

Sentencia C-784/12

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Unificación de recaudo de derechos de autor y expedición de recibo de pago a través de una ventanilla única

UNIFICACION DEL RECAUDO DE DERECHOS DE AUTOR Y EXPEDICION DEL RECIBO DE PAGO A TRAVES DE UNA VENTANILLA UNICA-No desconoce el derecho de asociación ni desprotege a los titulares individuales de tales derechos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Unificación del recaudo de derechos de autor y expedición del recibo de pago a través de una ventanilla única

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación restrictiva

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Indicación precisa del objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte Constitucional es competente

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio por actione

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites materiales

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Ambito de aplicación

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Jurisprudencia constitucional

FUNCION LEGISLATIVA-Traslado temporal

OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reglas jurisprudenciales

Se recogen brevemente las reglas jurisprudenciales sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias: (i) Deben ser conferidas de manera expresa, para expedir normas sobre determinadas materias, delimitadas con claridad en la ley habilitante, sin que puedan otorgarse facultades implícitas o presuntas. “Conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo”. (ii) Dado el mandato constitucional de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias, es necesario que la habilitación legislativa correspondiente cumpla con tres requisitos fundamentales: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”. Ha explicado esta Corporación que por medio de la exigencia de precisión, “se le impone al Congreso la obligación de definir en forma específica, clara, cierta y delimitable, el campo normativo dentro del cual le corresponde actuar al Gobierno, sin que le sea posible hacerlo en forma vaga, ambigua e indeterminada, ‘puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el Constituyente le ha confiado’; circunstancia que, por supuesto, conduce indefectiblemente a la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por su intermedio fueron expedidas”. La precisión se refiere, entonces, a las materias respecto de las cuales se imparte la habilitación legislativa, y es en relación con dichas materias que debe verificarse si el Ejecutivo ha respetado los límites competenciales que pesan sobre sus facultades extraordinarias. Lo vago, ambiguo, confuso o ilimitado no ofrece un parámetro cierto para que el juez constitucional controle el respeto del marco de la habilitación”. Sobre este punto la Corte Constitucional expresó que para que “pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, (...) ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que

tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas". (iii) De dicho requisito de precisión surge que el Presidente de la República debe respetar los límites materiales establecidos en la ley habilitante, en la medida en que las normas que expida en ejercicio de las facultades extraordinarias deben referirse directa y únicamente a las materias señaladas expresamente en dicha ley. En el mismo sentido, señaló la Corte que "aun cuando la validez del requisito de precisión depende básicamente de que el Congreso fije a las facultades un objetivo claro y específico en torno a la materia, a los propósitos y a los criterios orientadores de la habilitación, la jurisprudencia constitucional, en pro de no hacer inoperante el ejercicio de esa función constitucional extraordinaria, también ha venido sosteniendo, incluso desde la época en que la H. Corte Suprema ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, que la concesión de facultades amplias y generales por parte del Parlamento, no afecta ni se contrapone a la exigencia de precisión, y en consecuencia, tampoco conlleva una violación de la Constitución Política". (iv) El requisito de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias no se opone a que tales facultades sean más o menos amplias, según lo estime conveniente el Congreso, siempre y cuando no se confieran en términos vagos, indeterminados o imprecisos. Sobre este punto, dijo expresamente la Corte que "el concepto 'precisión' se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere". En este mismo sentido la Corte ha afirmado que "la precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley de delegación legislativa se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República. Una interpretación diferente del aludido mandato superior haría en verdad inútil el otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar sobre determinados asuntos". (v) No está incluido dentro del requisito de precisión, que sea el mismo Congreso el que establezca hasta el mínimo detalle de los asuntos específicos y puntuales que deberán ser regulados, puesto que ello desnaturalizaría la figura de la concesión de facultades extraordinarias. (vi) Es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan la concesión de las facultades al Presidente, con el fin de que lo orienten para que pueda respetar el mandato otorgado. (vii) En virtud del mandato constitucional de precisión que

rige el otorgamiento y se proyecta al ejercicio de las facultades extraordinarias, el alcance de las mismas ha de ser interpretado en forma restrictiva. (viii) Las facultades extraordinarias deber ser además necesarias e indispensables para el logro de determinado.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ambito de competencia

RECAUDO DE LOS DERECHOS DE AUTOR-Modificación del procedimiento no desborda las facultades extraordinarias

DERECHOS DE AUTOR-Protección constitucional

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION-Características

ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES-Obligaciones en materia de derechos de autor

PROTECCION DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL-Dada la importancia constitucional, el recaudo de los derechos de autor trasciende la órbita privada para convertirse en un asunto de interés público

Dado la importancia constitucional de la protección de la propiedad intelectual, esta Corporación ha reconocido que el recaudo de los derechos de autor trasciende la órbita privada para convertirse en un asunto de interés público: El recaudo de los derechos que corresponden a los autores por concepto de ejecución, representación, exhibición, uso o explotación de las obras generadas en su creatividad o concepción artística o intelectual, que representan una forma de propiedad constitucionalmente protegida, no puede librarse a la voluntad puramente contractual, al acuerdo o al convenio entre quien explota el material al que se refieren aquéllos y el autor correspondiente o quien sus derechos representa, sino que, a juicio de esta Corte, involucra necesariamente la actividad estatal e implica la consagración de normas de orden público no susceptibles de ser contradichas o anuladas mediante pactos bilaterales. En efecto, se trata de derechos inalienables, de conformidad con el artículo 61 de la Constitución, que al declarar, con carácter imperativo, la protección de la propiedad intelectual, a cargo del Estado, estatuye que ella tendrá lugar por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley. Aunque el legislador goza de competencia para establecer las modalidades del amparo de los indicados derechos, lo que no puede esquivar es la responsabilidad que la Constitución le ha confiado en la búsqueda de

instrumentos aptos para obtener que en la práctica los autores no sean víctimas de imposiciones arbitrarias o abusivas por parte de quienes ejecutan, representan, exhiben, usan o explotan sus obras, para desconocer lo que constitucionalmente se les debe por tales conceptos.

UNIFICACION DEL RECAUDO DE DERECHOS DE AUTOR Y EXPEDICION DEL RECIBO DE PAGO A TRAVES DE UNA VENTANILLA UNICA-No vulnera el derecho de asociación

Los artículos cuestionados no vulneran el derecho de asociación ni dejan desprotegidos los derechos de los titulares individuales de derechos de autor. A esta conclusión se llega no sólo porque el tenor literal del artículo 47 establece como una de las alternativas posibles para la ventanilla única, el que se constituya una sociedad, sino porque en todo caso, se dejan a salvo los derechos de los titulares individuales de los derechos de autor que no se encuentren afiliados a una sociedad de gestión colectiva, quienes tienen la potestad de vincularse al procedimiento de la ventanilla única. La constitución de una sociedad de recaudo no es la única alternativa posible para el establecimiento de una ventanilla única. Como quiera que lo que busca la norma es la implementación de un procedimiento unificado de recaudo, con criterios y tarifas comunes para el cobro de este derecho, así como la simplificación del procedimiento existente a través de una herramienta que le permita a los comerciantes que pretendan comunicar públicamente obras musicales, fonogramas, realizar los trámites necesarios para el pago de los derechos de autor y para la obtención de la certificación sobre autorización de reproducción pública de obras musicales y audiovisuales, así como de fonogramas e interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, en el menor tiempo posible y con la reducción de los trámites. Esto se puede lograr a través de otros mecanismos, por ejemplo mediante la búsqueda de acuerdos y concertaciones sobre los métodos y criterios para calcular el monto de los derechos de autor y para lograr su recaudo efectivo, titulares de derechos de autor y sociedades de gestión colectiva puedan establecer un mecanismo de ventanilla única para el recaudo, sin que deban asociarse bajo la figura de una sociedad recaudadora. Si bien es cierto que el artículo 47 bajo estudio, establece una consecuencia negativa para las sociedades de gestión colectiva que no constituyan la ventanilla única, al impedirles que puedan cobrar por la administración de los derechos de sus socios en establecimientos de comercio, esta disposición no cobija a los titulares de derechos de autor, ni afecta el recaudo de tales derechos. A pesar de la deficiente redacción del inciso, la finalidad prevista por la no constitución de la ventanilla

única no es impedir el recaudo de los derechos de autor, como afirma el demandante, sino evitar que las sociedades de gestión colectiva cobren por la administración de los recursos de sus asociados.

Referencia: expediente D-8975

Actor: Jorge Alonso Garrido Abad

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 019 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil doce (2012)

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, el ciudadano Jorge Alonso Garrido Abad, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 019 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Por auto del 15 de marzo 2012, se inadmitió la demanda, y se le dio al demandante un plazo de tres días para corregirla. Mediante escrito del 22 de marzo de 2012, el accionante presentó corrección de la demanda. Por auto de 12 de abril de 2012 la demanda de la referencia fue admitida y se ordenó fijarla en lista. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, a los Ministerios del Interior y de Tecnologías

de la Información y las Comunicaciones, a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, a la Asociación Nacional de Medios de Comunicación - ASOMEDIOS, a la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos -ACINPRO, a la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia - SAYCO, a la Unión de Compositores Colombianos -UNICCO, a la Asociación Nacional de Autores e Intérpretes de la Canción Colombiana - ANAICOL, a la Asociación de Autores, Compositores e Intérpretes y Músicos Profesionales Colombianos - SACIC y las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de los Andes y de Jurisprudencia de la Universidad de Nuestra Señora del Rosario, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. LA NORMA ACUSADA

El texto de los artículos demandados del Decreto Ley, tal como fueron publicados en el Diario Oficial No. 48.308 de 10 de enero de 2012, es el siguiente:

Decreto Ley 19 de 2012

(enero 10)

“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

(...)

ARTÍCULO 47. VENTANILLA ÚNICA PARA LA OBTENCIÓN UNIFICADA DE LAS LICENCIAS Y EL PAGO INTEGRADO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y CONEXOS. Para los efectos del literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, y con la finalidad de reducir los trámites que los propietarios o responsables de establecimientos abiertos al público deben realizar para acreditar los requisitos de funcionamiento, cuando almacenan digitalmente obras musicales, fonogramas y videos musicales, y ejecutan o comunican al público obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas, la obtención unificada de las licencias y el pago integrado de los derechos de autor y conexos se realizará a través de una

ventanilla única que deberán constituir las sociedades de gestión colectiva, a través de la cual se realizará de manera unificada el recaudo de los derechos de autor y conexos.

Los titulares de derecho de autor o de derechos conexos no afiliados a las sociedades de gestión colectiva, así como las asociaciones que los representen, podrán hacer parte de la citada ventanilla única recaudadora.

Para efectos de lo señalado en el presente artículo se podrá constituir una sociedad cuya organización, administración y funcionamiento serán acordadas por sus miembros en los estatutos sociales. La elección, conformación y funcionamiento de los órganos de dirección y administración, el régimen de votaciones y la toma de decisiones observarán el principio de proporcionalidad con relación a la participación de sus miembros en el recaudo.

En caso de que se constituya una sociedad para el manejo de la ventanilla única, ésta deberá iniciar su funcionamiento a más tardar el primero (1) de enero de 2013.

La no constitución de la ventanilla única impedirá a las sociedades de gestión colectiva realizar recaudo por la administración de los derechos de sus socios en establecimientos de comercio.

PARÁGRAFO 1. Mientras entre en funcionamiento la ventanilla única recaudadora, las licencias y pagos se obtendrán y realizaran a través de las entidades recaudadoras constituidas conforme lo dispone el artículo 27 de la Ley 44 de 1993, las Sociedades de Gestión Colectiva, las Asociaciones de Titulares y los Titulares Individuales, según corresponda.

PARÁGRAFO. 2. En el evento de que se constituya una sociedad para el manejo de la ventanilla única recaudadora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor de conformidad con los artículos 53 a 63 del Decreto 3942 del 2010.

PARÁGRAFO 3. El pago a la ventanilla única recaudadora de que trata este artículo hará presumir que el usuario ha cumplido integralmente con la obligación contemplada en el literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995.

ARTÍCULO 48. LISTA DE TARIFAS. La sociedad que se constituya para el manejo de la

ventanilla única recaudadora acordará la lista de tarifas para vigencias anuales con los gremios, las asociaciones de usuarios legalmente constituidas o los particulares.

PARÁGRAFO. La entidad recaudadora deberá publicar en un diario de amplia circulación nacional y en su página web, el listado de tarifas anuales a más tardar el 1 de febrero de cada año.

III. LA DEMANDA

En concepto del demandante, las citadas normas violan los artículos 38 y 150, numeral 10 de la Constitución Política. En su primer memorial, el ciudadano manifestó que las disposiciones acusadas violaban el derecho a la libertad de asociación “en la medida que el Estado no puede imponer a los particulares como son esas sociedades de gestión colectiva la obligación de asociarse para efecto de expedir un pago único de derechos de autor y derechos conexos, como que según el artículo 38 de la Carta, asociarse para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, es un acto [sic] que se libra a la voluntad de las mismas, resultando inconstitucional el constreñirlas para que así lo hagan”.

Así mismo, el demandante expuso que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, ya que la ley habilitante revistió al Presidente de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, sin embargo, las normas acusadas reformaron un trámite que no estaba establecido en el literal c del artículo 2º de la Ley 232 de 1995 “Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, en la que sólo se exigían los comprobantes de pago de los derechos de autor.

Mediante auto del quince (15) de marzo de dos mil doce (2012), se inadmitió la demanda de la referencia, por encontrar que en ella no se satisfacían los requerimientos del artículo 2º, Decreto 2067 de 1991. Concretamente, le señaló al accionante que sus argumentos carecían de claridad, certeza y suficiencia. En tal virtud, en el mismo auto se le concedió al peticionario el plazo tres (3) días, contados a partir de la notificación, “para corregir la

demanda en el sentido de presentar cargos de carácter constitucional, susceptibles de ser controvertidos en sede judicial, mediante la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 19 de 2012”.

Dentro del término dispuesto, el demandante presentó memorial para corregir las deficiencias de su libelo inicial, en el sentido en que le fueron señaladas en el auto del quince (15) de marzo del año en curso. En esta oportunidad, el ciudadano manifiesta que la norma es equívoca y ambigua, pues no establece cómo debe constituirse la figura de la ventanilla única, y aunque en principio pareciera que no es obligatorio crear una sociedad para su manejo, esa figura “exige una serie de acuerdos entre personas jurídicas diferentes, en donde se unifiquen criterios de diversa índole a efecto de implementar con eficacia lo que pretende la norma; acuerdos que necesariamente implican la constitución de una asociación de segundo grado para el recaudo unificado que pretende la disposición acusada (...). En efecto, la constitución de un recaudo unificado de los citados derechos, a través de un solo pago y de una sola tarifa, como pretende la norma, exige que cuatro sociedades de distinta naturaleza y diferentes intereses, se pongan de acuerdo respecto de una sola tarifa de pago que cubra los derechos de todas ellas; que se pongan de acuerdo con un reglamento de funcionamiento de dicha ventanilla; que se pongan de acuerdo con unas reglas de juego claras sobre la categoría de los establecimientos objeto del cobro; etc., etc.; acuerdos que solo es posible plasmar en unos Estatutos, propios de una empresa asociativa. No podría constituirse entonces una ventanilla como ambigua y vagamente ordena la norma, si no es porque las diversas sociedades de gestión colectiva acuerdan la forma como se debe constituir la misma a través de formalidades que la misma ley les obliga, como que según la jurisprudencia de esa Corporación, esas sociedades de gestión colectiva necesitan de habilitación legal para poder gestionar los derechos que representan y para poder crear una entidad recaudadora conjunta de sus derechos (Sentencia C-833 de 2007).”

De otra parte, sobre el cargo relativo a la extralimitación del Presidente de la República en las facultades otorgadas por la ley habilitante para expedir el Decreto Ley 19 de 2012, el demandante precisó que la obligación contenida en el literal c del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, según la cual, a los establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, no fue suprimida por la creación de la ventanilla única, “sino que se le articuló esa figura de recaudo unificado del derecho de autor para facilitar el trámite de dicha

obligación o requisito de funcionamiento”. Agrega el actor, que la ley habilitante cumple con el requisito de precisión que debe contener, en criterio pacífico de la Corte, una ley de facultades extraordinarias, así: no solo la materia objeto de facultades, sino además la finalidad que persigue el legislador extraordinario.

Señala que al ser ejercidas tales facultades y demandadas las normas expedidas, por la Corte debe realizarse una interpretación restrictiva, sin que puedan establecerse lejanas relaciones de conexidad de la disposición (es) proferidas con la materia objeto de habilitación. En este caso, las facultades estaban supeditadas a la supresión o reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. Concluye el demandante: “entendiendo que la norma acusada no suprimió la exigencia del requisito de pago del derecho de autor, ni la sustituyó por una ventanilla única de pago integrado, se aprecia fácilmente la inconstitucionalidad de la misma, toda vez que el Presidente, legisló sobre la forma en que debe expedirse un pago unificado de derechos de autor y derechos conexos, trámite que corresponde a unos particulares y que por tal razón, no existía en la administración pública”.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

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

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones intervino mediante apoderada para solicitar que se declarara la exequibilidad de las normas acusadas.

Afirma que los artículos 47 y 48, que se refieren al establecimiento de la ventanilla única para el recaudo de los derechos de autor, simplifican el trámite de recaudo de tales derechos para realizarlo de manera unificada, así como facilitar la expedición de licencias y comprobantes de pago, en beneficio de los autores de obras musicales, fonogramas, interpretaciones artísticas y videos musicales cuando estos son comunicados al público, y reduce los riesgos de evasión del pago de este tipo de derechos, por lo que estaría dentro del ámbito de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1474 de 2011 para suprimir o reformar trámites innecesarios ante la Administración Pública y erradicar la corrupción administrativa.

En cuanto a la supuesta vulneración del derecho de asociación, resalta que el texto de la

norma expresamente señala que “se podrá constituir una sociedad”, con lo cual se está ante una potestad y no ante una obligación, por lo que considera que no habría violación de la libertad de asociación.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública intervino mediante apoderado para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. En opinión del interviniente, el demandante cuestiona los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012 porque 1) desbordan las facultades extraordinarias otorgadas al ser ambiguos y generar equívocos, en la medida en que no aclaran cómo debe constituirse la figura de la ventanilla única para el recaudo de los derechos de autor; y 2) porque advierte que aunque en principio no es obligatorio crear una sociedad para su manejo exige acuerdos entre personas jurídicas diferentes que implican necesariamente la constitución de una asociación.

En cuanto al supuesto desconocimiento de las facultades extraordinarias, el interviniente analiza las expresiones empleadas por el legislador para determinar su alcance. Señala que en la ley 1474 de 2011, estas fueron expresamente conferidas para “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública,” por lo cual considera que el gobierno estaba plenamente facultado para racionalizar y reformar el trámite de ventanilla única para la obtención unificada de las licencias y el pago integrado de los derechos de autor y conexos, que es una actividad legalmente regulada de estirpe administrativa que puede cumplirse a través de instituciones de carácter privado, como desarrollo del principio de descentralización por colaboración.

Resalta que las normas acusadas buscan facilitar el cumplimiento de uno de los requisitos exigidos para el funcionamiento de los establecimientos de comercio y son una manifestación de las formalidades a las que deben someterse para garantizar los derechos de autor. Afirma que dado que era una competencia del legislador la regulación de este tipo de formalidades, bien podía ser delegada en el Ejecutivo, por lo que en su concepto las normas expedidas no desconocen los límites establecidos y son respetuosos de las reglas constitucionales y jurisprudenciales en la materia.

En cuanto a la supuesta obligatoriedad de constituir una forma asociativa particular, destaca que el artículo 47 utiliza la expresión “podrán”, que indica que no se está imponiendo el

deber de asociarse a los titulares de los derechos de autor o a sus representantes, para el recaudo de los derechos de autor, sino que es una de las alternativas válidas para que se pueda cumplir con esta formalidad, por lo que los cuestionamientos del demandante serían infundados.

3. Dirección Nacional de Derechos de Autor

La Dirección Nacional de Derechos de Autor intervino para solicitar que las normas demandadas sean declaradas exequibles.¹

Para sustentar su solicitud recuerda la evolución del marco legal para la protección de los derechos de autor, y se refiere en detalle a las diferentes formas de gestión de derechos de autor, individual o colectiva, a nivel de asociaciones de gestión colectiva o de otras formas de asociación.

A continuación describe el procedimiento previsto en la Ley 232 de 1995 respecto del pago de los derechos de autor y derechos conexos, en particular por la reproducción de obras musicales, fonogramas, interpretaciones artísticas y videos musicales, así como la problemática que se quiso corregir con la simplificación del trámite originalmente previsto, dado el número de licencias y autorizaciones que deben obtenerse para la reproducción de este tipo de obras en establecimientos públicos o abiertos al público y que implica por lo menos 12 tipos distintos de licencias y requisitos, según la asociación o persona jurídica que represente los intereses de uno o varios autores.

En seguida describe cómo se simplifica el trámite y se mejoran los controles para evitar la corrupción con la adopción de la ventanilla única. Precisa que este trámite sólo cobija los derechos de autor que deben pagar los establecimientos abiertos al público por la reproducción de obras musicales, fonogramas, interpretaciones artísticas, y conciertos pero no al que se realiza a través de los medios de comunicación (televisión y radio).

En cuanto a la supuesta violación de la libertad de asociación, la interviniente señala que la norma establece la posibilidad de constituir una organización como una de las fórmulas posibles para la constitución de la ventanilla única, pero no como una obligación. En esa medida no habría una vulneración de la libertad de asociación.

Sobre la supuesta extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente para suprimir o reformar trámites ante la Administración, la interviniente precisa que si bien el trámite del recaudo de los derechos de autor se hace a través de entidades privadas, esta forma de participación de los particulares en trámites propios de la Administración, es un desarrollo del principio de descentralización por colaboración, que no desnaturaliza el hecho de que se trata de un trámite que debe surtirse ante la Administración y que por lo mismo estaba dentro del ámbito de competencia fijado por las facultades extraordinarias.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

1. Centro Colombiano de Derechos Reprográficos

El Centro Colombiano de Derechos Reprográficos intervino en el proceso de la referencia para señalar que las normas cuestionadas no violan la libertad de asociación ni desbordan las facultades extraordinarias otorgadas por el legislador, pero resalta que tales disposiciones son contrarias al derecho a la igualdad porque simplifican el trámite del pago y expedición de certificaciones para las reproducciones de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales e interpretaciones artísticas, pero deja por fuera los derechos de autor de las demás tipo de obras, con lo cual en su opinión se desconoce el bloque de constitucionalidad y el principio de buena fe. Todo su escrito se centra en cargos diferentes a los que son objeto del presente proceso, por lo que la Corte no se referirá a ellos.

2. Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO

FENALCO intervino para solicitar un fallo inhibitorio en la medida en que el accionante no presenta argumentos pertinentes ni suficientes para cuestionar la constitucionalidad de los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012.

A continuación expone razones de conveniencia sobre la obtención unificada de las licencias y el pago integrado de los derechos de autor y conexos mediante una ventanilla única. Relata que son frecuentes las quejas de los establecimientos de comercio por el cobro reiterado de la misma obligación por autores individuales, por otras formas de asociación y sociedades de gestión colectiva, sin que sea fácil demostrar que tales obligaciones ya fueron canceladas,

debido a que su liquidación la hace cada uno de los reclamantes con base en criterios subjetivos que no obedecían a la realidad del uso de tales obras.

3. Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos – ACINPRO

ACINPRO intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados.

Afirma que las normas cuestionadas buscan dar mayor seguridad jurídica a través de un instrumento que permita a cada uno de los titulares de derechos de autor y derechos conexos, asegurar un efectivo ejercicio y recaudo de sus derechos patrimoniales, dado que la gestión individual de los mismos resulta imposible de administrar, por lo cual la Corte Constitucional ha encontrado conforme a la Constitución que tal gestión se haga a través de formas asociativas.

En su opinión, dada la trascendencia económica de la propiedad intelectual, resulta necesaria la intervención estatal para promover la gestión colectiva de los derechos de autor, por lo cual puede el Estado, con el fin de que se proteja un interés público o colectivo, fijar procedimientos tales como el de la ventanilla única de recaudo.

En cuanto al supuesto desconocimiento de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1474 de 2011, señala que las normas cuestionadas son un desarrollo ajustado de las mismas, como quiera que mediante el mecanismo de la ventanilla única se propende por racionalizar los trámites y asegurar el respeto de los derechos de autor generados por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales e interpretaciones artísticas en los diferentes establecimientos públicos.

4. Sociedad de Autores y Compositores de Colombia – SAYCO

SAYCO intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Luego de hacer un recuento de la línea jurisprudencial a través de la cual se han protegido los derechos de autor, en lo que tiene que ver con la gestión colectiva de tales derechos, señala que se han constituido más de 15 asociaciones de gestión colectiva que han generado un cobro indiscriminado de los derechos de autor, principalmente en establecimientos

abiertos al público, sin especificarle al usuario el repertorio que representan ni demostrar la titularidad del repertorio usado por el comerciante, con lo cual se han generado largos procesos judiciales para el reconocimiento de tales derechos patrimoniales, se han ocasionado cobros indebidos que nunca llegan a manos del autor de las obras, denunciándose incluso penalmente el cobro ilegal de derechos de autor de obras representadas exclusivamente por SAYCO.

Señala que es en ese contexto que resultaba necesario simplificar el procedimiento existente, con el fin de asegurar un cobro unificado y de expedición de las licencias, reducir los riesgos de corrupción y garantizar adecuadamente los derechos de autor, para lo cual estaba expresamente facultado el Ejecutivo.

5. Intervenciones de comerciantes

Varios ciudadanos,² dueños de establecimientos abiertos al público intervinieron para solicitar que las normas demandadas fueran declaradas inexecutable por considerar que no corresponde al Presidente reformar el trámite de recaudo de los derechos de autor, debido a que ese trámite está en manos de particulares.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

La Procuradora General de la Nación (E), en Concepto No. 5373 recibido el 25 de mayo de 2012, solicita a la Corte Constitucional que declare EXEQUIBLES los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 019 de 2012, por los cargos analizados.

En primer lugar precisa que pese a que el demandante cuestionó también el artículo 48 ibídem, conforme al cual la sociedad que se constituya debe publicar la lista de tarifas anuales, no presentó cargo alguno contra éste artículo al parecer por asumir que su inconstitucionalidad sería una consecuencia de la declaración de la inexecutable del referido artículo 47.

La representante del Ministerio Público sostiene que el artículo 47 del Decreto Ley 019 de 2012, con el propósito de reducir los trámites que deben cumplir los propietarios o responsables de establecimientos abiertos al público, prevé la creación de una ventanilla única para el recaudo unificado de los derechos de autor y conexos. Con ese fin establece la

posibilidad de que los titulares de derechos de autor o derechos conexos no afiliados a sociedades de gestión colectiva y las asociaciones que los representen puedan hacer parte de la ventanilla única, así como constituir una sociedad para el manejo de dicha ventanilla, en la que participen las sociedades de gestión colectiva y los titulares de derechos de autor que quieran asociarse, que de crearse deberá iniciar su funcionamiento a más tardar el 1 de enero de 2013.

Resalta la Vista Fiscal que la lectura que hace el actor surge principalmente del párrafo que establece que en caso de que no se constituya una única sociedad legal, las sociedades de gestión colectiva no podrán realizar recaudo por la administración de los derechos de sus socios en establecimientos de comercio, de lo cual deduce el demandante que no podrán seguir cobrando derechos de autor. Para el Ministerio Público esa lectura requiere varias precisiones: 1) las consecuencias de la no constitución de la ventanilla única se predicen sólo de las sociedades de gestión colectiva, y no de otras personas. 2) dichas consecuencias se predicen sólo del recaudo por administración de los derechos de los socios en establecimientos de comercio, realizada por dichas sociedades.

En opinión de la Procuradora, dadas las particulares condiciones de las sociedades de gestión colectiva, su actividad se inscribe en el marco de la actividad económica, en el cual la intervención del Estado, por medio de la regulación, es más intensa, al punto que llega a hablarse de la existencia de normas de orden público, por lo cual se puede establecer una mayor restricción al derecho de asociación. En este marco, concluye, las previsiones contenidas en el artículo 47 del Decreto Ley 019 de 2012 no contrarían la Carta.

En cuanto a las facultades conferidas por el Congreso de la República al Presidente de la República, “para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública,” sostiene la Procuradora encargada que las normas demandadas en nada desconocen tal facultad, como quiera que “la existencia de una ventanilla única para el recaudo de unos derechos, elimina una serie de trámites innecesarios que hacen más gravosa la situación de los obligados a realizar el pago correspondiente, e incluso de los propios encargados del recaudo y de sus beneficiarios. Además, brinda condiciones para reducir la evasión y la elusión del pago, y la existencia de

posibles conflictos en torno a éste, al brindar condiciones seguras y adecuadas para realizarlo.”

Por lo anterior solicita que se declaren exequibles las normas demandadas por los cargos analizados en la sentencia.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-5 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Cuestión Preliminar: Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

Como quiera que la Federación Nacional de Comerciantes – Fenalco – señala que la demanda no presenta argumentos pertinentes, ni suficientes para que se produzca un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, pasa la Sala a examinar ese punto.

De conformidad con reiterada jurisprudencia, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.³ En cuanto a las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución la jurisprudencia ha señalado que las mismas han de ser (i) claras, (ii) ciertas, (iii) específicas, (iv) pertinentes y (v) suficientes. Esto es así, pues de lo contrario, como lo ha sostenido esta Corte previamente, se terminaría en un fallo inhibitorio, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

Si bien es cierto que el demandante inicialmente deduce que la norma obliga a la constitución de una única sociedad, en la corrección de esa demanda señala que llega a tal conclusión porque el parágrafo 1 de la norma trae como sanción por la no constitución de una única sociedad la imposibilidad de continuar cobrando de manera independiente los derechos de autor. Adicionalmente, el actor plantea un cargo por supuesta extralimitación de

las facultades extraordinarias. Si bien los cargos y el nivel de argumentación de la demanda es básico, en aplicación del principio pro actione, considera la Corte que la demanda sí plantea un cargo de inconstitucionalidad, en tanto propone, que es tal la complejidad de los acuerdos que deben lograr quienes acudan a conformar la ventanilla única, que en últimas no queda más alternativa que conformar una sociedad. El cargo también es pertinente y suficiente, en la medida en que a pesar de la brevedad de los argumentos expresados por el demandante, plantea una duda razonable sobre la competencia del Gobierno para expedir la norma cuestionada.

En esa medida, es claro que puede iniciarse el estudio de las normas demandadas en torno a los cargos planteados.

3. Planteamiento de los problemas jurídicos

A partir de los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Plena resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Se extralimitó el Presidente de la República al expedir los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012, mediante los cuales se establece la ventanilla única para el cobro de los derechos de autor a los establecimientos abiertos al público por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas, toda vez que las facultades extraordinarias fueron conferidas para suprimir o modificar trámites innecesarios en la Administración Pública, y el recaudo de los derechos de autor es un trámite realizado por particulares?

¿Desconocen los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012, la libertad de asociación, al establecer el mecanismo de la ventanilla única para el cobro unificado de los derechos de autor a los establecimientos abiertos al público que reproduzcan obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas?

Con el fin de resolver los anteriores problemas jurídicos, en primer lugar la Corte recordará brevemente la jurisprudencia sobre los límites materiales que deben respetarse al otorgar facultades extraordinarias y de las facultades del gobierno al ejercerlas, para precisar cuál fue el ámbito de las otorgadas mediante la Ley 1474 de 2011. Con base en esta doctrina, resolverá el primero de los problemas planteados.

A continuación hará una breve referencia a la potestad de configuración del legislador en materia económica y los límites que pueden imponerse a la libertad de asociación, y en particular lo que esta Corporación ha señalado en relación con las formas asociativas en materia de gestión colectiva de los derechos de autor y conexos, para finalmente examinar el segundo problema planteado.

4. Los límites materiales para el otorgamiento de facultades extraordinarias y para su utilización. Ámbito de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 1474 de 2011

4.1. En reiterada jurisprudencia esta Corte⁴ ha establecido que la función legislativa que corresponde en principio y en virtud de la cláusula general de competencia ejercer al Legislador, puede ser trasladada excepcional y temporalmente al Presidente de la República, de conformidad con el artículo 150 numeral 10, en virtud de la concesión de facultades extraordinarias. A este respecto ha dicho la Corte:

Este tipo de autorizaciones debe cumplir tanto requisitos formales como materiales. En cuanto a los requisitos formales se encuentra la necesidad de la solicitud expresa del Gobierno para su otorgamiento, la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara, la habilitación legislativa solamente en aquellos casos de necesidad o conveniencia pública, el reconocimiento de la conservación de la competencia del legislador para regular o modificar aquellas materias que fueron delegadas, y la concesión temporal o “pro tēpore” - máximo por seis (6) meses.

Como límites materiales para su otorgamiento, está la prohibición de otorgar facultades para regular materias que por su naturaleza e importancia sólo pueden ser reguladas por el Legislador: expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco, así como decretar impuestos.⁶

4.2. Para efectos del presente caso, se recogen brevemente las reglas jurisprudenciales sobre el otorgamiento de facultades extraordinarias:

(i) Deben ser conferidas de manera expresa, para expedir normas sobre determinadas materias, delimitadas con claridad en la ley habilitante, sin que puedan otorgarse facultades implícitas o presuntas. “Conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del

alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo”.⁷

(ii) Dado el mandato constitucional de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias, es necesario que la habilitación legislativa correspondiente cumpla con tres requisitos fundamentales: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”.⁸

Ha explicado esta Corporación que por medio de la exigencia de precisión, “se le impone al Congreso la obligación de definir en forma específica, clara, cierta y delimitable, el campo normativo dentro del cual le corresponde actuar al Gobierno, sin que le sea posible hacerlo en forma vaga, ambigua e indeterminada, ‘puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el Constituyente le ha confiado’;⁹ circunstancia que, por supuesto, conduce indefectiblemente a la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por su intermedio fueron expedidas”.¹⁰

La precisión se refiere, entonces, a las materias respecto de las cuales se imparte la habilitación legislativa, y es en relación con dichas materias que debe verificarse si el Ejecutivo ha respetado los límites competenciales que pesan sobre sus facultades extraordinarias. Lo vago, ambiguo, confuso o ilimitado no ofrece un parámetro cierto para que el juez constitucional controle el respeto del marco de la habilitación”.¹¹ Sobre este punto la Corte Constitucional expresó que para que “pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, (...) ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas”.¹²

(iii) De dicho requisito de precisión surge que el Presidente de la República debe respetar los límites materiales establecidos en la ley habilitante, en la medida en que las normas que expida en ejercicio de las facultades extraordinarias deben referirse directa y únicamente a las materias señaladas expresamente en dicha ley.¹³

En el mismo sentido, señaló la Corte que “aun cuando la validez del requisito de precisión depende básicamente de que el Congreso fije a las facultades un objetivo claro y específico en torno a la materia, a los propósitos y a los criterios orientadores de la habilitación, la jurisprudencia constitucional, en pro de no hacer inoperante el ejercicio de esa función constitucional extraordinaria,¹⁴ también ha venido sosteniendo, incluso desde la época en que la H. Corte Suprema ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, que la concesión de facultades amplias y generales por parte del Parlamento, no afecta ni se contrapone a la exigencia de precisión, y en consecuencia, tampoco conlleva una violación de la Constitución Política”.¹⁵

(iv) El requisito de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias no se opone a que tales facultades sean más o menos amplias, según lo estime conveniente el Congreso, siempre y cuando no se confieran en términos vagos, indeterminados o imprecisos. Sobre este punto, dijo expresamente la Corte que “el concepto ‘precisión’ se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”.¹⁶ En este mismo sentido la Corte ha afirmado que “la precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley de delegación legislativa se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República. Una interpretación diferente del aludido mandato superior haría en verdad inútil el otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar sobre determinados asuntos”.¹⁷

(v) No está incluido dentro del requisito de precisión, que sea el mismo Congreso el que establezca hasta el mínimo detalle de los asuntos específicos y puntuales que deberán ser regulados, puesto que ello desnaturalizaría la figura de la concesión de facultades extraordinarias.¹⁸

(vi) Es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan

la concesión de las facultades al Presidente, con el fin de que lo orienten para que pueda respetar el mandato otorgado.¹⁹

(vii) En virtud del mandato constitucional de precisión que rige el otorgamiento y se proyecta al ejercicio de las facultades extraordinarias, el alcance de las mismas ha de ser interpretado en forma restrictiva.²⁰

(vi) Las facultades extraordinarias deber ser además necesarias e indispensables para el logro de determinado.²¹

4.3. Sobre el ámbito de competencia del Presidente, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente en relación con el alcance de los términos empleados en el otorgamiento de las facultades:

“Para determinar los límites materiales de dichas facultades se debe comenzar por precisar el alcance de las expresiones “regulaciones, procedimientos, y trámites innecesarios existentes en la administración pública,” que justamente la ley habilitante faculta a “suprimir o reformar.”

La expresión “suprimir”, en cuanto hacer cesar o desaparecer algo, se entiende jurídicamente como sinónimo de abrogar normas o abolir un aspecto sustancial o procedimental regulado en ellas. Y la voz “reformar”, entendida como volver a formar, rehacer, por lo general con la intención de mejorarlo, hace referencia a modificaciones introducidas en los supuestos fácticos o jurídicos contenidas en las reglas de derecho.

En relación con el objeto u objetos sobre los cuales deben recaer las acciones precitadas del ejecutivo, la norma de facultades señaló que debían dirigirse hacia tópicos existentes en la administración pública, como “regulaciones”, esto es, reglamentos de ajuste u ordenación de aspectos de un sistema; “procedimientos” o modo secuencial de ejecutar algunas cosas; y “trámites” como diligencias que hay que recorrer en determinado asunto o negocio hasta su conclusión.

Finalmente, condiciona el objeto de las facultades extraordinarias a que se trate de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, esto es, no indispensables o que no hacen falta.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que el legislador extraordinario estaba facultado para dictar las normas con fuerza de ley tendientes a eliminar o alternativamente modificar reglas, métodos de ejecución o diligencias no indispensables en la Administración Pública”.22

En ejercicio de lo que establece el artículo 150.10 Superior, el Congreso otorgó en el párrafo del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, facultades extraordinarias al Presidente, por seis meses contados a partir del 12 de julio 2011, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 75.- POLÍTICA ANTITRÁMITES. (...)

(...).

Parágrafo 1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.

Los artículos demandados en el presente proceso hacen parte del capítulo II sobre trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo. Según las facultades otorgadas expresamente por el Congreso al Presidente de la República, éste podía suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la Administración Pública con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención y sanción de los actos de corrupción y mejorar la efectividad del control de la gestión Pública.

El actor afirma que esas facultades fueron desbordadas por el Presidente, al establecer el mecanismo de la ventanilla única para el recaudo de los derechos de autor y para la expedición de la certificación de pago por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, asunto que pasa a estudiarse a continuación.

5. El procedimiento de recaudo de los derechos de autor previsto en los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012 mediante el cual se modificó el procedimiento consagrado en la Ley

232 de 1995, no desborda las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1474 de 2011

5.1. Según el accionante, las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 1474 de 2011, fueron desbordadas al establecer el mecanismo de la ventanilla única para el recaudo de los derechos de autor y para la expedición de la certificación de pago por la reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, por dos razones básicas: 1) porque no se trataba de un trámite innecesario existente en la Administración Pública, ya que el recaudo de estos derechos lo hacían personas privadas; y 2) porque el trámite no fue simplificado sino por el contrario se hizo más complejo.

Para la Corte ninguna de las razones alegadas se presenta con respecto a las normas objeto de estudio porque 1) el recaudo de estos derechos de autor era un trámite existente en la Administración Pública realizado por particulares en desarrollo del principio de descentralización por colaboración y las facultades fueron otorgadas también para reformar procedimientos, y 2) el establecimiento de una ventanilla única para el recaudo y para la expedición del certificado de pago simplificó el cumplimiento de este requisito por parte de los establecimientos abiertos al público y garantizó una mejor protección de los derechos de autor y su recaudo.

5.2. Si bien los derechos que se negocian en el recaudo de derechos de autor son por lo general de contenido patrimonial privado, se trata de una actividad intensamente regulada por la ley en virtud del interés público que protegen y de la potestad de intervención del Estado en la economía. Así lo previó la Ley 232 de 1995 “Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, que se ocupa de garantizar el cumplimiento de las normas sobre derechos de autor y conexos en establecimientos abiertos al público. En el literal c) de su artículo 2 establece las siguientes obligaciones que deben cumplir dichos establecimientos en materia de derechos de autor:

c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias.

Con base en esta disposición todo establecimiento abierto al público que ejecute

públicamente obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas esta obligado a pagar los derechos de autor. Los artículos 3 y 4 de la Ley 232 de 1995 establecen las sanciones y el procedimiento policivo para garantizar el cumplimiento de este requisito.²³

Es cierto que la expedición de este comprobante la hacen tanto las asociaciones de gestión colectiva, como los titulares de los derechos de autor. No obstante, el hecho de que este trámite sea realizado por particulares no desdibuja el hecho de que se trata de un procedimiento de índole administrativa, adelantado por particulares,²⁴ en desarrollo del principio de descentralización por colaboración.

El carácter administrativo de esta función se deriva de la naturaleza de los derechos de autor, de su protección constitucional en el artículo 61 de la Carta y del procedimiento policivo previsto en la Ley 232 de 1995 para asegurar que los establecimientos de comercio den pleno cumplimiento al deber de protección de la propiedad intelectual.²⁵ Si bien es cierto que el recaudo de los derechos de autor por la ejecución de obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas en establecimientos abiertos al público recae sobre recursos de carácter privado, la función administrativa que realizan los particulares en virtud de la figura de la descentralización por colaboración, se refiere a una función de carácter público: la expedición de los certificados mediante la cual los establecimientos comerciales acreditan el cumplimiento de dos requisitos para su funcionamiento: (i) que están autorizados para ejecutar públicamente tales obras y (ii) que han pagado los derechos de autor respectivos. El ejercicio de esta función fue autorizada por las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y 232 de 1995.

La figura de la descentralización por colaboración, autorizada por el artículo 210 de la Carta, se caracteriza por la existencia de una relación directa entre la función que se descentraliza y el objeto social que desarrolla la entidad o persona de derecho privado que recibe la función administrativa. De conformidad con el artículo 210 Superior, la ley debe señalar las condiciones en que los particulares pueden cumplir con estas funciones, indicando de manera clara y precisa, las condiciones de tiempo, modo y lugar en que un particular puede ejercer excepcionalmente funciones públicas para colaborar con el Estado y con la Administración Pública.

Esta figura ha sido utilizada tradicionalmente para aprovechar la capacidad organizativa instalada de los particulares y con ello garantizar la eficiencia de la función administrativa, tal como ocurre con las Cámaras de Comercio al administrar el Registro Único de Proponentes, con la Federación de Cafeteros al recaudar la contribución parafiscal de los cafeteros, con las Cajas de Compensación al cobrar la contribución parafiscal de los empleadores para la recreación de sus empleados, o, como ocurre en el asunto bajo revisión, con las sociedades de gestión colectiva al expedir a los establecimientos comerciales las certificaciones de autorización de reproducción de obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas y de pago de los respectivos derechos de autor.²⁶

En el asunto bajo revisión las condiciones para el ejercicio de esta función fueron señaladas en las leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y 232 de 1995 y la Decisión Andina 351, mediante las cuales se establece que la autorización para la realización de espectáculos musicales o para la reproducción pública de fonogramas, interpretaciones y obras musicales en establecimientos de comercio depende de que el responsable presente los comprobantes que demuestren que está autorizado para reproducir tales obras y ha pagado los derechos de autor respectivos.

De conformidad con esas disposiciones, los establecimientos comerciales están obligados a obtener autorización previa y expresa del titular de las obras musicales o audiovisuales que se pretendan reproducir públicamente, a pagar la remuneración que se acuerde con el titular, a remunerar a los productores de fonogramas y a los artistas intérpretes o ejecutantes, cuyos fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas sean comunicadas públicamente, de conformidad con lo que establecen los artículos 1327 y 37, literal d)²⁸ de la Decisión Andina 351 de 1993, así como los artículos 3,29 12,30 16831 y 17332 de la Ley 23 de 1982), y a presentar a las autoridades administrativas las certificaciones que acreditan el cumplimiento de tales requisitos (art. 2, Ley 232 de 1995).

Dado la importancia constitucional de la protección de la propiedad intelectual, esta Corporación ha reconocido que el recaudo de los derechos de autor trasciende la órbita privada para convertirse en un asunto de interés público:

El recaudo de los derechos que corresponden a los autores por concepto de ejecución, representación, exhibición, uso o explotación de las obras generadas en su creatividad o

concepción artística o intelectual, que representan una forma de propiedad constitucionalmente protegida, no puede librarse a la voluntad puramente contractual, al acuerdo o al convenio entre quien explota el material al que se refieren aquéllos y el autor correspondiente o quien sus derechos representa, sino que, a juicio de esta Corte, involucra necesariamente la actividad estatal e implica la consagración de normas de orden público no susceptibles de ser contradichas o anuladas mediante pactos bilaterales.

Aunque el legislador goza de competencia para establecer las modalidades del amparo de los indicados derechos, lo que no puede esquivar es la responsabilidad que la Constitución le ha confiado en la búsqueda de instrumentos aptos para obtener que en la práctica los autores no sean víctimas de imposiciones arbitrarias o abusivas por parte de quienes ejecutan, representan, exhiben, usan o explotan sus obras, para desconocer lo que constitucionalmente se les debe por tales conceptos.³³

Al expedir los artículos cuestionados, el Presidente no excedió las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, como quiera que fueron ejercidas para regular un trámite administrativo en el que participan particulares en desarrollo del principio de descentralización por colaboración para la expedición de los certificados de autorización de ejecución y de pago del recaudo de derechos de autor sobre obras musicales difundidas en establecimientos abiertos al público.

5.3. También se le facultaba para reformar trámites y procedimientos innecesarios en la Administración Pública. En esa medida, no constituye una extralimitación de tales facultades que los artículos cuestionados modificaran el procedimiento de recaudo de los derechos de autor, para simplificarlo y unificarlo y de esta manera evitar la evasión del pago de los derechos de autor por la reproducción pública de obras musicales, fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas en establecimientos abiertos al público.

5.4. Finalmente, el trámite modificado no establece un procedimiento más complejo para el recaudo de los derechos de autor. Por el contrario lo simplifica y unifica, asegurando un trámite más expedito, estandarizado y transparente.

Legalmente los comerciantes que exploten o utilicen obras musicales y audiovisuales, así como fonogramas e interpretaciones artísticas, están obligados a:

1) Obtener autorización previa y expresa del titular de las obras musicales que se pretendan reproducir públicamente, y si es del caso pagar la remuneración que se acuerde con el titular (Art. 1334 de la Decisión Andina 351 de 1993 y Artículos 335 y 1236 de la Ley 23 de 1982).

2) Obtener autorización previa y expresa del titular de las obras audiovisuales que se pretendan reproducir públicamente, y si es del caso pagar la remuneración que se acuerde con el titular (Art. 13 de la Decisión Andina 351 de 1993 y Artículos 3, 12 y 10337 de la Ley 23 de 1982).

3) Remunerar a los productores de fonogramas y a los artistas intérpretes o ejecutantes, cuyos fonogramas, interpretaciones o ejecuciones artísticas sean comunicadas públicamente (Art. 37, literal d)³⁸ de la Decisión Andina 351 de 1993 y Artículo 17339 de la Ley 23 de 1982).

4) Remunerar a los artistas intérpretes o ejecutantes, cuyas interpretaciones o ejecuciones sean comunicadas públicamente (Art. 16840 de la Ley 23 de 1982).

Los trámites que actualmente realizan los establecimientos de comercio para cumplir con las exigencias establecidas en la Ley 232 de 1995, “por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, en la práctica pueden implicar para un comerciante la obtención de cerca de 12 licencias distintas por la comunicación pública de obras y composiciones musicales. Con la ventanilla única, el trámite se concentra y unifica, facilitando no sólo la expedición de las certificaciones respectivas, sino el recaudo de los derechos de autor.

Por lo tanto, los artículos demandados son una expresión respetuosa de los límites fijados en artículo 75 de la Ley 1474 de 2011.

5.5. Contrario a lo afirmado por el demandante, las disposiciones cuestionadas no desbordan los límites materiales fijados por la Ley 1474 de 2011 para el ejercicio de las facultades extraordinarias al reformar el procedimiento de recaudo de derechos de autor por la reproducción pública de obras musicales y audiovisuales, así como fonogramas e

interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, puesto que tal procedimiento resultaba innecesariamente engorroso y poco garantista de los derechos de autor y, en esa medida, era más proclive a la arbitrariedad.

Pasa la Corte a examinar el segundo cargo planteado.

6. Las disposiciones demandadas no vulneran el derecho de asociación

6.1. Según el demandante, la creación de la ventanilla única vulnera el derecho de asociación en la medida que, a pesar del lenguaje aparentemente potestativo, establece un procedimiento tan complejo para la adopción del mismo que termina por obligar a la constitución de una única sociedad.

6.2. Con el fin de examinar el cuestionamiento del demandante, es preciso determinar el contenido de las dos disposiciones demandadas.

Los artículos 47 y 48 hacen parte de las disposiciones sobre trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo del interior, a que hace referencia el Capítulo II, del Título II del Decreto 019 de 2012.

El artículo 47 se refiere expresamente a la constitución de la ventanilla única para la obtención de las licencias y el pago integrado de los derechos de autor y conexos, mientras que el artículo 48 establece el mecanismo para el funcionamiento de la ventanilla única, que implica el que se acuerde una lista de tarifas para vigencias anuales con los gremios, las asociaciones de usuarios legalmente constituidas o los particulares, para el cobro unificado del recaudo. Tal como lo señala el parágrafo 3 del artículo 47, el pago por la ventanilla única recaudadora hará presumir que el usuario ha cumplido integralmente con la obligación contemplada en el literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995.

Este procedimiento de ventanilla única, tiene como finalidad expresa “reducir los trámites que los propietarios o responsables de establecimientos abiertos al público deben realizar para acreditar los requisitos de funcionamiento, cuando almacenan digitalmente obras musicales, fonogramas y videos musicales, y ejecutan o comunican al público obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interpretaciones artísticas, para los efectos del literal c) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995.” Mediante este procedimiento se lograrán

dos cosas “la obtención unificada de las licencias” y “el pago integrado de los derechos de autor y conexos.”

Del procedimiento de ventanilla única recaudadora también pueden hacerse parte los titulares de derechos de autor no afiliados a las sociedades de gestión colectiva, como las asociaciones que los representan.

El artículo 47 propone para la creación de la ventanilla única, que se constituya una sociedad en la que participen las sociedades de gestión colectiva, los titulares de derechos de autor y las asociaciones que los representan.

En el evento en que se constituya la sociedad, la organización, administración y funcionamiento, así como las reglas sobre elección, conformación de los órganos de dirección y administración, el régimen de votaciones y la toma de decisiones de la misma serán acordados por sus miembros en los estatutos sociales en proporción a su participación en el recaudo. En caso de que se constituya la sociedad para el manejo de tal ventanilla, ésta deberá iniciar su funcionamiento a más tardar el primero (1) de enero de 2013.

De constituirse esta sociedad, el párrafo 2 del artículo 47 del Decreto 019 de 2012 establece que estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor de conformidad con los artículos 53 a 63 del Decreto 3942 del 2010.

Como puede observarse, contrario a lo señalado por el demandante, del texto de los artículos 47 y 48 no se deduce que la constitución de una sociedad recaudadora sea obligatoria. Sin embargo, dado que el accionante señala que el nivel de acuerdos que deben alcanzarse para la constitución de la ventanilla es tan complejo que obligaría a la constitución de tal sociedad, pasa a examinar la Corte si tal como ha sido establecido, es cierto que la norma termine por obligar a la constitución de la sociedad y por esta vía desproteja a los titulares de derechos de autor.

6.3. De conformidad con el artículo 61 de la Constitución, “el Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.” Tal como lo ha señalado esta Corporación, la disposición indica que es el legislador quien debe reglamentar estos temas, siempre y cuando no deje desprotegidos a los autores y establezca procedimientos razonables para el reconocimiento de los derechos de autor y sus derechos

conexos. Así lo señaló en la sentencia C-509 de 2004,⁴¹ en donde dijo lo siguiente:

“Esta exigencia de razonabilidad no es un capricho, pues aunque el legislador goza de una amplia competencia para establecer las modalidades del amparo de este tipo de derechos, no puede esquivar la responsabilidad que la Constitución le ha confiado en la búsqueda de instrumentos aptos para obtener que en la práctica los autores no sean víctimas de imposiciones arbitrarias o abusivas por parte de quienes ejecutan, representan, exhiben, usan o explotan sus obras, para desconocer lo que constitucionalmente se les debe por tales conceptos. Admitir trabas excesivas sería hacer nugatoria la protección, eliminar cualquier garantía e ir en contravía de la Carta y la especial protección que ésta otorga a la propiedad intelectual”.

En desarrollo de este artículo, el legislador ha establecido distintos procedimientos para el recaudo de los derechos de autor y sus derechos conexos, ya sea mediante la gestión individual o la gestión colectiva que ha sido regulada en las leyes 23 de 1982, 44 de 1993, 232 de 1995, 599 de 2000, 603 de 2000, 1403 de 2010 y 1520 de 2012, entre otras disposiciones, con el fin de asegurar el obligatorio reconocimiento de los derechos de autor y sus derechos conexos derivados del artículo 61 de la Carta.

A pesar del amplio margen de configuración del legislador en esta materia, no puede regularlos de tal manera que desnaturalice los derechos de autor y conexos a través de procedimientos que impidan su goce efectivo. Por tanto, “este es un asunto en el cual se involucra necesariamente la actividad estatal e implica la consagración de normas de orden público no susceptibles de ser contradichas o anuladas mediante pactos bilaterales”.⁴²

En relación con la gestión colectiva de los derechos de autor, la Corte se ha referido al derecho de asociación y reconocido, de manera general, que este derecho de asociación tiene una dimensión negativa que le permite a su titular abstenerse de vincularse a una asociación determinada o bien retirarse de cualquiera a la que pertenezca, cuando libremente lo decida (arts. 16 y 38 C.P.). Así, la Corte ha dicho que “constituye una violación del derecho de asociación y en consecuencia una afrenta al derecho constitucional, forzar a las personas a vincularse a una determinada organización, o hacer de tal vinculación un elemento necesario para tener acceso a un derecho fundamental, - como el trabajo por ejemplo-, o condicionar los beneficios que normalmente podrían lograrse sin tener

necesariamente que asociarse⁴³, a la existencia de un vínculo obligatorio en este sentido”⁴⁴.

En este sentido, la Corte ha considerado ajustadas a la Constitución disposiciones que han limitado el ejercicio del derecho de asociación en su aspecto negativo. En tales oportunidades, la Corte ha sostenido que “el interés público involucrado en el fenómeno asociativo amerita la imposición de medidas interventoras en el derecho de asociación, de manera que los particulares queden conminados a agruparse para desplegar actividades específicas de la vida social.” Siempre y cuando el recorte de las garantías sea razonable y proporcional al fin perseguido.

En materia de gestión de derechos de autor, una de las mayores fuentes de la complejidad para el recaudo de los derechos de autor y conexos es la creciente masificación en la difusión de las obras protegidas, especialmente de obras musicales que genera dos tensiones: 1) la necesidad de garantizar el interés público en la difusión y la accesibilidad generalizada de una obra, y, 2) la imposibilidad práctica de adelantar una gestión individual de los derechos de autor y los derechos conexos. Esa tensión hizo imperativo que para hacer efectivo el mandato constitucional de protección a la propiedad intelectual y lograr conciliar los distintos intereses en juego, el legislador acudiera a medidas regulatorias que privilegian la gestión colectiva de tales derechos.

En cuanto a la gestión colectiva de estos derechos, en la Sentencia C-509 de 2004, la Corte puntualizó que el legislador no puede imponer gravámenes desproporcionados a quienes opten por la gestión individual o a través de formas asociativas distintas a las sociedades de gestión colectiva y que, por consiguiente, la previsión del literal c) del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, conforme al cual a los establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias, es constitucional en el sentido que también deberá exigirse el comprobante de pago en aquellos casos en que los autores acojan formas de asociación distintas a la gestión colectiva, o realicen sus reclamaciones en forma individual.⁴⁵

Sobre este mismo punto, en la sentencia C-833 de 2007, la Corte dijo lo siguiente:

“Las modalidades colectivas de gestión responden no sólo a la consideración sobre la extrema dificultad que pueden enfrentar los titulares para hacer efectivos individualmente sus derechos, sino también a la complejidad que implicaría para los usuarios tramitar las autorizaciones y los pagos directa y separadamente con los titulares de los derechos respectivos, al punto de que podrían verse, incluso, en la imposibilidad de cumplir con la obligación de pagar la remuneración debida a los titulares de los derechos. De este modo, los sistemas diseñados por la ley para una efectiva gestión de los derechos de autor responden no solo a la necesidad de dar respuesta al imperativo constitucional de proteger tales derechos, sino también al propósito de permitir una más amplia difusión de las creaciones del talento humano, con el reconocimiento de una remuneración equitativa a los derechohabientes y sin perjuicio de su derechos exclusivos”.⁴⁶

De lo anterior surge que la promoción de formas asociativas para la gestión colectiva de los derechos de autor, resulta compatible con la Carta, siempre y cuando no signifique la desprotección de los titulares individuales de derechos de autor que decidan no asociarse a alguna de las formas asociativas de gestión previstas en la ley.

6.4. Para la Corte, contrario a lo que afirma el demandante, los artículos cuestionados no vulneran el derecho de asociación ni dejan desprotegidos los derechos de los titulares individuales de derechos de autor.

A esta conclusión se llega no sólo porque el tenor literal del artículo 47 establece como una de las alternativas posibles para la ventanilla única, el que se constituya una sociedad, sino porque en todo caso, se dejan a salvo los derechos de los titulares individuales de los derechos de autor que no se encuentren afiliados a una sociedad de gestión colectiva, quienes tienen la potestad de vincularse al procedimiento de la ventanilla única.

La constitución de una sociedad de recaudo no es la única alternativa posible para el establecimiento de una ventanilla única. Como quiera que lo que busca la norma es la implementación de un procedimiento unificado de recaudo, con criterios y tarifas comunes para el cobro de este derecho, así como la simplificación del procedimiento existente a través de una herramienta que le permita a los comerciantes que pretendan comunicar públicamente obras musicales, fonogramas, realizar los trámites necesarios para el pago de los derechos de autor y para la obtención de la certificación sobre autorización de

reproducción pública de obras musicales y audiovisuales, así como de fonogramas e interpretaciones artísticas en establecimientos abiertos al público, en el menor tiempo posible y con la reducción de los trámites. Esto se puede lograr a través de otros mecanismos, por ejemplo mediante la búsqueda de acuerdos y concertaciones sobre los métodos y criterios para calcular el monto de los derechos de autor y para lograr su recaudo efectivo, titulares de derechos de autor y sociedades de gestión colectiva puedan establecer un mecanismo de ventanilla única para el recaudo, sin que deban asociarse bajo la figura de una sociedad recaudadora.

Si bien es cierto que el artículo 47 bajo estudio, establece una consecuencia negativa para las sociedades de gestión colectiva que no constituyan la ventanilla única, al impedirles que puedan cobrar por la administración de los derechos de sus socios en establecimientos de comercio, esta disposición no cubija a los titulares de derechos de autor, ni afecta el recaudo de tales derechos. A pesar de la deficiente redacción del inciso, la finalidad prevista por la no constitución de la ventanilla única no es impedir el recaudo de los derechos de autor, como afirma el demandante, sino evitar que las sociedades de gestión colectiva cobren por la administración de los recursos de sus asociados.

Por lo anterior, concluye la Corte Constitucional que los artículos 47 y 48 del Decreto 019 de 2012 no vulneran el derecho de asociación, en cuanto no obligan a la constitución de una sociedad de recaudo, ni impiden el ejercicio de sus derechos a los titulares de los derechos de autor y en consecuencia serán declarados exequibles por los cargos analizados en esta sentencia.

VIII. DECISION

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 47 y 48 del Decreto Ley 019 de 2012 por los cargos analizados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 Adicionalmente, la Dirección Nacional de Derechos de Autor en escrito del 16 de mayo de

2012, intervino para precisar que la afirmación según la cual “casi la totalidad de las quejas” tramitadas ante esa Dirección lo han sido por intervención del demandante no es cierta, pues en realidad solo 15 de las 45 quejas en trámite han sido promovidas por el señor Jorge Garrido Abad o de la Organización Garrido Abad. La Dirección anexó las 45 respuestas dadas a cada uno de los quejosos. Folios 44 a 404 del Cuaderno 2 de pruebas.

2 César Barrios Briñez, Blanca Emilia Cardoso, Manuel A. Cardoso, Henry Gutiérrez, Álvaro Janit Ariza, Ruan Liufen, Israel Moreno Cardoso, José Ángel Ortiz, Carlos Enrique Paramo, Jesús Antonio Pérez, Blanca Aurora Robledo, Blanca A. Vaquiro (Folio 153). Francy S. Solorzano Neuta (Folio 154) Doris Castro, Luz Elena López, Ricardo Martínez, Adriana Isabel Moreno, Carlos Ospina, Martha Ospina, Jorge Ospina, Gloria Ospina, Margarita Rincón, José Heriberto Restrepo, Carlos M. Sánchez, Víctor H. Sánchez, Libardo Sepúlveda, Gloria Tobón, Darío Valencia, entre otros (Folio 157).

3 Al respecto ver sentencias C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-1544 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-803 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y C-428 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

4 Ver sentencias C-562 de 1996 (MP: Alejandro Martínez Caballero, SV. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-979 del 2002 (MP. Jaime Araújo Rentería, unánime); C- 691 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, AV. Jaime Araújo Rentería); C-734 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis, SV. Jaime Araújo Rentería); C-892 de 2003(MP. Álvaro Tafur Galvis, AV. Jaime Araújo Rentería); C- 228 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett SV. Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández); C-061 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SPV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-1152 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-244 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-577 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-858 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SPV. Jaime Araujo Rentería, SV. Humberto Antonio Sierra Porto, AV. Álvaro Tafur Galvis); C-211 del 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis, SPV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-313 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-396 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); C-240 de 2012 (MP: Nilson Pinilla Pinilla); C-421 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo).

5 Sentencia C-979 de 2002 (MP. Jaime Araújo Rentería).

6 Sentencia C-211 del 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis)

7 Sentencia C-1252 de 2001(MP. Clara Inés Vargas Hernández).

8 Sentencia C-097 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

9 Sentencia C-097 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

10 Sentencia C-306 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

11 Sentencia C-097 de 2003(MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

12 Sentencia C-039 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

13 En la sentencia C-228 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) se sostuvo: “el Presidente de la República, al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República, se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado (...) Así, este Tribunal ha enfatizado en el carácter expreso y preciso de las facultades, lo que implica la imposibilidad de que existan facultades extraordinarias implícitas”. En términos similares ver la sentencia C-1157 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

14 Ver entre otras, las sentencias C-032 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-097 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa AV. Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra)

15 Sentencia C-306 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil)

16 Sentencia C-074 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón).

17 Sentencia C-1028 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández)

18 Sentencia C-074 de 1993 (MP. Ciro Angarita Barón). Ha dicho la Corte, en este sentido, que “cuando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo.

19 Sentencia C- de 2012 (MP, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) [está en el orden del día. Fue entregado el 20 de septiembre).

20 Sentencia C-050 de 1997 (MP. Jorge Arango Mejía).

21 Sentencia C-895 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

22 Sentencia C-711 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo).

23 El artículo 3° de la Ley 232 de 1995 establece: “En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior. El artículo 4° de la misma ley, dispone: “El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2° de esta Ley, de la siguiente manera; || 1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta. || 2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios. || 3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley. || 4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible”.

24 Sobre la posibilidad del cumplimiento de funciones administrativas por parte de particulares, esta Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-166 de 1995 (MP. Hernando Herrera Vergara): La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados “en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, que el artículo 2o. de la Constitución colombiana consagra como uno de los fines prevalentes del Estado. (...) Esta directriz, que nuestro

Estatuto Superior contempla, encuentra desarrollos concretos en algunas normas constitucionales. Para los efectos que en esta oportunidad interesa precisar basta citar los artículos 123, 365 y principalmente el artículo 210 de la Carta Política. De acuerdo con las voces del primero, la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio; conforme al artículo 365 los particulares prestan servicios públicos, y según el artículo 210 “Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”. (...) En la legislación anterior a la vigencia de la Carta de 1991, el ejercicio de funciones administrativas por particulares había encontrado específicos desarrollos en la preceptiva del Código Contencioso Administrativo que, al definir el campo de su aplicación, en el artículo 1o., señaló que las normas de la parte primera se aplicarían a “las entidades privadas” cuando “cumplan funciones administrativas”. Así mismo en su artículo 82 sometió al control jurisdiccional pertinente “las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de personas privadas que desempeñen funciones administrativas”, criterio que volvió a incluir en el artículo 128 (numeral 1o.) al definir la competencia del Consejo de Estado; por lo demás, la jurisprudencia nacional hizo eco de la tendencia examinada, reconociendo la existencia de actos administrativos originados en entidades privadas, en reiterados pronunciamientos entre los cuales se destacan, como antecedentes, la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 14 de octubre de 1970 y la posterior de 10 de febrero de 1978 emanada del Consejo de Estado.”

25 Mediante el Decreto N° 3942 de octubre 25 de 2010, “(...) se reglamentan las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y el artículo 2 literal c) de la Ley 239 de 1995, en relación con las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos y la entidad recaudadora y se dictan otras disposiciones”.

26 Ver entre otras, las sentencias C-414 de 2012 (MP: Mauricio González Cuervo), C-984 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y los autos A-194 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Jaime Araújo Rentería) y A-342 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

27 Decisión Andina 351 de 1993, Artículo 13.- “El autor o, en su caso, sus derechohabientes, tienen el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir: || a) La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento; || b) La comunicación pública de la obra por cualquier medio que sirva para difundir las palabras, los signos, los sonidos o las imágenes; || c) La

distribución pública de ejemplares o copias de la obra mediante la venta, arrendamiento o alquiler; || d) La importación al territorio de cualquier País Miembro de copias hechas sin autorización del titular del derecho; || e) La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.”

28 Decisión Andina 351 de 1993, Artículo 37.- “Los productores de fonogramas tienen el derecho de: (...) d) Percibir una remuneración por cada utilización del fonograma o copias del mismo con fines comerciales, la que podrá ser compartida con los artistas intérpretes o ejecutantes en los términos que establezcan las legislaciones internas de los Países Miembros.”

29 Ley 23 de 1982, Artículo 3º.- “Los derechos de autor comprenden para sus titulares las facultades exclusivas: || a. De disponer de su obra a título gratuito u oneroso bajo las condiciones lícitas que su libre criterio les dicte. || b. De aprovecharla, con fines de lucro o sin él, por medio de la imprenta, grabado, copias, molde, fonograma, fotografía, película cinematográfica, videograma, y por la ejecución, recitación, representación, traducción, adaptación, exhibición, transmisión, o cualquier otro medio de reproducción, multiplicación, o difusión conocido o por conocer. || c. De ejercer las prerrogativas, aseguradas por esta Ley en defensa de su “derecho moral”, como se estipula en el Capítulo II, Sección Segunda, artículo 30 de esta Ley. || d. De obtener una remuneración a la propiedad intelectual por ejecución pública o divulgación, en donde prime el derecho de autor sobre los demás, en una proporción no menor del sesenta por ciento (60%) del total recaudado.” (literal adicionado por la Ley 44 de 1993).

30 Ley 23 de 1982, Artículo 12.- “El autor de una obra protegida tendrá el derecho exclusivo de realizar o de autorizar uno cualquiera de los actos siguientes: || a) Reproducir la obra; || b) Efectuar una traducción, una adaptación, un arreglo o cualquier otra transformación de la obra, y || c) Comunicar la obra al público mediante representación, ejecución, radiodifusión o por cualquier otro medio.” (La ejecución de este artículo fue suspendida por el Artículo 13 de la Decisión 351 del tribunal Andino de la Comunidad Andina de Naciones).

31 Ley 23 de 1982, Artículo 168.- (Modificado por la Ley 1403 de 2010) “Desde el momento en que los artistas, intérpretes o ejecutantes autoricen la incorporación de su interpretación o ejecución en una fijación de imagen o de imágenes y sonidos, no tendrán aplicación las

disposiciones contenidas en los apartes b) y c) del artículo 166 y c) del artículo 167 anteriores. || Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo contemplado en el párrafo anterior, los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales conservarán, en todo caso, el derecho a percibir una remuneración equitativa por la comunicación pública, incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial al público, de las obras y grabaciones audiovisuales donde se encuentren fijadas sus interpretaciones o ejecuciones. En ejercicio de este derecho no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra audiovisual por parte de su productor, utilizador o causahabiente. || Este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos. || Parágrafo 2°. No se considerará comunicación pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Así mismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no le es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas, sean ellos tiendas, bares, cantinas, supermercados, droguerías, salas de belleza, gimnasios y otros de distribución de productos y servicios. || Parágrafo 3°. Para los fines de esta ley ha de entenderse por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.”

32 Ley 23 de 1982, Artículo 173.- (Modificado por la Ley 44 de 1993) “Cuando un fonograma publicado con fines comerciales, o una reproducción de este fonograma se utilicen directamente para radiodifusión o para cualquier otra forma de comunicación al público, el utilizador abonará una remuneración equitativa y única, destinada a la vez a los artistas, intérpretes o ejecutantes y al productor del fonograma, suma que será pagada por el utilizador a los artistas intérpretes o ejecutantes y a los productores de fonogramas, a través de las sociedades de gestión colectiva constituidas conforme a la ley, y distribuida por partes iguales.” [Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por los cargos analizados, mediante Sentencia C-424-05, de 26 de abril de 2005, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, ‘...condicionada a que se entienda que si los titulares de los derechos derivados de la interpretación, ejecución o producción de fonogramas que se ejecutan

públicamente optan por no vincularse a una sociedad colectiva de gestión, el pago se hará mediante el mecanismo se acuerde libremente, pero dentro del marco de las normas legales vigentes]

33 Sentencia C-519 de 1999 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

34 Decisión Andina 351 de 1993, Artículo 13.- “El autor o, en su caso, sus derechohabientes, tienen el derecho exclusivo de realizar, autorizar o prohibir: || a) La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento; || b) La comunicación pública de la obra por cualquier medio que sirva para difundir las palabras, los signos, los sonidos o las imágenes; || c) La distribución pública de ejemplares o copias de la obra mediante la venta, arrendamiento o alquiler; || d) La importación al territorio de cualquier País Miembro de copias hechas sin autorización del titular del derecho; || e) La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.”

35 Ley 23 de 1982, Artículo 3º.- “Los derechos de autor comprenden para sus titulares las facultades exclusivas: || a. De disponer de su obra a título gratuito u oneroso bajo las condiciones lícitas que su libre criterio les dicte. || b. De aprovecharla, con fines de lucro o sin él, por medio de la imprenta, grabado, copias, molde, fonograma, fotografía, película cinematografía, videograma, y por la ejecución, recitación, representación, traducción, adaptación, exhibición, transmisión, o cualquier otro medio de reproducción, multiplicación, o difusión conocido o por conocer. || c. De ejercer las prerrogativas, aseguradas por esta Ley en defensa de su “derecho moral”, como se estipula en el Capítulo II, Sección Segunda, artículo 30 de esta Ley. || d. De obtener una remuneración a la propiedad intelectual por ejecución pública o divulgación, en donde prime el derecho de autor sobre los demás, en una proporción no menor del sesenta por ciento (60%) del total recaudado.” (literal adicionado por la Ley 44 de 1993).

36 Ley 23 de 1982, Artículo 12.- “El autor de una obra protegida tendrá el derecho exclusivo de realizar o de autorizar uno cualquiera de los actos siguientes: || a) Reproducir la obra; || b) Efectuar una traducción, una adaptación, un arreglo o cualquier otra transformación de la obra, y || c) Comunicar la obra al público mediante representación, ejecución, radiodifusión o por cualquier otro medio.” (La ejecución de este artículo fue suspendida por el Artículo 13 de la Decisión 351 del tribunal Andino de la Comunidad Andina de Naciones).

37 Ley 23 de 1982, Artículo 103.- “El productor de la obra cinematográfica tendrá los siguientes derechos exclusivos: || a) Fijar y reproducir la obra cinematográfica para distribuirla y exhibirla por cualquier medio a su alcance en salas cinematográficas o en lugares que hagan sus veces o cualquier medio de proyección o difusión que pueda surgir, obteniendo un beneficio económico por ello; || b) Vender o alquilar los ejemplares de la obra cinematográfica o hacer aumentos o reducciones en su formato para su exhibición, y || c) Autorizar las traducciones y otras adaptaciones o transformaciones cinematográficas de la obra, y explotarla en la medida en que se requiere para el mejor aprovechamiento económico de ella, y perseguir ante los tribunales y jueces competentes, cualquier reproducción o exhibición no autorizada de la obra cinematográfica, derecho que también corresponde a los autores quienes podrán actuar aislada o conjuntamente.”

38 Decisión Andina 351 de 1993, Artículo 37.- “Los productores de fonogramas tienen el derecho de: (...) d) Percibir una remuneración por cada utilización del fonograma o copias del mismo con fines comerciales, la que podrá ser compartida con los artistas intérpretes o ejecutantes en los términos que establezcan las legislaciones internas de los Países Miembros.”

39 Ley 23 de 1982, Artículo 173.- (Modificado por la Ley 44 de 1993) “Cuando un fonograma publicado con fines comerciales, o una reproducción de este fonograma se utilicen directamente para radiodifusión o para cualquier otra forma de comunicación al público, el utilizador abonará una remuneración equitativa y única, destinada a la vez a los artistas, intérpretes o ejecutantes y al productor del fonograma, suma que será pagada por el utilizador a los artistas intérpretes o ejecutantes y a los productores de fonogramas, a través de las sociedades de gestión colectiva constituidas conforme a la ley, y distribuida por partes iguales.” [Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por los cargos analizados, mediante Sentencia C-424-05, de 26 de abril de 2005, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, ‘...condicionada a que se entienda que si los titulares de los derechos derivados de la interpretación, ejecución o producción de fonogramas que se ejecutan públicamente optan por no vincularse a una sociedad colectiva de gestión, el pago se hará mediante el mecanismo se acuerde libremente, pero dentro del marco de las normas legales vigentes]

40 Ley 23 de 1982, Artículo 168.- (Modificado por la Ley 1403 de 2010) “Desde el momento

en que los artistas, intérpretes o ejecutantes autoricen la incorporación de su interpretación o ejecución en una fijación de imagen o de imágenes y sonidos, no tendrán aplicación las disposiciones contenidas en los apartes b) y c) del artículo 166 y c) del artículo 167 anteriores. || Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo contemplado en el párrafo anterior, los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales conservarán, en todo caso, el derecho a percibir una remuneración equitativa por la comunicación pública, incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial al público, de las obras y grabaciones audiovisuales donde se encuentren fijadas sus interpretaciones o ejecuciones. En ejercicio de este derecho no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra audiovisual por parte de su productor, utilizador o causahabiente. || Este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos. || Parágrafo 2°. No se considerará comunicación pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Así mismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no le es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas, sean ellos tiendas, bares, cantinas, supermercados, droguerías, salas de belleza, gimnasios y otros de distribución de productos y servicios. || Parágrafo 3°. Para los fines de esta ley ha de entenderse por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.”

42 Ver sentencia C-519 de 1999.

43 Sentencia C-492 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

44 Sentencia C-399 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

45 Dijo la Corte entonces: “Teniendo en cuenta que la Constitución establece una protección especial para este tipo de derechos y que la ley no limita la gestión a la colectiva o la individual, sino que permite cualquiera de las dos opciones, es claro que esta expresión hace

una distinción inadecuada sobre la aplicación de este procedimiento. Y es que ni siquiera si se entendiera que tal autoridad son las sociedades de gestión colectiva se estaría siguiendo lo prescrito por el artículo 61 de la Constitución, pues habría una restricción desproporcionada a los titulares de derechos de autor y derechos conexos que gestionan sus derechos de manera individual, pues ellos no podrían expedir comprobantes de pago que tuvieran valor para que las autoridades del Estado verificaran el pago. Es decir, las entidades del Estado encargadas de verificar la protección de los derechos de autor nunca exigirían los comprobantes expedidos por quienes gestionen individualmente sus derechos y la finalidad de la norma - la protección de los derechos de autor- se vería disminuida de manera significativa. Todo ello es consecuencia de la legislación actual en la materia. Así, las normas referidas a las sociedades de gestión colectiva que las ubican como entidades totalmente privadas, no ofrecen garantías suficientes para agremiar a todos los titulares de derechos de autor y conexos, pues como entidades surgidas de la libre iniciativa particular, se mueven en el marco de la autonomía privada de la voluntad y sólo deben cumplir algunas estipulaciones reguladas por la ley”.

46 C-833 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil)
