C-265-94

Sentencia No. C-265/94

SOCIEDAD-Legitimidad constitucional

La legitimidad constitucional de las sociedades de contenido esencialmente patrimonial o finalidad lucrativa deriva de la propiedad privada y de las libertades económicas; en cambio, las asociaciones en sentido estricto surgen del reconocimiento de los derechos de la persona y de sus posibilidades de participación en los destinos colectivos. Esta distinción es fundamental porque la Constitución colombiana, al consagrar un Estado social de derecho (C.P art 1), combina el intervencionismo económico -lo cual supone una permanente posibilidad de restricción estatal de las libertades económicas- con el radical respeto de los derechos civiles y políticos -por lo cual la restricción de estos últimos debe tener fundamento expreso y específico-

JUEZ CONSTITUCIONAL-Deberes/LIBERTAD ECONOMICA-Regulación /INCONSTITUCIONALIDAD MANIFIESTA/INTERVENCION ECONOMICA/SOCIEDAD MERCANTIL

El juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, si la ley que regula la actividad de sociedades de contenido patrimonial no vulnera claramente la carta fundamental o establece regulaciones manifiestamente irrazonables debe ser considerada constitucional, por cuanto hay cláusulas generales que autorizan la intervención estatal en la economía.

ASOCIACION/IN DUBIO PRO LIBERTATE

Con respecto a las asociaciones que no tienen contenido económico o esencialmente

patrimonial, se impone una interpretación restrictiva de las posibilidades de interferencia estatal, por cuanto la Constitución no prevé formas de dirigismo estatal político o ético sino que, por el contrario, consagra como principio el pluralismo y la coexistencia de las más diversas formas de vida. Por tal razón, la prueba de constitucionalidad en este caso es mucho más estricta. En este campo debe primar el canon hermenéutico de la "in dubio pro libertate": el juez constitucional deberá entonces ser mucho más celoso en el control de las intervenciones estatales, puesto que con respecto a tales asociaciones basta que tal intervención no tenga justificación constitucional expresa y clara o no esté fundada en la existencia de un riesgo claro e inminente para que se deba declarar su inexequibilidad por violación de la libertad de asociación. Esto significa que si la ley no demuestra un fundamento constitucional manifiesto y claro deberá ser declarada inconstitucional.

PRUEBAS DE CONSTITUCIONALIDAD/CARGA DE LA PRUEBA

Esta diferencia de pruebas de constitucionalidad según las materias tratadas no es en manera alguna una innovación doctrinaria de esta Corte o de esta sentencia. Ella resulta de las tensiones valorativas y del diverso peso estructural que ocupan ciertas normas y derechos en todos los textos constitucionales, lo cual explica que la mayoría de los tribunales constitucionales apliquen diferentes pruebas de constitucionalidad según las materias y los derechos. Esta Corte ya había utilizado pruebas diferentes de constitucionalidad en materia de igualdad. Esta Corporación precisó que cuando una diferencia de trato se basa en una clasificación expresamente establecida por la Constitución o por los instrumentos internacionales de derechos humanos como potencialmente discriminatoria, la carga de la prueba de que esa diferencia no viola el principio de igualdad corresponde a quien la lleve a cabo.

SOCIEDAD DE GESTION COLECTIVA DE DERECHOS DE AUTOR-Naturaleza/SOCIEDAD DE GESTION COLECTIVA DE DERECHOS DE AUTOR-Regulación

Se trata de una sociedad de contenido primariamente patrimonial, no en el sentido de que ella busque una ganancia para sí misma -como en el caso de las sociedades comerciales clásicas- sino en la medida en que su función se centra en la recaudación de las remuneraciones provenientes por el pago de los derechos patrimoniales ligados al derecho de autor y conexos y su reparto entre los beneficiarios pertenecientes a la asociación. La

facultad de regulación de este tipo de sociedades deriva de la Constitución económica y no del derecho de asociación en general como emanación de la libertad de expresión. La exigencia de un número mínimo de socios no constituye un trato discriminatorio sino un medio utilizado que parece adecuado para conseguir los fines anteriormente mencionados. Además, en ninguna parte la Constitución consagra que todas las sociedades de contenido patrimonial deban tener un mismo número mínimo de asociados.

SINDICATO-Suspensión de personería jurídica/SINDICATO-Cancelación de personería jurídica/RESERVA JUDICIAL

La estricta reserva judicial establecida por el artículo 39 se refiere exclusivamente a las asociaciones sindicales de trabajadores y empleadores. Esto obviamente no significa que esa reserva judicial no pueda ser ampliada en un futuro por el legislador, si lo considera conveniente, a fin de que cubra también a otras asociaciones. Sin embargo, la conclusión que se impone es que una ley que establezca la posibilidad de suspender o cancelar la personería jurídica de una asociación no sindical por una autoridad administrativa no es por ese hecho inconstitucional.

CONSTITUCION POLITICA-Lugar que ocupa una disposición dentro del texto

En el ordenamiento constitucional colombiano el lugar que ocupa una disposición dentro del texto constitucional es un criterio auxiliar para precisar sus alcances pero que no define por sí mismo su sentido ni el ámbito de su aplicación. Esto implica que no puede el intérprete reducir o ampliar el sentido de una disposición constitucional únicamente por el lugar que la norma ocupa en la ordenación del texto constitucional en títulos y capítulos (el criterio "sede materiae") o por el título que la encabece (el argumento "a rúbrica"). Sin embargo esto no significa que esos aspectos sean irrelevantes para el intérprete. Y en este caso específico se trata de un aspecto que tiene particular importancia por cuanto no se trata de una colocación equivocada o caprichosa del inciso sino que armoniza plenamente con otros elementos históricos, teleológicos y sistemáticos .

REF: Demanda No. D-464

Norma acusada: Artículo 12 y 38 (parcial) de la Ley 44 de 1993.

Actor: Hernán Antonio Barrero Bravo.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Temas: – Tipos constitucionales de asociación.

– Asociaciones, sociedades mercantiles, constitución económica e intervención reguladora del Estado.

– Libertades preferentes y no preferentes y sus efectos sobre la regulación legal y el control constitucional.

– Reserva judicial constitucional para la suspensión o cancelación de personería jurídica de asociaciones sindicales pero no para todo tipo de asociación.

Santa Fe de Bogotá, dos (2) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12 y 38 (parcial) de la Ley 44 de 1993, la cual fue radicada con el número D-464.

1. De las normas objeto de revisión

Los artículos 12 y 38 (se subraya lo demandado de la anterior disposición) de la Ley 44 de 1993 preceptúan lo siguiente:

Artículo 12. Las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos que se constituyan a partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán funcionar con menos de cien (100) socios, quienes deberán pertenecer a la misma actividad.

Parágrafo. Las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos están siempre obligados a aceptar la administración de los derechos de sus asociados.

(…)

Artículo 38. La Dirección General del Derecho del Autor una vez comprobada la infracción a las normas legales y estatutarias podrá imponer, mediante resolución motivada cualquiera de las siguientes sanciones:

a) Amonestar por escrito a la sociedad;

b) Imponer multas hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, teniendo en cuenta la capacidad económica de la sociedad;

c) Suspender la personería jurídica hasta por un término de seis (6) meses, y

d) Cancelar la personería jurídica.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera infringidos los artículos 1º, 2º, 3º, 9º, 13, 38, 39, 61, 93 y 113 de la Carta, basado en los argumentos:

a) En relación con el artículo 12 de la Ley 44 de 1993. El ciudadano Barrero Bravo entendió que “el legislador al elevar el número de miembros para constituir una asociación autoral, de 25 a 100 titulares de derechos de autor que pertenezcan a la misma actividad, hace nugatorio el derecho de asociación (art. 38 C.N.) y desconoce los Tratados Internacionales aprobados y ratificados por Colombia (Leyes 74/68 y 16/72), sobre derechos humanos. Así

mismo, se aparta de la realidad nacional, en cuanto a que ninguna Ley en nuestro medio exige para las sociedades o para las asociaciones o corporaciones, como las cooperativas (L. 79/88); precooperativas (D.E. 1333/89); sindicatos (C.S. del T.); asociaciones mutualistas (D.E. 1480/89; etc. un número superior a 25 asociados o corporados para constituirse o funcionar. En esta forma, el legislador deja de cumplir uno de los fines esenciales del Estado, como es el de garantizar la efectividad del derecho de asociación (art. 2 C.N.)".

Agrega el actor que "al establecer ese número de 100 asociados., también se desconoce que en el país hay actividades que no cuentan con este número de titulares de derechos autorales, que tienen iguales derechos a los demás, como sucede con los productores fonográficos, cinematográficos y de videogramas, para no citar sino estos".

Concluye el demandante que "la Ley 44 dice garantizar y desarrollar el derecho de asociación para los titulares de derechos de autor y conexos, formalmente (art. 12); pero se niega, al mismo tiempo, al hacer exigencias que ellos no pueden cumplir; es decir, en esta forma se desconoce el principio de razonabilidad en esta materia al hacer exigencias injustificadas y discriminatorias y el de igualdad ante la Ley, consagrado en el artículo 13 de la Carta".

b) Al respecto del los literales c) y d) del artículo 38 acusado. El accionante manifestó que "las sanciones establecidas en estos literales no pueden ser aplicadas administrativamente, sino a través de la rama judicial, tal como lo contempla constitucionalmente el artículo 39, por ser estas entidades organizaciones sociales, o mejor gremiales. Lo contrario, además de violar esta norma superior se llevaría por delante los artículos 3º y 113 de la Constitución en cuanto a la separación de las ramas del Poder Público".

3. De la intervención gubernamental.

El ciudadano Eduardo Gómez Giraldo, designado por el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Nacional del Derecho de Autor, intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

El ciudadano Gómez Giraldo manifestó que "la gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos es una forma asociativa sui generis, necesariamente definida y regulada por el legislador, a través de la cual puede hacerse efectivo el ejercicio de los derechos

patrimoniales que corresponden a titulares de derechos de autor y de derechos conexos, en especial respecto de obras musicales y de utilización secundaria de fonogramas. Ahora bien, debe dejarse aclarado que no es la única forma de ejercicio de estos derechos, pues bien pueden los citados titulares actuar por sí mismos en uso de las prerrogativas y acciones legalmente concedidas por la Ley 23 de 1982 y por la Ley 23 de 1982 y por la Ley 44 de 1993, civil y penalmente. Puede definirse como el sistema de administración colectiva en el cual los titulares de derechos autorizan a las organizaciones al efecto constituidas, para que administren sus derechos, es decir, supervisen la utilización de las obras respectivas, negocien con los usuarios eventuales, les otorguen licencias a cambio de regalías adecuadas y en condiciones convenientes, recauden esas regalías y las distribuyan entre los titulares de derechos. Se trata de un eficaz instrumento que permite a los titulares de derecho de autor y derechos conexos asegurar el efectivo ejercicio de sus derechos, dada la carga y dificultades de un ejercicio individual, ante la multiplicidad y número de los usuarios. Connota una relevancia económica tal que compromete al Estado en la salvaguardia de los intereses de los titulares que en tal forma se reúnen, y en tal sentido, la reunión de un reducido número de socios no permite asegurar el cumplimiento de los fines esenciales en su propio beneficio, pues el solo ejercicio administrativo del cobro de los derechos correspondientes demanda costos que no logran ser cubiertos por la remuneración correspondiente a solo veinticinco miembros por más exitosos que estos sean en la ejecución de sus obras musicales o en la utilización secundaria de sus fonogramas".

Agrega el mencionado ciudadano Gómez Giraldo que "esta gestión colectiva, aunque sirve primordialmente los intereses de los titulares del derecho de autor y los derechos conexos, también ofrece ventajas a los usuarios, que de ese modo pueden tener acceso a las obras que necesitan en forma más sencilla y económica, dado que la administración colectiva reduce los costos de las negociaciones con los usuarios, del control de las utilizaciones y de la recaudación de las regalías; tales son parte de sus cometidos. No se trata de una asociación gremial o de trabajadores, como equívocamente lo sugiere el actor, pues es, reiteramos, una forma asociativa sui generis, conformada por los titulares privados de derechos de autor y derechos conexos; con tal necesaria previsión debe aclararse que no cabe ubicar su naturaleza en los presupuestos del artículo 39 de la Constitución que refiere a la asociación sindical, en particular".

El ciudadano Gómez Giraldo, sustentando la reglamentación del Estado en la sociedad

aludida, afirmó que “como cualquier otra forma asociativa; la administración colectiva de derechos de autor y derechos conexos conlleva para los titulares, la libertad individual de asociarse o decidir ejercer sus derechos individualmente, pero en tanto asociadamente les es dado ejercer sus prerrogativas afectando al conglomerado de usuarios de la música principalmente, y dado el derivado e importante impacto económico que tal actividad se genera tanto para socios como para usuarios, resulta común en las normatividad autoral el legislador fije sus características, estructura, alcances, prerrogativas, obligaciones y requisitos mínimos como sucede con el número de asociados en el caso de la norma que se analiza”.

En cuanto al número mínimo fijado para las sociedades de gestión de derechos de autor, Gómez Giraldo entendió que “la restricción a un número mínimo de cien (100) socios dispuesta por el legislador en ejercicio de las funciones establecidas por la Constitución en el artículo 150 numeral 1, 2 y 24, no entraña violación alguna a la libre asociación de los titulares de derechos de autor y derechos conexos; al contrario, tiene la finalidad de asegurar que esta forma asociativa cumpla con los cometidos esenciales que le son intrínsecos, dando así desarrollo al artículo 38 de la Constitución. Ahora bien, visto desde la perspectiva general del derecho de asociación, la norma acusada no impide en manera alguna que titulares de derechos de autor o derechos conexos, reunidos en número inferior a 100 socios, se asocien gremialmente o en otra forma diferente a la particularmente prevista por el capítulo III de la ley 44 de 1993. Es tal hoy la situación de la Asociación de Productores e Industriales Fonográficos de Colombia ASINCOL, de la Cámara Colombiana del Libro (de editores), o de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación ASOMEDIOS, o de COLVIDEO, o de INDUSOFT, quienes bien podrían si así lo quisiesen, conformar una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, tal como acontece en el derecho de autor y derechos conexos, tal como acontece en el caso de los productores fonográficos hoy socios de la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos ACINPRO. Lo que la norma acusada busca es que quienes pretendan constituirse en sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos y ejercer atribuciones que la Ley 44 de 1993 les confiere, se reúnan en número no inferior a cien (100), número éste que el legislador encuentra el mínimo necesario para esta forma asociativa”.

En lo que atañe a la presunta inexequibilidad del artículo 38 de la Ley 44 de 1993, Gómez Giraldo consideró que “la precitada disposición consagra el género del derecho asociativo,

mientras que el artículo 39 es dedicado a una especie particular de este derecho, es decir, la asociación sindical. Con tal premisa, queremos llamar la atención de la H. Corte Constitucional, respecto de la errada interpretación que hace el actor de dichas normas cuando las equipara, y ubica a las sociedades de gestión colectiva en los presupuestos del artículo 39 de la Constitución, para argumentar que se viola esta última norma con las facultades administrativas de sanción contenidas en los literales c) y d) del artículo 38 de la Ley 44 de 1993. Como atrás hemos explicado, la administración colectiva de los derechos de autor y derechos conexos, realizada a través de las sociedades de gestión de estos derechos, sólo tiene similitud con las asociaciones sindicales en tanto que correspondan ambas al desarrollo de la libertad de asociación; pero cada una constituye una forma asociativa completamente diferente, son cada una de ellas especies independientes del mismo género. Así las cosas, cabe reiterar lo arriba expresado en el sentido de que la actividad del legislador, cuando a través de una ley concede facultades de suspensión y cancelación de la personería jurídica de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos a un ente del orden administrativo, corresponde a su ejercicio de las funciones determinadas en los numerales 1, 2 y 24 del artículo 150 de la Constitución, sin exceder con ello en manera alguna la órbita de sus capacidades o violar los artículos 1, 2, 3 y 113 de la Carta".

Gómez Giraldo concluyó que "para poder asegurar el cabal cumplimiento del objeto de estas sociedades y eventualmente evitar el abuso de la figura societaria con el derivado perjuicio de los derechos de los asociados, resulta necesario contar con instrumentos coercitivos que permitan poner freno a irregularidades y prevenir mayores daños en contra de sus miembros y aún del conglomerado de usuarios". Por lo anterior, Gómez Giraldo solicita que se declare la constitucionalidad de la disposición en revisión.

4. Del concepto del Procurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar exequible de la Ley 44 de 1992, con fundamento en el siguiente argumento:

El Procurador, en referencia a la posible inexequibilidad del artículo 12 de la Ley 44 de 1993, apuntó que "dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Ministerio de Gobierno al Congreso de la República, se encuentran algunos argumentos que

justifican la decisión de aumentar a cincuenta (50) el número de socios exigidos para constituir una asociación de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, entre los que se menciona básicamente el interés de evitar la concurrencia ilimitada de agrupaciones que no cumplan con eficacia el objetivo mismo de la gestión colectiva, teniendo en cuenta que "el ejercicio objetivo de los derechos mencionados no depende tanto de la cantidad de asociaciones que se creen sino de la calidad y manejo acertado de las mismas". (Anales del Congreso de la República, Año XXXIV, Nº 27 del 11 de diciembre de 1991, pág. 7). Durante el trámite que se siguió a este proyecto de ley al interior del Congreso de la República, podemos mencionar que el ponente para primer debate del proyecto en el Senado consideró conveniente aumentar a cien (100) el número de asociados como el mínimo necesario para el funcionamiento de estas formas asociativas, pensando en otorgarle mayor estabilidad y seriedad a tales sociedades". (Anales del Congreso, Año XXXV, Nº74 del 22 de mayo de 1992, pág. 14). Esta propuesta fue acogida inmediatamente por la Cámara de Representantes, considerando que con esa disposición "se fortalecerían las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos". (Anales del Congreso, Año I, Nº 93 del 7 de octubre de 1992, pág. 23). Vemos entonces cómo se dió la coincidencia de opinión entre los varios ponentes de este proyecto de ley al decidir el aumento del número de asociados, pensando en garantizar la eficacia de este tipo de asociaciones en la protección de los intereses de sus asociados, lo mismo que en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas. Asímismo se aumentan las posibilidades de existencia de estas asociaciones en el tiempo, en la medida en que con un número mayor de socios se incrementa la capacidad económica de la asociación, logrando mayores beneficios para sus asociados. La consolidación de estas asociaciones fue otro de los objetivos que se tuvieron en cuenta para hacer esta modificiación, como quiera que con un número significativo de socios, la asociación se fortalece frente a terceros".

Acerca de la naturaleza de las precitadas sociedades, la Vista Fiscal manifestó que "estas asociaciones no son sindicatos, aún cuando ni las unas ni los otros persiguen fines de lucro; su finalidad es recaudar y proteger los derechos de autor. No son sindicatos porque la relación del autor con el sindicato y el bien protegido no constituyen una relación laboral. Tampoco se pueden considerar como sociedades de personas, pues en éstas todos los socios responden solidaria e ilimitadamente por las operaciones sociales, conformando las llamadas sociedades colectivas, que son administradas por todos y cada uno de los socios quienes delegan en un socio o extraño. En la sociedad de autores, ellos no responden ilimitada y

solidariamente y no participan de la administración; la administración corresponde a la sociedad. Se discute si son sociedades comerciales, civiles, corporaciones o asociaciones, pero la mayoría está de acuerdo en que son asociaciones que protegen a los autores, que tienen por objeto la recaudación y administración de sus intereses más que todo en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de representación y ejecución pública. No son sociedades comerciales ni civiles, ni su fin principal es el ánimo de lucro, ya que luchan por la protección de los derechos que los autores les han confiado".

En lo que atañe al numero de socios exigidos para las sociedades mencionadas, el Procurador consideró que "no resulta afortunado equiparar las distintas formas de asociación existentes en el país, que tienen diferencias sustanciales respecto del objeto para el cual se constituyen y resulta menos cierto que el legislador esté sujeto a tal número en el desarrollo legal del derecho fundamental de asociación. No es posible que toda asociación pueda cumplir sus objetivos y funcionar debidamente con un número de veinticinco socios. Puede pensarse en el caso de algunas organizaciones comunitarias para cuya conformación se exige un número mayor de miembros; tal es el caso de las juntas de acción comunal, con un número mínimo de ochenta (80) para Bogotá y sesenta (60) para áreas urbanas departamentales".

Agregó el Ministerio Público que "de las distintas experiencias sobre el número de miembros de las asociaciones autorales tanto a nivel nacional como en el panorama mundial, se ha generado por parte de algunos doctrinantes sobre el tema, la certeza que un elevado número de miembros de este tipo de asociaciones conlleva grandes beneficios para sus asociados, en la medida en que mientras se aumenta el número de socios, se reducen proporcionalmente los gastos de operación, se logra una mejor administración de los derechos en correspondencia con un reparto efectivo de las remuneraciones recaudadas. En sentido contrario, la administración de los derechos de un número reducido de titulares, genera altos costos de operación que en últimas son reducidos (sic) de las remuneraciones recaudadas, todo ello en perjuicio del reparto que ha de hacerse a los asociados".

Al respecto de la presunta inexequibilidad de los literales c) y d) del artículo 38 de la Ley 44 de 1993, el Procurador General de la Nación, fundamentado en la sentencia de la Corte Constitucional No. T-398/92, sostuvo que mientras el artículo 38 de la Constitución consagra el género del derecho a la libre asociación, el artículo 39 se dedica a una especie particular

de este derecho. En ese orden de ideas, “las asociaciones de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos no están incluidas dentro de la disposición constitucional del artículo 39, pero sí están claramente enmarcadas dentro de las referidas en el artículo 38 superior. Por lo tanto no puede aplicarse a las sociedades autorales el mandamiento constitucional del artículo 39 referente a las autoridades que allí se determinan de manera perentoria, como las únicas autorizadas para cancelar la personería jurídica de las corporaciones y organizaciones gremiales y sindicales mencionadas en la misma norma superior”.

Añadió el Ministerio Público que “la facultad de inspección y vigilancia, lo mismo que la posibilidad de aplicar sanciones por parte de la Dirección Nacional de Derechos de Autor sobre las asociaciones autorales, no es otra cosa que el poder de policía ejercido por un ente administrativo para controlar el debido ejercicio de un derecho. Vale la pena hacer una analogía de la naturaleza y funciones que cumple la Dirección Nacional de Derechos de Autor con algunos entes administrativos como las Superintendencias, creados precisamente para ejercer las funciones de inspección de vigilancia sobre ciertas actividades realizadas por particulares en donde se involucran derechos de interés general. Con estos controles no se busca coartar los derechos de propiedad intelectual y de libre asociación sino garantizar su debido ejercicio”.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar exequible las disposiciones acusadas.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

1- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4º de la Constitución, toda vez que lo demandado hace parte de una ley.

2- El primer problema bajo examen. ¿Puede el Legislador establecer un número mínimo de

socios a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor?

El demandante considera que el artículo 12 de la Ley 44 de 1993 es inconstitucional. Según su criterio, la elevación a cien del número mínimo de socios que deben tener las sociedades de gestión colectiva viola el derecho de libre asociación, establecido por la Constitución y los tratados internacionales, ya que establece una limitación que no tiene fundamento en las posibilidades de restricción previstas por los tratados internacionales. Según el demandante, tales tratados sólo prevén las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (Art 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 16 de la Convención Interamericana). Y, según el demandante, el aumento del número de integrantes no cae dentro de ninguna de esas hipótesis, puesto que estuvo orientado por criterios de conveniencia económica, por lo cual la norma viola la Constitución. En cambio, los conceptos del Ministerio de Gobierno y del Procurador General consideran que tal regulación legal está comprendida dentro de los límites que la ley puede establecer a este derecho de asociación, por lo cual ésta debe ser declarada exequible. Por tal razón, el interrogante central en este caso es el de determinar las posibilidades que tiene el legislador de regular entidades como las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos e imponer como un requisito constitutivo de las mismas un número mínimo de socios. Para responderlo, comenzará la Corte por analizar la regulación de las asociaciones y del derecho de asociación en la Constitución, para luego estudiar su relación con las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos.

3- Las diversas formas constitucionales de asociación: sus efectos sobre las posibilidades de reglamentación legal y de control constitucional.

La Constitución regula muy diversas formas de asociación. Así, consagra un derecho genérico de asociación (CP art 38). Igualmente, establece otras asociaciones a las cuales confiere tanto prerrogativas específicas como exigencias particulares, como los sindicatos de trabajadores y de empleadores (C.P art 39). También establece los colegios profesionales, que deben tener una estructura democrática y a los cuales la ley puede atribuir determinadas funciones públicas, con los debidos controles (C.P art 26). También la Constitución establece otro tipo de asociaciones que figuran como mecanismos de

participación (CP art 103), entre las cuales regula con detalle los partidos y movimientos políticos (C.P art 107 y 108). Igualmente la Constitución autoriza la formación de iglesias, como lógica consecuencia de la libertad de cultos (C.P art 19). También prevé nuestra Carta Fundamental formas económicas fundadas en el principio de solidaridad, como las estructuras asociativas y solidarias de propiedad (C.P art 58, 60 y 333), las organizaciones asociativas para la ejecución de programas destinados a hacer efectivo el derecho a la vivienda (C.P art 51), o aquellas que buscan permitir el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (C.P art 64). Finalmente, y sin que esta enumeración pretenda ser taxativa, la Constitución colombiana, al reconocer la propiedad privada y la libertad de empresa (C.P art 58 y 333), establece también la posibilidad de fundar empresas, las cuáles pueden ser individuales o resultar del concurso de varias personas, como ocurre con las múltiples formas de sociedades comerciales.

El anterior examen muestra que no es siempre idéntica la regulación constitucional de las asociaciones, entendidas éstas en sentido genérico como la resultante de la acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes. En efecto, la normatividad constitucional aplicable depende del tipo de asociación y de las finalidades que ésta persiga, lo cual tiene consecuencias profundas tanto sobre las posibilidades de reglamentación legal como sobre los alcances del control constitucional. Así, la Constitución exige a ciertas asociaciones tener una estructura democrática -como los sindicatos y los colegios profesionales- mientras que tal exigencia no abarca a otras formas asociativas. A esa diferencia normativa corresponde entonces un alcance diverso del control de constitucionalidad de las disposiciones reguladoras de la materia. En efecto, sería inconstitucional una regulación de la estructura y funcionamiento de los colegios profesionales que no fuese democrática, mientras que es legítimo constitucionalmente que existan otras formas asociativas que no se rijan por principios democráticos, como los partidos políticos, de acuerdo al artículo 108 superior.

Esto significa entonces que, contrariamente a lo sostenido por el demandante y en parte por los conceptos del Ministerio Público y el Ministerio de Gobierno, al estudiar la legitimidad constitucional de una regulación legal de una forma asociativa los únicos artículos a tener en cuenta no son los relativos al derecho de asociación en sentido genérico. Es necesario tomar también en consideración e interpretar de manera sistemática las disposiciones constitucionales que regulan las formas asociativas específicas que hayan sido objeto de la

regulación revisada.

4- Asociaciones, constitución económica y liberalismo político en un Estado social de derecho.

En este contexto, en particular conviene distinguir con nitidez las agrupaciones de personas que se efectúan con fines económicos, en general lucrativos, y que tienen un contenido esencialmente patrimonial -conocidas usualmente como empresas o sociedades mercantiles-, de aquellas que, por el contrario, se constituyen con fines de carácter no lucrativo -en general denominadas por la doctrina asociaciones en sentido estricto-.

En efecto, las primeras están relacionadas con la libertad de empresa y la propiedad privada. Por eso, en general, la sociedades mercantiles -como prototipo de estas asociaciones lucrativas- se rigen en lo fundamental por la llamada por los doctrinantes "Constitución económica", es decir por las normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad material productiva. En cambio, las asociaciones que no persiguen fines económicos y no tienen un contenido esencialmente patrimonial son más bien una consecuencia y una proyección orgánica de las libertades de la persona, y en particular de la libertad de pensamiento y expresión. En efecto, en la medida en que las personas gozan de la libertad de pensamiento, deben también poder expresarlo, reunirse para manifestar sus convicciones (libertad de reunión) o asociarse para compartir sus creencias y difundirlas (libertad de asociación). Así, en el constitucionalismo y en la doctrina de los derechos humanos, las libertades de expresión, reunión y asociación forman una trilogía de libertades personales que se constituye, además, en prerrequisito de los derechos de participación política. Con acierto señala al respecto la doctrina española:

"El derecho de asociación continúa el hilo conductor que, partiendo de las libertades de carácter personal -como las de pensamiento o expresión- enlazan con los derechos de carácter político a través de la libertad de reunión y culmina en los derechos de participación política. En cierta forma, el derecho de asociación es en efecto una prolongación de las libertades de pensamiento, expresión y reunión -los hombres que son libres para pensar y expresar sus pensamientos se reunen para realizar colectivamente esa expresión y se asocian para defender conjuntamente las ideas que comparten-y una antesala de los

derechos de participación, en la medida en que, en las democracias actuales, la participación política se canaliza a través de formas específicas de asociaciones, entre las que partidos y sindicatos ocupan un lugar señalado.1”

Por ello los pactos internacionales y la Constitución comienzan por reconocer la libertad de conciencia y de expresión (C.P arts 18 y 20; Pacto de Derechos Civiles y Políticos arts 18 y 19; Convención Interamericana arts 12 y 13), a lo cual ligan la consagración de la libertad de reunión (C.P art 37, Pacto de Derechos Civiles y Políticos art 21; Convención Interamericana), de la libertad de asociación (C.P art 38 Pacto de Derechos Civiles y Políticos arts 22; Convención Interamericana art 15), y de los derechos políticos y de participación (C.P art 40 Pacto de Derechos Civiles y Políticos art 25; Convención Interamericana art 16).

Históricamente esta diferencia entre las sociedades mercantiles o con contenido esencialmente patrimonial y las asociaciones en sentido estricto no sólo ha sido muy clara sino que ha tenido efectos esenciales sobre la regulación constitucional de las mismas. Así, la Revolución Francesa, al mismo tiempo que estableció la libertad de empresa y la posibilidad de que los particulares crearan sociedades comerciales e industriales, prohibió -con la famosa Ley Le Chapelier- la constitución de cualquier tipo de asociación, por cuanto consideraba que era necesario destruir todo vestigio de los gremios del Antiguo Régimen y que entre la Nación y el ciudadano no podía existir ningún cuerpo intermediario. Sólo en la segunda parte del Siglo XIX, después de largas y difíciles luchas, se reconoció como derecho fundamental de las personas la posibilidad de poder asociarse para expresar y defender ideas e intereses de diversa índole2.

Todo lo anterior permite concluir que la legitimidad constitucional de las sociedades de contenido esencialmente patrimonial o finalidad lucrativa deriva de la propiedad privada y de las libertades económicas; en cambio, las asociaciones en sentido estricto surgen del reconocimiento de los derechos de la persona y de sus posibilidades de participación en los destinos colectivos. Esta distinción es fundamental porque la Constitución colombiana, al consagrar un Estado social de derecho (C.P art 1), combina el intervencionismo económico -lo cual supone una permanente posibilidad de restricción estatal de las libertades económicas- con el radical respeto de los derechos civiles y políticos -por lo cual la restricción de estos últimos debe tener fundamento expreso y específico-.

En efecto, de un lado, la Constitución consagra una economía social de mercado dirigida, puesto que reconoce genéricamente que la iniciativa privada y la actividad económicas son libres (C.P art 332) pero establece, también de manera global, que "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado" (C.P art 333). Así, en la Asamblea Constituyente, en la ponencia para segundo debate sobre "régimen económico, libre empresa e intervención del Estado, se estableció claramente:

"La Constitución de 1991 en materia económica consagra el sistema de la libre empresa (…) Así mismo prevé que la empresa es la 'base del desarrollo'. Pero agrega que ella 'tiene una función social que implica obligaciones'. No se trata de consagrar el principio del "Laissez faire, laissez passer". Por eso 'la dirección general de la economía estará a cargo del Estado' (…)

Como se puede ver, no consagra la Constitución el principio de que el mejor gobierno sea aquél que menos gobierne la economía y los negocios. No sólo por lo ya anotado, sino porque la libertad económica puede ser determinada en su alcance, mediante ley, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación"4.

Estas materias económicas constituyen entonces precisamente el ámbito en donde el interés general prima con claridad sobre el interés particular (C.P art 1 y 58), puesto que sólo limitando, de manera razonable y proporcional, las libertades económicas, puede el Estado contribuir a realizar un "orden político, económico y social "justo (preámbulo) y a hacer efectivos los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos prestacionales de las personas. Al respecto esta Corporación ya había establecido que es dentro de ese marco valorativo que deben ser interpretadas las normas constitucionales reguladoras de la actividad económica. Según la Corte:

"El Estado social de derecho, los principios de la dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación, propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público"5.

En cambio, de otro lado, la Constitución está fundada en el pluralismo y en el reconocimiento

de la dignidad y de las libertades de pensamiento, expresión y asociación de las personas. Por ello no es admisible ninguna forma de dirigismo de tipo ético o político de parte del Estado, por cuanto ello sería contrario a la esencia misma del constitucionalismo liberal y democrático. En efecto, si las personas son fines valiosos en sí mismos, no puede el Estado imponerles modelos particulares de virtud o limitar injustificadamente su libertad de pensamiento o de expresión.

Todo lo anterior tiene consecuencias directas sobre la diversa regulación de las formas asociativas. En efecto, la Constitución -fundada en una economía de mercado dirigida- prevé formas de regulación estatal que pueden ser intensas para las sociedades de contenido patrimonial, ya que no sólo la propiedad y las empresas tienen una función social que implica obligaciones (C.P art 58 y 333) sino que, además, por mandato constitucional, el Estado deberá intervenir para "racionalizar la economía con el fin de conseguir 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" (C.P art 334). Finalmente, la naturaleza misma de Estado social de derecho autoriza tales formas de intervención regulatorias del Estado en los procesos económicos privados, tal y como la había establecido esta Corporación, cuando señaló:

"La Constitución de 1991, norma de normas en nuestro sistema jurídico, instituye el Estado social de derecho y hace suyo el valor de la solidaridad. Esta nueva forma de Estado, elevada a principio de comportamiento del poder público colombiano tiene como característica esencial en el plano económico la de legitimarlo para intervenir en las relaciones privadas de producción, a través de una política fundada en el principio de solidaridad y en el papel redistributivo del Estado.

Dentro de este contexto y acompañada del principio de solidaridad, la libertad económica se entiende, no como el "dejar hacer dejar pasar", propio del Estado liberal clásico, sino como la promoción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de la persona.

El Estado social de derecho no hace caso omiso de la falta de libertad que causa la miseria. Pero el nuevo concepto de libertad, no es simplemente formal; reivindica la posibilidad real de desarrollar actividades económicas libremente escogidas y autoriza al Estado para

intervenir y crear las condiciones necesarias.

Es bajo esta nueva concepción que se legitiman importantes instrumentos de intervención, tanto para la búsqueda de eficacia como de equidad. El papel del mercado como instrumento de asignación de recursos se concilia con el papel económico, político y social del Estado redistribuidor de recursos. Si damos, como lo quiere la Carta, valor jurídico a los principios constitucionales, no puede ser otra la interpretación del Estado colombiano actual. En este sentido, la tarea de los poderes públicos es la de generar una sociedad más justa y solidaria6″.

En cambio, las posibilidades de regulación de las asociaciones que no tienen objetivos lucrativos está claramente delimitada por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, conforme a los cuales deben ser interpretados tales derechos (C.P art 93). Por eso tales asociaciones no pueden ser restringidas por simples motivos de conveniencia, como sí puede ocurrir con una sociedad comercial. Para este tipo de asociaciones sólo caben las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (Art 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 16 de la Convención Interamericana). Esto significa que sólo graves motivos permiten la restricción del derecho de asociación , como se desprende del debate en la Asamblea Constituyente. En efecto, en el informe ponencia para primer debate en la plenaria se señala claramente:

 “Quizás pocos derechos humanos han sufrido tanto menoscabo en Colombia, cuando con el pretexto de velar por el orden público o preservar fines distintos de los públicamente denunciados, se ha querido obstaculizar la asociación de personas. En el texto actual de la Constitución, se enuncian más limitaciones que posibilidades de asociarse. De ahí, que interpretando el nuevo ámbito de libertad que reclaman los ciudadanos, la consagración lacónica de tal prerrogativa exime de más comentarios.7”

5- Libertades preferentes y no preferentes, y diversidad del Control constitucional de la regulación de las asociaciones económicas y no económicas.

El anterior análisis ha mostrado que en las libertades económicas y el resto de libertades civiles y políticas no están sometidas a una misma regulación constitucional. La Constitución

confiere un mayor valor a los derechos y libertades de la persona que a los derechos y libertades de contenido puramente patrimonial8, ya que expresamente establece el dirigismo económico, es decir, consagra un mercado de bienes y servicios pero bajo la dirección del Estado, mientras que proscribe todo dirigismo en materia política, ética o intelectual, por lo cual se puede decir que estatuye una libre circulación de las ideas. Por eso es lícito concluir que, en términos generales, las libertades de la persona y los derechos de participación ocupan en la Constitución colombiana una posición preferente con respecto a las libertades puramente económicas.

Conviene sin embargo no confundir la posición preferente o no de un derecho o libertad con su carácter de fundamental o no. Lo segundo tiene que ver con la posibilidad de que éste sea o no protegido por la vía de la tutela (C.P art 86), tenga o no reserva de ley estatutaria (C.P art 152) o determine el mecanismo de reforma constitucional (art.377). Lo primero, en cambio, es una distinción jurisprudencial que esta Corte introduce por cuanto la considera necesaria por sus consecuencias sobre el sentido del control de constitucionalidad sobre los derechos en general y sobre el derecho de asociación en particular, como se verá a continuación.

En efecto, las empresas, las sociedades comerciales y en general las asociaciones de contenido patrimonial están sujetas a la dirección general de la economía por el Estado. Se impone pues una interpretación amplia de las posibilidades regulatorias del Estado, por cuanto la Constitución ha conferido un marco amplio y flexible al Congreso para regular estas materias.

Esto no significa obviamente que el legislador sea libre de establecer cualquier tipo de regulación económica. De un lado, por cuanto la Constitución estableció que en general las leyes de intervención económica "deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica". Por eso en la Asamblea Constituyente se precisó que la Constitución de 1991 "tampoco consagra el viejo concepto de la intervención sin límites, en razón de las nuevas características de las leyes de intervención"9.

De otro lado, esta Corporación ha insistido en que el carácter de Estado Social de Derecho que la nueva constitución confiere al régimen colombiano, los objetivos proclamados en el preámbulo así como la existencia de derechos económicos fundamentales10 son todos

elementos que tienen implicaciones sustantivas sobre la legitimidad constitucional de las políticas económicas. La "Constitución económica" colombiana no es indiferente a las políticas económicas: nuestra carta fundamental "consagra un Estado interventor a través de un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas destinadas a la realización de un orden económico y social justo, dentro del marco del Estado social de derecho.11" Esto significa que la Constitución de 1991 no es "un texto neutro que permita la aplicación de cualquier modelo económico, pues las instancias de decisión política deben de una parte respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos, y de otra operar conforme a los valores y principios rectores que la Carta consagra, así como procurar la plena realización de los derechos fundamentales"12

Sin embargo, -por el juego de la democracia representativa y participativa que implica una posible alternación de mayorías que encarnan diversos programas económicos- resulta también obvio que "mal podría un texto -que pregona como fundamental el principio de la democracia-, constitucionalizar un modelo económico rígido, inamovible, que tuviera como efecto legitimar exclusivamente una ideología o partido y vetar todas aquellas que le fueren contrarias"13. Esto significa que el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo distintas políticas económicas siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a "hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales. Existe entonces entre las instituciones constituidas de representación popular y el texto constitucional una doble relación de libertad y subordinación14".

Por eso, el juez constitucional debe actuar de manera prudente al analizar la legitimidad constitucional de una determinada regulación de las libertades económicas, por cuanto la Constitución consagra la dirección de la economía por el Estado. El juez constitucional deberá entonces respetar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política. La Corte considera que en esta materia se impone el llamado criterio de la inconstitucionalidad manifiesta, por lo cual, sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, si la ley que regula la actividad de sociedades de contenido patrimonial no vulnera claramente la carta fundamental o establece regulaciones manifiestamente irrazonables debe ser considerada constitucional, por cuanto hay cláusulas

generales que autorizan la intervención estatal en la economía.

En cambio, con respecto a las asociaciones que no tienen contenido económico o esencialmente patrimonial, se impone una interpretación restrictiva de las posibilidades de interferencia estatal, por cuanto la Constitución no prevé formas de dirigismo estatal político o ético sino que, por el contrario, consagra como principio el pluralismo y la coexistencia de las más diversas formas de vida. Por tal razón, la prueba de constitucionalidad en este caso es mucho más estricta. En este campo debe primar el canon hermenéutico de la "in dubio pro libertate": el juez constitucional deberá entonces ser mucho más celoso en el control de las intervenciones estatales, puesto que con respecto a tales asociaciones basta que tal intervención no tenga justificación constitucional expresa y clara o no esté fundada en la existencia de un riesgo claro e inminente para que se deba declarar su inexequibilidad por violación de la libertad de asociación. Esto significa que si la ley no demuestra un fundamento constitucional manifiesto y claro deberá ser declarada inconstitucional.

Esta diferencia de pruebas de constitucionalidad según las materias tratadas no es en manera alguna una innovación doctrinaria de esta Corte o de esta sentencia. Ella resulta de las tensiones valorativas y del diverso peso estructural que ocupan ciertas normas y derechos en todos los textos constitucionales, lo cual explica que la mayoría de los tribunales constitucionales apliquen diferentes pruebas de constitucionalidad según las materias y los derechos. Así, el Tribunal Constitucional Español ha establecido criterios diversos de constitucionalidad por medio de las reglas relativas a la carga de la prueba, al analizar los tratamientos diversos establecidos por el Estado a los ciudadanos, tal y como se desprende de la sentencia STC 59/1982. Así, según tal tribunal, en general quien pretenda la aplicación del principio de igualdad debe probar que las "situaciones de hecho y, por tanto, que las consecuencias jurídicas deben ser iguales. Mientras que si la desigualdad lo es por razón de sexo, religión, etc, el poder público debe probar que la desigualdad está justificada, porque ya está claro que dicha desigualdad no debe producirse; en la desigualdad general sólo es desigualdad la desigualdad relevante, y es el interesado quien tiene que probar esa relevancia"15.

Esta Corte ya había utilizado pruebas diferentes de constitucionalidad en materia de igualdad. En efecto, en sentencia T-230/94, esta Corporación precisó que cuando una diferencia de trato se basa en una clasificación expresamente establecida por la Constitución

o por los instrumentos internacionales de derechos humanos como potencialmente discriminatoria, la carga de la prueba de que esa diferencia no viola el principio de igualdad corresponde a quien la lleve a cabo. Dijo entonces la Corte:

“La igualdad relativa a la raza, al sexo, a la nacionalidad a la religión, entre otras, constituye un precepto aceptado universalmente que no requiere de razones o explicaciones. Se habla al respecto de presunciones, que dispensan de toda justificación a quienes las asumen, pero que exigen una justificación de quienes las transgreden.....

Cuando la diferencia de trato se enmarca dentro de una de las razones explícitamente señaladas por el artículo 13 de la Carta como discriminatorias, quien la lleve a cabo asume la carga de la prueba que justifique su actuación, pues si ello no es así, se mantiene la presunción de trato inequitativo. En todo caso el trato diferenciado es de recibo si el mismo se orienta a promover la igualdad de una categoría de personas ubicadas en situación de desigualdad.16″

Por consiguiente, lo único que efectúa esta sentencia es la explicitación de los supuestos de tal metodología por considerar esta Corte que ella era necesaria para resolver el caso bajo examen.

6- La naturaleza de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos, la razonabilidad de la regulación legal y la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 44 de 1993.

Hechas las anteriores precisiones, puede la Corte analizar en concreto la norma demandada, para lo cual comenzará por estudiar la naturaleza de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor a fin de determinar si es una asociación con contenido económico lucrativo o una expresión orgánica de una forma de libertad de expresión.

En tales circunstancias, para la Corte es claro que el objetivo central de estas sociedades es, como su propio nombre lo indica, administrar una forma específica de derechos de propiedad, a saber los derechos patrimoniales que corresponden a los derechos de autor y conexos.

Tales sociedades están reguladas por los artículos 10 a 50 de la Ley 44 de 1993. A pesar de

que el artículo 10 las define como entidades sin ánimo de lucro, con personería jurídica, creadas para la defensa de los intereses de los titulares de derechos de autor y derechos conexos, lo cierto es que la posterior regulación legal muestra que se trata de sociedades con contenido esencialmente patrimonial. En efecto, tales sociedades pueden ser caracterizadas como un sistema de administración colectiva por medio del cual los titulares de derechos de autor y conexos autorizan a estas organizaciones, para que administren sus derechos, es decir, para que negocien con terceros las condiciones de ejecución de las obras de estos autores, supervisen la utilización de las obras respectivas, otorguen a los usuarios eventuales licencias a cambio de las regalías adecuadas y en condiciones convenientes, recauden esas regalías y las distribuyan entre los socios.

Es pues una sociedad para la gestión de un derecho patrimonial, el derivado de los derechos de autor, que expresamente la Constitución consagra que debe ser regulado por la ley, puesto que el artículo 61 superior establece que "el Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley". Esto significa que se trata de una sociedad de contenido primariamente patrimonial, no en el sentido de que ella busque una ganancia para sí misma -como en el caso de las sociedades comerciales clásicas- sino en la medida en que su función se centra en la recaudación de las remuneraciones provenientes por el pago de los derechos patrimoniales ligados al derecho de autor y conexos y su reparto entre los beneficiarios pertenecientes a la asociación.

Además, destaca la Corte, la Ley 44 de 1993 en manera alguna está impidiendo que titulares de derechos de autor o conexos se asocien gremialmente o constituyan otro tipo de asociaciones, por ejemplo, para divulgar ideas relacionadas con su actividad artística. En efecto, lo que la ley establece es que quienes quieran constituir específicamente una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor, con las prerrogativas que le confiere la ley, deberán también sujetarse a las exigencias que ésta consagra. Por todo lo anterior, concluye la Corte que la facultad de regulación de este tipo de sociedades deriva de la Constitución económica y no del derecho de asociación en general como emanación de la libertad de expresión. Ya en sentencia precedente esta Corporación había señalado que el artículo 61 de la Constitución "remite al legislador la facultad de regular los derechos de autor, el cual cumple dicha función como una intervención del Estado en la economía, al tenor del artículo 334 superior, restringiéndose así en la materia la autonomía de la voluntad en nombre de la racionalización y de los altos fines del Estado.17"

Este resultado es determinante en el examen de constitucionalidad, por cuanto si esta sociedad no tuviera tal contenido patrimonial, o el Congreso hubiera regulado de manera genérica las asociaciones de los titulares de derechos de autor, la ley hubiera tenido que justificar poderosas razones de seguridad nacional, de orden público, o de protección de los derechos y libertades de terceros para poder establecer ese requisito del número mínimo de socios. Pero, tratándose de una sociedad de contenido esencialmente patrimonial, y por las razones largamente expuestas en esta sentencia, basta un examen de la razonabilidad de la regulación establecida por la ley, que es lo que la Corte entra a determinar a continuación.

Según se desprende de los debates parlamentarios acotados por el propio demandante y el concepto del Ministerio Público, el objetivo del establecimiento de un número mínimo de socios es aumentar la eficacia del recaudo de los derechos patrimoniales, en especial respecto de obras musicales y de la utilización de fonogramas. Por eso el legislador consideró que era necesario establecer un número mínimo de asociados al parecer con una triple finalidad: de un lado, reducir los costos del recaudo; en efecto, las experiencias internacionales muestran que si se aumenta el número de asociados se disminuyen proporcionalmente los gastos de operación, lo cual permite un recaudo más eficiente y un reparto más adecuado de las remuneraciones recaudadas. De otro lado, según el Congreso, el requisito mínimo de socios confiere una mayor estabilidad y seriedad a tales sociedades, lo cual redunda en beneficio de los propios autores "teniendo en cuenta que el ejercicio objetivo de los derechos mencionados no depende tanto de la cantidad de asociaciones que se creen sino de la calidad y manejo acertado de las mismas"18. Finalmente, ello también parece adecuado teniendo en cuenta las posibles repercusiones de tales entidades no sólo sobre sus asociados sino también sobre las labores de terceros. En efecto, como bien lo recuerda el concepto del Ministerio de Gobierno, y como se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 13 y 66 de la Ley 44 de 1993 y del artículo 23 del Decreto 311/84 tales asociaciones deben expedir certificados de paz y salvo que son condición para que se expida o renueve la patente de aquellos establecimientos donde se ejecutan públicamente obras musicales. Por eso, al legislador pareció pertinente exigir un número mínimo de socios para evitar una proliferación de este tipo de sociedades y racionalizar de esa manera el recaudo de los derechos patrimoniales ligados a los derechos de autor.

La Corte Constitucional considera adecuada a las finalidades constitucionales la persecución de tales objetivos, ya que ellos buscan una mejor protección de los derechos patrimoniales

de los titulares de derechos de autor y conexos, con lo cual se está cumpliendo el objetivo de "racionalizar la economía" (C.P art 333) y proteger la propiedad intelectual (C.P).

Sin embargo, el demandante considera irrazonable e ilegítima tal regulación, por dos motivos. De un lado, porque según su criterio se estaría violando el principio de igualdad ya que en Colombia, en general, la ley no exige un número mínimo de asociados superior a 25 para poder constituir otras entidades similares, como cooperativas, precooperativas o asociaciones mutualistas. De otro lado, porque la exigencia del requisito mínimo de socios podría traducirse en la imposibilidad de que se constituyan estas entidades en ciertos sectores de actividades que cuentan con menos de cien titulares de derechos autorales, tal y como sucedería, según el demandante, con los productores fonográficos, cinematográficos y de videogramas.

La Corte no comparte en manera alguna esas objeciones. De un lado, por cuanto considera que la exigencia de un número mínimo de socios no constituye un trato discriminatorio sino un medio utilizado que parece adecuado para conseguir los fines anteriormente mencionados. Además, en ninguna parte la Constitución consagra que todas las sociedades de contenido patrimonial deban tener un mismo número mínimo de asociados. Finalmente, por cuanto la exigencia de un número mínimo de cien socios para constituir tales entidades no se traduce en una afectación desproporcionada de la libertad económica, ya que ella solamente busca garantizar un recaudo más eficaz de los derechos de autor. Por eso, a nivel internacional, en general estas sociedades tienden a reagrupar un muy gran número de personas.

De otro lado, empíricamente es claro que en los sectores en donde según el demandante podría no reunirse el número mínimo de socios para que se constituya una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y conexos, ello no ocurre, por cuanto, como lo muestra la aseveración de la dirección de derechos de autor del Ministerio de Gobierno, en tales sectores son posibles reagrupamientos de actividades conexas que permiten alcanzar ampliamente el requisito de cien establecido por la norma impugnada.

Por todo lo anterior, el artículo 12 de la Ley 44 de 1993 será declarado constitucional.

7- El segundo problema bajo examen: ¿Tiene la suspensión o cancelación de la personería jurídica de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos, reserva

judicial?

El actor considera que la parte demandada del artículo 38 de la Ley 44 de 1993 vulnera la Constitución, porque según su criterio, no es posible que la ley faculte a una entidad administrativa para suspender o cancelar la personería jurídica de una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y conexos. Según el demandante tales entidades gozarían de estricta reserva judicial en esta materia, conforme al artículo 39 de la Constitución que establece que "la suspensión o la cancelación de la personería jurídica sólo procede por vía judicial". Por tal razón, entra la Corte a analizar si este tipo de sociedades están cubiertas o no por la reserva judicial prevista por el mencionado artículo constitucional.

8- El alcance de la reserva judicial prevista por el artículo 39 de la Constitución y la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 44 de 1993.

Una lectura aislada del tenor literal del tercer inciso del artículo 39 superior podría hacer creer que la suspensión o cancelación de la personería jurídica de cualquier entidad sólo procede por vía judicial. Sin embargo, una interpretación sistemática de tal norma, teniendo en cuenta sus antecedentes históricos, muestra que tal reserva judicial en materia de suspensión o cancelación de personería jurídica sólo es aplicable a las asociaciones sindicales de empleadores o trabajadores.

De un lado, es claro que este inciso se encuentra en el artículo 39 que regula de manera específica el derecho de sindicalización y no en el 38 relativo al derecho de asociación en general. Es cierto que esta Corporación ha señalado en repetidas ocasiones que en el ordenamiento constitucional colombiano el lugar que ocupa una disposición dentro del texto constitucional es un criterio auxiliar para precisar sus alcances pero que no define por sí mismo su sentido ni el ámbito de su aplicación. Esto implica que no puede el intérprete reducir o ampliar el sentido de una disposición constitucional únicamente por el lugar que la norma ocupa en la ordenación del texto constitucional en títulos y capítulos (el criterio "sede materiae") o por el título que la encabece (el argumento "a rúbrica")19. Sin embargo esto no significa que esos aspectos sean irrelevantes para el intérprete. Y en este caso específico se trata de un aspecto que tiene particular importancia por cuanto no se trata de una colocación equivocada o caprichosa del inciso sino que armoniza plenamente con otros elementos históricos, teleológicos y sistemáticos.

En efecto, los artículos 38 y 39 fueron tramitados de manera independiente en la Asamblea Constituyente. Mientras que el artículo 38 proviene de la Comisión Primera sobre derechos20, el artículo 39 por el contrario se originó en la Comisión Quinta sobre régimen económico. A pesar de que se intentó concretar una fórmula conjunta de las comisiones, para lo cual se designó una comisión accidental, no se llegó a ningún consenso en la materia, por lo cual cada comisión presentó de manera autónoma su articulado ante la plenaria de la Asamblea21. De esa manera, los artículos finalmente aprobados por la Asamblea Constituyente corresponden casi literalmente a los aprobados de manera independiente por cada una de estas dos Comisiones. Además, en la propia plenaria hubo consenso en no confundir esos derechos, por lo cual se decidió mantenerlos en artículos separados. Expresamente se señaló en el primer debate en la plenaria que "no debiera mantenerse esa confusión dentro del derecho de asociación general de las personas, con el derecho de asociación sindical que es un derecho consagrado exclusivamente para los trabajadores que tienen un vínculo contractual, una relación de trabajo con un patrón"22.

Estos antecedentes históricos muestran entonces con claridad que en este caso la separación de los artículos 38 y 39 fue claramente establecida por el Constituyente con un sentido normativo: distinguir dos regulaciones diversas. Por consiguiente, lo contenido en el artículo 39 se refiere específicamente al derecho de asociación sindical y no regula en manera alguna el derecho de asociación en general.

Además, los debates en la Asamblea muestran que el inciso específico sobre reserva judicial en materia de cancelación o suspensión de personería jurídica se refería exclusivamente a los sindicatos, con el fin de proteger la autonomía de este tipo particular de asociaciones frente a indebidas injerencias gubernamentales que se habían dado en el pasado. En efecto, con ella se quería en lo esencial constitucionalizar la garantía establecida por el artículo 4º del Convenio 87 de la OIT , aprobado por la Ley 26 de 1976, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, según el cual "las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa". Expresamente se dijo en el informe ponencia sobre asociación sindical en la Comisión Quinta:

"El Estado colombiano, a través de las leyes 26 y 27 de 1976, ratificó los convenios 87 y 89 de la OIT que garantizan y protegen el derecho a la sindicalización y a la asociación

sindical….

Una dificultad real que ha existido, posiblemente por la falta de un mandato constitucional más claro, son los trámites engorrosos para la obtención de la personería jurídica de un sindicato de trabajadores, lo que ha facilitado, en muchas ocasiones, acciones de algunos empresarios o de funcionarios del Gobierno en contra de derecho de asociación y libertad sindical. También ha sido muy negativo ciertas decisiones gubernamentales de suspender las personerías jurídicas de algunos sindicatos, lo que ha conllevado, incluso, a que el Comité de Garantías y Libertades Sindicales de la OIT, le manifiesten al Gobierno de Colombia que una decisión de tal naturaleza es violatoria del Convenio 87″ (Negrillas de la Corte)23.

Finalmente, la exclusividad de la reserva judicial para los sindicatos se articula con los efectos diversos que la Constitución confiere a la concesión de la personería jurídica a los sindicatos y al resto de asociaciones. Mientras que en el caso de los sindicatos, la personería jurídica otorgada por la respectiva autoridad administrativa tiene un efecto puramente declarativo mas no constitutivo, puesto que "su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución" (C.P art 39), con respecto a las otras asociaciones, el otorgamiento de la personería jurídica tiene efecto constitutivo. Como es principio general del derecho desde la época de los romanos que es natural disolver lo que se ha ligado de la misma manera como se estableció el vínculo, es congruente que la Constitución establezca un régimen diverso para la suspensión o disolución de la personería jurídica de los sindicatos y del resto de asociaciones. En efecto, mal podría la Constitución conferir a la administración la potestad de suspender o cancelar una personería jurídica que en sentido estricto ella no ha concedido sino que simplemente ha declarado. Por ello es congruente establecer que la personería jurídica de tales asociaciones sindicales sólo podía ser suspendida o cancelada por una autoridad independiente, es decir por la vía judicial.

Todo lo anterior lleva a concluir que la estricta reserva judicial establecida por el artículo 39 se refiere exclusivamente a las asociaciones sindicales de trabajadores y empleadores. Esto obviamente no significa que esa reserva judicial no pueda ser ampliada en un futuro por el legislador, si lo considera conveniente, a fin de que cubra también a otras asociaciones. Sin embargo, la conclusión que se impone es que una ley que establezca la posibilidad de suspender o cancelar la personería jurídica de una asociación no sindical por una autoridad administrativa no es por ese hecho inconstitucional.

Ahora bien, en tales circunstancias, la norma demanda, al conferir a la Dirección de Derechos de Autor, Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Gobierno, la facultad para suspender y cancelar la personería jurídica de las asociaciones autorales, no viola ninguna norma constitucional sino que simplemente desarrolla la facultad de inspección y vigilancia que, en ejercicio del poder de policía administrativo, esta misma ley ha conferido a tal entidad sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos. La norma será entonces declarada constitucional.

III- DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES el artículo 12 y los literales c) y d) del artículo 38 de la Ley 44 de 1993.

Cúmplase, comuníquese, publíquese, notifíquese, archívese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Luis López Guerra et al. “Los derechos políticos, el derecho de reunión, el derecho de asociación” en Derecho Constitucional. Valencia: Tirant lo blanch, 1991, Tomo I, p 249.

2 Georges Burdeau. Les libertés publiques. Paris: R. Pichon et R durand-Auzias, 1966, pp 171 y ss, 351 y ss. Ver Jorge Arango Mejía. Derecho Civil Personas. Bogotá: Universidad Nacional, 1991, p 499.

3 En Estados Unidos, ver por ejemplo el caso Teamsters Union Vs Vogt, Inc, 354, U.S 184 (1957). O el caso U.S vs Carolene Products Co, 304 U.S 144 (1938). En España ver Tribunal Constitucional. STC 23-87 del 23 de febrero de 1987 en Jurisprudencia Constitucional. Tomo XVII, pp 222- 223

4 Jesús Pérez González Rubio. Ponencia para Segundo Debate. “Régimen económico, libre empresa e intervención del Estado” en Gaceta Constitucional. Viernes 5 de julio, No 113, p 29.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-505/92 del 28 de agosto de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz en Gaceta de la Corte Constitucional, 1992, Tomo 4, p 531.

6Corte Constitucional. Sentencia C-040/93 del 11 de febrero de 1993. MP Ciro Angarita Barón.

7Diego Uribe Vargas. “Carta de Derechos, Deberes, Garantías y Libertades. Informe Ponencia para Primer Debate en plenaria” en Gaceta Constitucional, N0 82, 25 de mayo de 1991, p 12.

8Con un sentido similar, ver la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, , entre otros, el caso caso Thomas vs Collins, 323, US 516 (1945). Al respecto ver igualmente Laurence Tribe. American Constitucional Law. (2 Ed). New York: The Foundation Press Inc, 1988, pp 769 y ss.

9Jesús Pérez González Rubio. Ponencia para Segundo Debate. “Régimen económico, libre empresa e intervención del Estado” en Gaceta Constitucional. Viernes 5 de julio, No 113, p 29.

10Ver por ejemplo Corte Constitucional. Sentencia C-479/92 del 13 de agosto de 1992. Magistrados Ponentes José Gregorio Hernández y Alejandro Martínez en Gaceta de la Corte Constitucional, 1992, Tomo 4, pp 180 y ss.

11Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1993. Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.

12 Ibidem.

13Ibidem

14Ibidem

15 Ver Enrique Alonso García. La intepretación de la Constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984. p 511.

16Corte Constitucional. Sentencia T-230/94 del 13 de mayo de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

17Corte Constitucional. Sentencia C-040/1994 del 3 de febrero de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero.

18 Anales del Congreso, 11 de diciembre de 1991, p 7.

19Corte Constitucional. Sentencia T-002 de mayo 8 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Gaceta de la Corte Constitucional. 1992, Tomo 1, p 192.

20Ver por ejemplo la ponencia al respecto para primer debate de la Comisión I en la plenaria sobre derecho de asociación en Gaceta Constitucional . No 82, mientras que la ponencia de

la Comisión V para primer debate en la plenaria aparece en Juan Carlos Esguerra Portocarrero et al “Derecho del trabajo. Informe ponencia para primer debate en la plenaria” en Gaceta Constitucional, No 85, miércoles 29 de mayo de 1991, pp 3 y ss.

21Al respecto ver Manuel José Cepeda. Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991. Bogotá: Temis, 1992, p 319.

22Citado por Manuel José Cepeda. Op-cit, p 319.