocimiento de la libertad de empresa, entre otras, por las siguientes razones: en primer lugar, porque se trata de una facultad de intervención establecida por ministerio de la ley; en segundo lugar, porque dicha facultad obedece a una expresión del principio de solidaridad en beneficio de los autores y compositores asociados a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor; y finalmente, porque su objetivo es evitar la consolidación de inequidades y discriminaciones económicas que podrían surgir como consecuencia de la ausencia de control.

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Dirección Nacional de Derechos de Autor solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes que fueron objeto de demanda previstos en el artículo 2° del Decreto Ley 2041 de 1991, esto es, las expresiones: "y ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de los derechos reconocidos en la Ley 23 de 1982 y demás disposiciones", con fundamento en una intervención idéntica –en sus argumentos y en su forma– a la expuesta por el apoderado del Ministerio del Interior.

4.3. Intervención de la Universidad Libre

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y uno de los profesores del área de derecho privado de la aludida institución educativa, le piden a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos legales acusados previstos en el artículo 2° del Decreto Ley 2041 de 1991, por las siguientes razones:

4.3.1. Frente al cargo de desconocimiento del artículo 189 del Texto Superior, los intervinientes manifiestan que las sociedades de gestión colectiva están incluidas dentro de aquellas que deben ser vigiladas e inspeccionadas por el Presidente de la República, pues

son instituciones de utilidad común que carecen de ánimo de lucro, al tenor de lo previsto en los artículos 211 de la Ley 23 de 1982[4], 10 de la Ley 44 de 1993[5], 1° del Decreto 162 de 1996[6] y 43 de la Decisión Andina 351 de 1993[7]. En este sentido, afirman que:

"(…) las sociedades de gestión colectiva (…) [tienen un] fin altruista y benefactor (…) [que] sumado a su naturaleza jurídica sin ánimo de lucro se ubican en nuestro concepto (…) en la categoría de instituciones de utilidad común bajo las disposiciones generales del derecho privado. Se precisa que es la ausencia de 'animus lucrandi' el que hace que fundaciones de beneficencia pública o no, asociaciones y corporaciones se vean incluidas en la prerrogativa de inspección y vigilancia estatal".

Adicional a lo expuesto, los intervinientes sostienen que la habilitación que es objeto de demanda para ejercer las facultades de inspección y vigilancia tiene su origen en la aplicación directa del Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino. En efecto, el citado artículo 43 de la Decisión Andina 351 de 1993 le otorga a la oficina competente de cada Estado Parte la ejecución de las aludidas funciones sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, que, en nuestro caso, corresponde a la denominada Dirección Nacional de Derechos de Autor y Derechos Conexos. Como las normas comunitarias tienen un carácter prevalente en nuestro ordenamiento jurídico, es claro que la legislación nacional debe adecuarse a sus mandatos. Luego, en su criterio, no es posible considerar que es inconstitucional una medida legislativa que simplemente se limita a desarrollar un precepto comunitario.

4.3.2. En lo que respecta al supuesto desconocimiento del artículo 333, los intervinientes consideran que existe una confusión en la demanda, ya que las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos no constituyen una expresión de la libertad económica, comoquiera que son entidades sin ánimo de lucro.

4.4. Intervención de la Universidad de Nariño

El Director de los Consultorios Jurídicos y Centros de Conciliación de la Universidad de Nariño solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos acusados previstos en el artículo 2° del Decreto Ley 2041 de 1991, por las siguientes razones:

4.4.1. En primer lugar, el interviniente considera que las sociedades de gestión colectiva

corresponden a una expresión de instituciones de utilidad común, frente a las cuales se habilita el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia al tenor de lo previsto en el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución[8]. Para tal efecto, estima que esta categorización se explica por su naturaleza de entidades privadas sin ánimo de lucro, lo que las ubica en el ámbito de un fin social o de beneficencia pública.

4.4.2. En segundo lugar, luego de citar varios precedentes expuestos por esta Corporación, afirma que –en todo caso– las sociedades de gestión colectiva tienen un contenido esencialmente patrimonial que las ubica en el ámbito de la Constitución Económica, como sujetos pasivos de las atribuciones de intervención del Estado en la economía. Desde esta perspectiva, el legislador puede extender los supuestos de inspección y vigilancia más allá de los expresamente regulados en el artículo 189 del Texto Superior, en aras de asegurar que las citadas sociedades cumplan con los propósitos para los cuales fueron creadas.

4.5. Intervenciones ciudadanas[9]

4.5.1. Las ciudadanas Daniela Riveros González y Johanna Torres Guerra presentan un escrito en el cual coadyuvan las pretensiones de la demanda. Inicialmente consideran que dentro de las funciones de inspección y vigilancia que se consagran en el artículo 189 del Texto Superior, no se encuentra la referente a su ejercicio frente a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos. Por esta razón, el Gobierno Nacional no podía expedir un decreto con fuerza de ley para adicionar unas facultades no previstas por la Constitución.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 333, las intervinientes consideran que no le asiste razón al actor, pues con la medida dispuesta en la norma cuestionada no se afecta el núcleo esencial de la libertad económica, sino que tan sólo se prevé una posibilidad de intervención del Estado dirigida a proteger derechos de mayor relevancia, como lo son el derecho al trabajo y a la igualdad.

Por lo demás, sostienen que el actor no fundamentó la incompatibilidad entre la norma acusada y el artículo 333 de la Constitución, pues el hecho de vigilar e inspeccionar una actividad económica no desconoce el núcleo esencial del derecho a la libertad económica.

4.5.3. Las ciudadanas Ibeth Fernanda Arturo Noreña y Nelsy Yadira Pulido Vargas solicitan a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes normativos demandados. En general consideran que el legislador puede establecer las funciones de inspección y vigilancia por fuera del marco del artículo 189, a partir de la necesidad de realizar los fines del Estado consagrados en el artículo 2° del Texto Superior, en concreto, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En el caso concreto, la inspección y vigilancia prevista a cargo del Presidente de la República, a través de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, busca garantizar y proteger "los derechos que nacen por la condición de afiliado, asociado o miembro de una sociedad de gestión colectiva", en concordancia con lo expuesto en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[10].

4.5.4. Los ciudadanos Jessica Estefanía Gutiérrez Agudelo y Andrés Felipe López Forero solicitan la acumulación de la presente demanda con otras que sobre el mismo tema se encuentran en curso y que fueron instauradas por el mismo actor[11]. Sin embargo, considera que esta Corporación debe inhibirse de proferir un fallo de fondo, pues al actor lo impulsa un interés "puramente subjetivo" en la definición de la controversia sometida a estudio[12].

Sin embargo, en caso de que sea viable proferir una decisión de fondo, los intervinientes consideran que los preceptos acusados deben declararse exequible, por una parte, porque las sociedades de gestión colectiva manejan recursos captados del público (CP art. 189.24)[13], y por la otra, porque la consagración de las facultades de inspección y vigilancia responden al artículo 2° de la Constitución, por virtud del cual las autoridades del Estado están constituidas para proteger los derechos ciudadanos, en este caso, los derechos morales y patrimoniales de los creadores de obras.

4.5.5. Las ciudadanas Vanesa Santamaría Arroyave y Julieth Tatiana Pinzón Castillo solicitan la acumulación de este expediente al proceso D-9677, pues se trata de una demanda que versa sobre el mismo tema y que corresponde al mismo actor. Respecto de la controversia de fondo, las intervinientes sostienen que las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor tienen como propósito recaudar y distribuir los derechos patrimoniales o económicos que les corresponden a sus afiliados, circunstancia que exige su sometimiento

a un régimen permanente de control al amparo de las atribuciones de dirección del Estado en la economía, como lo ha señalado esta Corporación en las Sentencias C-540 de 2001, C-792 de 2002 y C-124 de 2013.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes normativos acusados. Inicialmente manifiesta que los cuestionamientos que se realizan por el actor guardan identidad con los planteados en la demanda D-9677, correspondiente a los 26, 27, 37 y 38 de la Ley 44 de 1993, por lo que se limita a transcribir los argumentos expuestos en aquella oportunidad dirigidos a solicitar la declaratoria de constitucionalidad de los preceptos acusados.

En términos generales, la Vista Fiscal afirma que las sociedades de gestión colectiva de derechos autor y derechos conexos son particulares que administran los derechos económicos de los autores, motivo por el cual su funcionamiento debe someterse al control del Estado como director de la economía. Por lo demás, dichas sociedades también cumplen una función administrativa en desarrollo de la técnica de la descentralización por colaboración, consistente en expedir certificados de ejecución y pago del recaudo de derechos de autor sobre las obras difundidas en establecimientos abiertos al público, lo que exige una continua inspección y vigilancia del Estado, al considerar que dicho recaudo transciende el ámbito privado y se convierte en un asunto de interés público.

Al margen de lo anterior, el representante del Ministerio Público señala que la protección de los derechos de autor no se limita a los derechos morales y patrimoniales que surgen de los mismos, sino que también involucra el amparo de la cultura y del patrimonio cultural como fines constitucionales del Estado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones demandadas previstas en el artículo 2º del Decreto Ley 2041 de 1991, “por el cual se crea la Dirección Nacional del Derecho de Autor

como Unidad Administrativa Especial, se establece su estructura orgánica y se determinan sus funciones”.”, presentada por el ciudadano Jorge Alonso Garrido Abad, en los términos del numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política.

6.2. Problema jurídico

6.3. Cuestión previa: existencia de cosa juzgada material

6.3.1. A partir de algunas de las intervenciones reseñadas y del concepto de la Vista Fiscal, en el asunto bajo examen, se plantea la posible existencia de una cosa juzgada material frente al examen de constitucionalidad realizado por esta Corporación en la Sentencia C-851 de 2013 a los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 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”.

6.3.2. Al respecto es preciso señalar que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídica procesal, que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política[14], mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De ella surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto. Esta figura ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte de esta Corporación en los que se ha destacado su finalidad, sus funciones y consecuencias, así como las distintas modalidades que puede presentar[15]. Una de dichas modalidades corresponde a la distinción entre la cosa juzgada formal y la cosa juzgada material.

Con el propósito de precisar su alcance, la jurisprudencia constitucional ha dicho que la cosa juzgada formal tiene ocurrencia “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio”[16]; mientras que, por el contrario, la cosa juzgada material se presenta cuando existen dos disposiciones distintas que tienen identidad de contenido normativo y en relación con una de ellas ya ha habido previamente un juicio de constitucionalidad por parte de esta Corporación[17]. Sobre este punto, en la Sentencia C-310 de 2002, se dijo que:

"[La] Corte [ha entendido] que hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada formal, en aquellos eventos en los que existe un pronunciamiento previo del juez constitucional en relación con el precepto que es sometido a un nuevo y posterior escrutinio constitucional.[18] Así mismo, la jurisprudencia ha sido enfática en manifestar que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto del juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se apliquen comporte un cambio sustancial en su alcance y significación.[19]"

6.3.3. Más allá de la modalidad de cosa juzgada constitucional que se presente en cada caso, este Tribunal también ha dicho que los efectos de esta institución se predican tanto de los fallos de inexequibilidad como de los de exequibilidad, teniendo en cuenta que, por una parte, así lo prevé el inciso 1° del artículo 243 del Texto Superior, al no distinguir el carácter obligatorio, inmutable y definitivo de una decisión por el tipo de determinación que se adopta[20]; y por la otra, porque los pronunciamientos de esta Corporación adquieren valor jurídico y fuerza vinculante por el simple hecho de provenir del órgano a quien se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución[21]. No obstante, en tratándose de la cosa juzgada material, la doctrina de la Corte igualmente ha precisado que sus efectos varían dependiendo de si la norma fue declarada inexequible o exequible[22].

6.3.4. En el primer escenario, esto es, cuando este Tribunal se enfrenta a una disposición que reproduce el contenido normativo de otra que fue previamente declarada inexequible por razones de fondo, por regla general, le compete a esta Corporación decretar la inconstitucionalidad de la nueva norma objeto de análisis, por desconocer el mandato previsto en el inciso 2° del artículo 243 de la Constitución Política, según el cual: "Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

Al respecto, en la Sentencia C-096 de 2003, se señaló que esta modalidad de cosa juzgada material exige acreditar los siguientes requisitos:

"De conformidad con [el inciso 2° del artículo 243 del Texto Superior], para determinar si un

"acto jurídico" del legislador constituye una reproducción contraria a la Carta, es preciso examinar cuatro elementos:

1. Que una norma haya sido declarada inexequible

2. Que se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente;[23]

3. Que el texto legal, supuestamente reproducido, haya sido declarado inconstitu-cional por "razones de fondo", lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior;[24]

4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte.[25]

Cuando estos cuatro elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material, en sentido estricto, y, en consecuencia, la norma reproducida, debe ser declarada inexequible, pues la cosa juzgada material limita la competencia del legislador para reproducir el contenido material de la norma contraria a la Carta Fundamental. Cuando el legislador desconoce esta prohibición, la Corte debe proferir un fallo de inexequibilidad por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política."

La importancia de esta modalidad de cosa juzgada material radica, en primer lugar, en que propende por la seguridad jurídica, en cuanto impide que una norma declarada inexequible y que es contraria por razones de fondo a los mandatos previstos en la Constitución Política, pueda ser introducida de nuevo en el ordenamiento jurídico; en segundo lugar, en que garantiza el respeto por el Estado Social de Derecho, en la medida en que le fija un límite al legislador (ordinario o extraordinario), por virtud del cual no puede reproducir un acto jurídico que ha sido considerado incompatible con la Carta; y finalmente, en que condiciona la labor de la propia Corte Constitucional, pues le exige a este Tribunal que sea consistente con sus decisiones y que haga explícita la ratio decidendi que fundamenta sus sentencias[26].

6.3.5. En el segundo escenario, esto es, cuando esta Corporación se pronuncia sobre una disposición con idéntico contenido normativo al de otra que por razones de fondo fue previamente declarada exequible o exequible de forma condicionada[27], la decisión de la Corte no puede ser distinta a estarse a lo resuelto en la sentencia previa, a menos que se presenten circunstancias excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación[28]; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior[29]; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada[30].

En este orden de ideas, la existencia de esta modalidad de cosa juzgada exige acreditar los siguientes requisitos[31]:

(i) Que exista una sentencia previa de constitucionalidad sobre una disposición con idéntico contenido normativo a la que es objeto de demanda, esto es, que los "efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos"[32].

(ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud.

(iii) Que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado por razones de fondo.

(iv) Que no se hayan producido reformas constitucionales frente a los preceptos que sirvieron de base para sustentar la decisión; y que se esté ante el mismo contexto fáctico y normativo. En efecto, como en reiteradas ocasiones lo ha señalado este Tribunal, el juez constitucional tiene la obligación de tener cuenta los cambios que se presentan en la sociedad, pues puede ocurrir que un nuevo análisis sobre normas que en un tiempo fueron consideradas exequibles a la luz de una nueva realidad ya no lo sean[33].

6.3.6. En caso de que se acredite el cumplimiento de los citados requisitos, en virtud de la preservación de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima e igualdad, esta Corporación no sólo tiene la obligación de estarse a lo resuelto, sino que además debe declarar la exequibilidad o exequibilidad condicionada de la disposición demandada, lo cual

incluye la reproducción de los condicionamientos exigidos por la Corte, como quiera que sobre dicha disposición todavía no se ha realizado pronunciamiento alguno[34].

Esta precisión conceptual parte de la base de la distinción entre disposición y norma. En efecto, la teoría constitucional, distingue con claridad entre, de una parte, las disposiciones o enunciados normativos, esto es, los textos legales y, de otra, las normas o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por vía de aplicación o de interpretación, de dichos textos. Conforme a lo anterior, la Corte ha reconocido que es perfectamente posible que una disposición o enunciado normativo pueda contener diversas normas o reglas de derecho, mientras que una misma norma puede estar contenida en diversos textos o enunciados legislativos.

Esta distinción tiene repercusiones en la labor que se adelanta por parte de esta Corporación, en el entendido que explica la diferencia que existe entre el juicio abstracto de constitucionalidad y la declaratoria de exequibilidad o de inexequibilidad de una disposición. Precisamente, mientras que el juicio implica la revisión de constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma o regla de derecho, la declaratoria de exequibilidad o de inexequiblidad se predica de la disposición.

Esta técnica de la teoría constitucional explica el origen de las sentencias interpretativas o de exequibilidad condicionada, en las cuales, por regla general, no se altera la disposición, la cual se declara exequible, pero se interviene en su contenido por parte de la Corte, para señalar cuál o cuáles son los sentidos en los que resultan conformes con la Constitución. Si el control de constitucionalidad únicamente recayera sobre las disposiciones o los textos legales, no podrían existir sentencias interpretativas, pues este Tribunal tendría que limitarse a mantener o retirar del ordenamiento jurídico el enunciado normativo demandado, pero no podría expulsar una proposición jurídica para conservar, en un lugar, una determinada regla de derecho, acorde con los mandatos previstos en el Texto Superior.

Como se observa de lo expuesto, esta técnica no conduce a que una misma disposición sea dos o más veces declarada exequible, pues lo que ha sido objeto de pronunciamiento previo son las proposiciones jurídicas o reglas de derecho frente a las cuales se preserva el efecto de la cosa juzgada, como lo ordena el artículo 243 del Texto Superior, siempre que se

cumplan con los requisitos señalados en el acápite 6.3.5 de esta providencia[35].

6.3.7. Por último, en criterio de este Tribunal, la cosa juzgada material no puede ser decretada por un sólo magistrado al momento de adelantar el control de admisibilidad de la demanda, ya que su reconocimiento le corresponde a la Sala Plena por medio de una sentencia. Esta regla se justifica, entre otras, por las siguientes razones:

"(i) La existencia de cosa juzgada material, equivale a la declaración de exequibilidad o inexequibilidad de un precepto legal. Y de acuerdo con la Constitución (arts. 241 y ss) y la ley (estatutaria de la administración de justicia, el Decreto 2067/91 y el reglamento interno de la Corte), es esta Corporación en Sala Plena la que debe adoptar decisiones de esa índole.

(ii) Las providencias que profiere la Corte en ejercicio del control constitucional, son de obligatorio cumplimiento y producen efectos erga omnes. Pero para que ello tenga lugar, es necesario que el fallo lo emita el órgano constitucionalmente competente, en este caso, la Sala Plena. De no ser así, se estaría aceptando que las decisiones de inconstitucionalidad o constitucionalidad de un precepto legal se adopten por un sólo magistrado, lo cual contraría el orden supremo."[36]

En términos generales, obsérvese como, la necesidad de que la decisión acerca de la existencia de una cosa juzgada material sea proferida por la Sala Plena, se justifica en la distinción entre norma y disposición, pues al final de cuentas el texto legal tiene que ser objeto de una expresa declaratoria de exequibilidad o de inexequiblidad (CP art. 241), más allá de que el efecto de la citada cosa juzgada ampare al mismo precepto normativo o regla de derecho.

6.3.8. En el asunto sub judice, a partir de algunas de las intervenciones reseñadas y del concepto de la Vista Fiscal, es posible inferir la existencia de una cosa juzgada material frente a lo resuelto por esta Corporación en la Sentencia C-851 de 2013, en la que se declaró la exequibilidad de los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011.

6.3.8.1. Para tal efecto, es preciso señalar que el mismo ciudadano que actúa como demandante en esta ocasión fue el que promovió el juicio que dio lugar a la expedición de

la citada Sentencia C-851 de 2013. En ella se cuestionó la exequibilidad de todos los preceptos legales previamente señalados, por el hecho de consagrar la posibilidad de que el Presidente de la República –a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor– inspeccione y vigile a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

Precisamente, el artículo 24 de la ley en cuestión dispone que: "Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 44 de 1993, el Presidente de la República ejercerá por conducto de la Unidad Administrativa Especial –Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, la inspección, vigilancia y control de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, en los términos establecidos en las normas vigentes". En desarrollo de dicho mandato general, el actor también acusó los artículos 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33 y 34 de la ley en mención que aluden a la relación de las citadas funciones. Bajo este contexto, por ejemplo, se señala que la inspección consiste en la atribución dirigida a solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional la información que exista sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las mencionadas sociedades; mientras que, la vigilancia se ejerce de forma permanente, con el propósito de ajustar las actuaciones de las sociedades de gestión colectiva a los mandatos previstos en la ley y en sus estatutos.

Al igual que en esta ocasión, a juicio del actor, las citadas normas eran inconstitucionales por consagrar una atribución de inspección y vigilancia a cargo del Presidente de la República por fuera de los supuestos regulados en el artículo 189 del Texto Superior, cuya ejecución se convertía en una restricción desproporcionada de la libertad económica.

6.3.8.2. En criterio de la Corte, además de las funciones de inspección y vigilancia señaladas en el artículo 189 Superior, el legislador está facultado para asignar esas mismas competencias en otros sectores, en virtud del poder de intervención del Estado en la economía, en los términos previstos en el artículo 334 de la Constitución. Por lo demás, las aludidas funciones también se desprenden del numeral 23 del artículo 150 de la Constitución, conforme al cual le corresponde al Congreso de la República: "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (…)". Desde esta perspectiva, al momento de pronunciarse sobre el caso en concreto, este Tribunal concluyó que:

"(…) no obstante [que] en el artículo 189 Superior no se regula explícitamente la inspección y vigilancia sobre este tipo de sociedades, el Legislador goza de una amplia facultad de configuración en esta materia que no se desprende en el caso concreto de dicha disposición, sino de la Constitución económica.

(…) En efecto, como se anotó en las consideraciones de esta providencia, las funciones de control, inspección y vigilancia no solo se desprenden de la facultad conferida al Congreso en el numeral 23 del artículo 150 para expedir leyes que rigen el ejercicio de funciones públicas, sino que son también una expresión de la intervención del Estado en la economía (…) Acorde con lo expuesto, la Corte considera que, en virtud de los artículos 333 y 334 de la Constitución, el legislador se encuentra habilitado para regular las funciones de inspección, control y vigilancia del Ejecutivo sobre las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos como sociedades de contenido patrimonial, así dicha potestad no se desprenda expresamente del artículo 189, en la medida en la que estas funciones son expresión de la intervención del Estado en la economía.

Por su parte, las normas que regulan las facultades de inspección, control y vigilancia de las sociedades de gestión, no limitan la libertad económica ni la libertad de empresa de sus asociados. // Observa la Corte en este punto, que la finalidad de la norma es legítima y no se encuentra prohibida por la Constitución, puesto que su objetivo es definir el contenido de las funciones de inspección, control y vigilancia en cabeza de la Dirección Nacional de Derecho de Autor para proteger los intereses de los titulares de los derechos de autor y conexos. Dichas competencias se encuentran descritas de manera precisa en la ley de manera que la Dirección no podrá actuar por fuera de lo que establezcan la Ley 44 de 1994 y la Ley 1493 de 2011.

De otro lado, las medidas para alcanzar el fin propuesto parecen adecuadas porque efectivamente logran materializar el control de la Dirección y evitar posibles abusos o violaciones a la ley por parte de las sociedades de gestión.

Por ende, no se estima vulnerada la libertad económica de estas sociedades, ni se considera desproporcionado que el Legislador haya otorgado dichas facultades a la Dirección Nacional de Derecho de Autor puesto que las medidas han sido adoptadas en desarrollo de un mandato constitucional de protección de los derechos de autor y conexos y no pretenden

desestimular la creación de sociedades de gestión colectiva.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte decidió declarar la exequibilidad, por los cargos examinados, de los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011, no sin antes llamar la atención del accionante en la conducta inapropiada y antitécnica de interponer la acción pública de inconstitucionalidad, en varias ocasiones y frente a la misma materia, en perjuicio de los principios de economía y eficiencia que deben guiar la correcta administración de justicia.

Este llamado se justificó en el hecho de que en la Sentencia C-851 de 2013, este Tribunal se pronunció sobre tres demandas acumuladas propuestas por el mismo actor (D-9665, D-9675 y D-9676), en las que se reiteró la misma acusación previamente expuesta.

6.3.9. Con posterioridad, en la Sentencia C-852 de 2013, esta Corporación declaró la existencia de una cosa juzgada material frente a una demanda propuesta por el mismo actor contra los artículos 26, 27, 37 y 38 de la Ley 44 de 1993, en los que nuevamente se reitera la función de inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derechos de Autor frente a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

Precisamente, el artículo 26 de la citada ley dispone que: "Las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos deben ajustarse en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones y atribuciones a las normas de este capítulo, hallándose sometidas a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional del Derecho de Autor"[37]. Por su parte, el mismo rigor normativo se reitera en el artículo 27 y se complementa con una descripción de las atribuciones que surgen de dichas funciones en los artículos 37 y 38 de la ley en mención.

Para justificar la existencia de una cosa juzgada material, este Tribunal manifestó que:

"(…) En el presente caso, no se demandan las mismas normas sino otras contenidas en la Ley 44 de 1993. Sin embargo, lo que se acusa en dichas disposiciones es el hecho de que regulen la facultad de inspección, control y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior sobre las sociedades de gestión colectiva. Por lo anterior se trata de normas contenidas en leyes diferentes pero que tienen un contenido normativo equivalente a pesar de no ser textualmente iguales.

(…) De otro lado, la demanda de la sentencia C-851 de 2013 es idéntica a la demanda que se examina en este caso. Ambas reprochan la facultad de inspección, control y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior sobre las sociedades de gestión colectiva considerando que se desconocen los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución por (1) haberse extralimitado el Legislador al asignar al Ejecutivo, funciones de inspección y vigilancia que no le corresponden de acuerdo con el artículo 189 superior; y (2) por limitar de modo desproporcionado la libertad económica que ejercen las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

(…) En la sentencia C-851 de 2013 la Corte decidió "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".

(…) Habiéndose comprobado que las normas acusadas en esta ocasión y aquellas examinadas en la sentencia C-851 de 2013 tienen contenidos normativos equivalentes, relativos a la regulación de la facultad de inspección, control y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior sobre las sociedades de gestión colectiva, y teniendo en cuenta la identidad de los cargos formulados por el demandante, la Corte considera que en este caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material relativa."

6.3.10. En esta oportunidad y con sujeción a lo expuesto, la Corte también declarará la existencia de una cosa juzgada material frente a los preceptos acusados previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 2041 de 1991, conforme al cual le corresponde a la Dirección Nacional de Derechos de Autor "ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de los derechos reconocidos en la Ley 23 de 1982 y demás disposiciones", con fundamento en las razones que a continuación se exponen:

– En primer lugar, es claro que los apartes normativos acusados guardan identidad de contenido normativo con las disposiciones declaradas exequibles en la Sentencia C-851 de 2013, en tanto ambas se circunscriben a establecer las funciones de inspección y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República –a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor– sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

Precisamente, en la citada Sentencia C-851 de 2013 se examinó el artículo 24 de la Ley 1493 de 2011, en el que expresamente se dispone que le corresponde al Presidente de la República ejercer por conducto de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, la inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos. En desarrollo de dicho mandato general, el actor también acusó los artículos 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33 y 34 de la ley en mención que aluden a la relación de las citadas funciones. Así, por ejemplo, se señala que la inspección consiste en la atribución dirigida a solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional la información que exista sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las mencionadas sociedades; mientras que, la vigilancia se ejerce de forma permanente, con el propósito de ajustar las actuaciones de las sociedades de gestión colectiva a los mandatos previstos en la ley y en sus estatutos[38].

Esta misma identidad de contenido normativo se encuentra en las normas declaradas exequibles en la Sentencia C-852 de 2013, previo reconocimiento –como ya se dijo– de la existencia de una cosa juzgada material. En dicha ocasión, a partir de la decisión de estarse a lo resuelto, se decretó la exequi-bilidad de los artículos 26, 27, 37 y 38 de la Ley 44 de 1993. Al igual que ocurre con los preceptos demandados en esta oportunidad, en el citado artículo 26 se establece que las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor se encuentran sometidas a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derechos de Autor. Este mismo rigor normativo se reitera en el artículo 27 y se complementa con una descripción de las atribuciones que surgen de dichas funciones en los artículos 37 y 38 de la ley en mención.

Como se observa de lo expuesto, si bien los apartes que se demandan en esta oportunidad se encuentran en una fuente normativa distinta a las leyes sobre las cuales esta Corporación ya se pronunció, se trata de disposiciones que guardan identidad de contenido normativo a pesar de no ser textualmente iguales, pues se limitan a atribuir las funciones de inspección y vigilancia que el Presidente de la República–a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor– ejerce sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

– En segundo lugar, existe identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por la Corte y aquellos que sustentan la nueva solicitud. En efecto, como previamente se expuso, la acusación que se plantea en esta oportunidad es exactamente igual a la resuelta en la Sentencia C-851 de 2013, esto es, que el legislador ordinario o extraordinario no puede consagrar las atribuciones de inspección y vigilancia por fuera de las hipótesis señaladas en el artículo 189 de la Constitución y que ello, por sí mismo, constituye una limitación desproporcionada de la libertad económica. Estos mismos cargos se formularon contra los artículos 26, 27, 37 y 38 de la Ley 44 de 1993, lo que dio lugar a declarar la existencia de una cosa juzgada material en la Sentencia C-852 de 2013.

– En tercer lugar, la declaratoria de constitucionalidad se realizó por razones de fondo y no de procedimiento, frente a las cuales se ha considerado que no es procedente la declaratoria de cosa juzgada material. En efecto, en la Sentencia C-851 de 2013, esta Corporación se pronunció sobre el origen de las atribuciones de inspección y vigilancia y sobre las limitaciones posibles a la libertad económica. Como consecuencia de lo anterior, la Corte declaró exequibles las disposiciones acusadas al encontrar que el Presidente de la República –a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor– puede ejercer actividades de inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva, en virtud de lo previsto en los artículos 150.23, 333 y 334 de la Constitución, funciones que a su vez no desconocen la libertad de empresa de los asociados.

6.3.11. Por consiguiente, conforme a las consideraciones expuestas en esta sentencia, para la Corte no existe duda de que respecto de los apartes normativos demandados previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 2041 de 1991, conforme al cual le corresponde a la Dirección Nacional de Derechos de Autor "ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de los derechos reconocidos en la Ley 23 de 1982 y demás disposiciones", ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material, ya que, como se explicó, su contenido normativo fue previamente analizado por las mismas razones de fondo en la Sentencia C-851 de 2013, sin que se adviertan alteraciones en el contexto fáctico y normativo que conduzcan a la necesidad de replantear la decisión adoptada en la citada providencia, tal y como se expuso en la Sentencia C-852 de 2013.

6.4. Síntesis

En el caso bajo examen, esta Corporación encontró que, frente a los apartes normativos demandados previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 2041 de 1991, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material en relación con la Sentencia C-851 de 2013, en primer lugar, porque las disposiciones acusadas en dicha ocasión y aquella examinada en esta oportunidad tienen identidad de contenido normativo, al establecer la potestad del Presidente de la República –a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor– de ejercer las funciones de inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos; y, en segundo lugar, porque existe identidad en los cargos formulados por el mismo demandante en ambas oportunidades, sin que se adviertan alternaciones en el contexto fáctico y normativo que conduzcan a la necesidad de replantear la decisión adoptada en la citada providencia, tal y como se expuso en la Sentencia C-852 de 2013, en la que también se decretó la existencia de una cosa juzgada material en relación con los artículos 26, 27, 37 y 38 de la Ley 44 de 1993.

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

RESUELVE

Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-851 de 2013 y, en consecuencia, declarar EXEQUIBLES las expresiones: "y ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de los derechos reconocidos en la Ley 23 de 1982 y demás disposiciones", contenidas en el artículo 2º del Decreto Ley 2041 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-073/14

Referencia: Expediente D-9674.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2041 de 1991, "por el cual se crea la Dirección del Derecho de Autor como Unidad Administrativa Especial, se establece su estructura orgánica y se determinan sus funciones".

Actor: Jorge Alonso Garrido Abad.

Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Salvo parcialmente mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-073 de 2014, aprobada por la Sala Plena en sesión del cinco (5) de febrero de dos mil catorce (2014), en la cual se decidió:

"Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-851 de 2013 y, en consecuencia, Declarar EXEQUIBLES las expresiones: "y ejercer la inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de los derechos reconocidos en la Ley 23 de 1982 y demás disposiciones", contenidas en el artículo 2° del Decreto Ley 2041 de 1991".

De las dos decisiones contenidas en el texto del decisum que acaba de transcribirse, comparto la primera: la de declarar Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-851 de 2013, al haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada material. Sin embargo, me aparto de la segunda: la de declarar exequibles las expresiones demandadas. Mi discrepancia se funda en las siguientes razones:

2. Si se configura el fenómeno de la cosa juzgada material, en los términos antedichos, ninguna autoridad, categoría en la que está incluido este tribunal, puede hacer una nueva declaración sobre la exequibilidad de la regla de conducta contenida en las expresiones demandadas, salvo que se trate de analizar la constitucionalidad de ésta a partir de otros

parámetros de control.

3. Además de no ser necesario y posible hacer por segunda vez la declaración de exequibilidad en el caso sub examine, por haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada material, la segunda declaración no es consecuencia de la primera. La primera declaración se agota en sí misma, pues al estarse a lo resuelto en la Sentencia C-851 de 2013 se acoge de manera integral su decisum y, por lo tanto, de ello no se sigue, como consecuencia, una nueva declaración de exequibilidad, así ésta se haga en el mismo sentido de la declaración contenida en dicha sentencia.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

[1] Al respecto, el artículo 24 de la Ley 1493 de 2011 dispone que: "Artículo 24.- Competencia de la Unidad Administrativa Especial. Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 44 de 1993, el Presidente de la República ejercerá por conducto de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, la inspección, vigilancia y control de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, en los términos establecidos en las normas vigentes.

Parágrafo. Las disposiciones del presente capítulo aplicarán también, en lo pertinente, a las entidades recaudadoras constituidas por las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos."

[2] En sus propias palabras, el accionante manifiesta que: "el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución al Presidente, están expresamente señaladas en el artículo 189 Superior. Según esta disposición, el Presidente sólo puede ejercer facultades de inspección, vigilancia y control, sobre: a) la enseñanza conforme a la ley (numeral 21); b) la prestación de los servicios públicos (numeral 22); c) las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre

las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (numeral 24)"; y finalmente, d) sobre las instituciones de utilidad común (numeral 26). Ninguna de dichas actividades y sectores guardan relación con el objeto que cumplen las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, por las siguientes razones: (i) frente al numeral 21, porque la actividad económica que cumplen no es la de enseñanza; (ii) frente al numeral 22, porque la actividad de cobro de derechos subjetivos de autor no está declarada como servicio público; (iii) frente al numeral 24, porque las sociedades de gestión colectiva no participan del sector financiero, bursátil, asegurador o cualquier otro relacionado con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público y (iv) frente al numeral 25, porque las citadas sociedades no están consideradas como instituciones de utilidad común. De ahí que, "la adición realizada a sus propias funciones constitucionales, realizada por el Presidente, a través de la norma censurada, tiene relevancia constitucional, en la medida en que a través del irregular texto, resultó adicionando las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución, lo que constituye una inconstitucional adición al artículo 189 de la Carta y, por tanto, (...) una reforma a la voluntad de la Constitución Nacional, lo que vicia la norma censurada de flagrante inconstitucionalidad".

[3] Al respecto, la norma en cita dispone que: "Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que señala la Constitución".

[4] "Artículo 211. Los titulares de derechos de autor podrán formar asociaciones sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, para la defensa de sus intereses conforme a las disposiciones establecidas en la presente ley".

[5] "Artículo 10. 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".

[6] "Artículo 1°. Constitución. Conforme a lo dispuesto en la legislación autoral vigente, los titulares de derecho de autor o de derechos conexos, podrán formar sociedades de gestión

colectiva sin ánimo de lucro".

[7] "Artículo 43. Las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor y derechos conexos, estarán sometidas a la inspección y vigilancia por parte del Estado, debiendo obtener de la oficina nacional competente la correspondiente autorización de funcionamiento".

[8] La norma en cita dispone que: "Artículo 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (…) 26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores".

[9] Se trata de varios escritos remitidos por estudiantes de la Universidad Católica de Colombia, frente a los cuales tan sólo se tendrán en cuenta los argumentos referentes a los cargos planteados por el actor.

[10] "1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. // 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora." (Subrayado conforme a la cita original).

[11] Se hace referencia, entre otras, a los procesos D-9665 y D-9677.

[12] Textualmente se sostiene que: "Todo lo anterior deja entrever el interés puramente subjetivo del actor en todo el tema que se refiere a los derechos de autor, que al parecer son el giro de sus negocios, que lo único que busca es beneficiarse con la decisión que pueda adoptar la Corte Constitucional, en consecuencia la Corte deberá inhibirse en resolver el presente asunto".

[13] Sobre este punto, se dijo que: "De tal manera debe ser claro que realmente las sociedades de gestión colectiva recaudan recursos de todos aquellos establecimientos abiertos al público, que se benefician de los autores, es decir, explotan comercialmente la música u otras obras artísticas, que finalmente tales recursos son captados del público y por

ende quien los maneja es la persona jurídica denominada sociedades de gestión colectiva, ajustándose así al numeral 24 del art. 189 de la Constitución Nacional (…)".

[14] Dispone la norma en cita: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

[15] Sobre la materia se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-774 de 2001, C-310 de 2002, C-004 de 2003, C-039 de 2003, C-1122 de 2004, C-469 de 2008, C-600 de 2010, C-283 de 2011, C-254A de 2012 y C-1017 de 2012.

[16] Sentencia C-489 de 2000.

[17] Sentencia C-427 de 1996.

[18] Véanse, entre otras, las Sentencias C-427 de 1996, C-489 de 2000 y C-774 de 2001.

[19] Véanse, entre otras, las Sentencias C-427 de 1996, C-447 de 1997, C-774 de 2001 y C-1064 de 2001.

[20] Dispone la norma en cita: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional".

[21] Véanse, entre otras, las Sentencias C-301 de 1993, C-037 de 1996, C-310 de 2002 y C-181 de 2010.

[22] Véanse, entre otras, las Sentencias C-310 de 2002, C-096 de 2003, C-211 de 2003, C-710 de 2005, C-1266 de 2005, C-259 de 2008 y C-181 de 2010.

[23] Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales; C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de

los artículos 16 numeral 1° y artículo 17 inciso 2° de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.

[24] Corte Constitucional, C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

[25] En la sentencia C-447 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que "la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (…) Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias."

[26] Un caso reciente sobre la materia se puede consultar en la Sentencia C-766 de 2013.

[27] En cuanto a los fallos de exequibilidad se pueden consultar las Sentencias C-311 de 2002 y C-096 de 2003. Por su parte, en lo que se refiere a los pronunciamientos de exequibilidad condicionada, se puede examinar la Sentencia C-394 de 2002 y C-443 de 2009.

[28] En la Sentencia C-460 de 2008 se negó la existencia de una cosa juzgada material en sentido amplio, por los cambios constitucionales introducidos al sistema penal de enjuiciamiento.

[29] En la Sentencia C-774 de 2001 se apeló al concepto de "Constitución viviente" para realizar un nuevo examen de constitucionalidad sobre la figura de la detención preventiva. Al respecto, se dijo que: "El concepto de 'Constitución viviente' puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, -que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades- un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma."

[31] Véanse, entre otras, las Sentencias C-1121 de 2005 y C-1266 de 2005.

[32] Sentencia C-565 de 2000 reiterada en la Sentencia C-710 de 2005.

[33] Sobre este punto, en la Sentencia C-310 de 2002 se dijo que: "De igual manera, la jurisprudencia señala que si la disposición es declarada exequible, la cosa juzgada material, en principio, imposibilita al juez constitucional para 'pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o alteren la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulneren el principio de la igualdad.' No obstante, atendiendo al carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país, es posible que el juez constitucional se vea obligado a revaluar la interpretación previamente adoptada en torno al alcance de un determinado texto jurídico, debiendo adelantar un nuevo juicio de inconstitucionalidad; esta vez, a partir de acontecimientos distintos a los que respaldaron la decisión positiva que se adoptó en el pasado –cambios sociales, económicos, políticos o culturales–, aun cuando no se hayan presentado cambios sustanciales o formales en las disposiciones constitucionales que suscitaron su aval inicial. Por supuesto que, en estos casos, la actividad desplegada por el organismo de control constitucional no atenta contra la cosa juzgada material, pues 'el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica' (…)".

[34] Sentencias C-311 de 2002, C-1075 de 2002, C-096 de 2003, C-181 de 2010 y C-241 de

2012.

[35] Esta forma de actuación de la Corte ha sido ampliamente reiterada, entre otras, en las Sentencias C-311 de 2002, C-875 de 2002, C-1075 de 2002, C-036 de 2003, C-096 de 2003, C-1121 de 2005, C-424 de 2006, C-259 de 2008, C-840 de 2008, C-698 de 2008, C-055 de 2010 y C-181 de 2010.

[36] Auto 027A de 1998 reiterado en las Sentencias C-1299 y 1300 de 2005.

[37] Se resalta y subraya el aparte normativo que fue objeto de demanda.

[38] Entre las atribuciones que surgen como consecuencia del ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia se enumeran las siguientes: reconocer la personería jurídica, practicar visitas, enviar delegados, ejercer control de legalidad sobre los estatutos, etc.