

C-835-13

Sentencia C-835/13

MEDIDAS PARA FORMALIZAR EL SECTOR DEL ESPECTACULO PUBLICO DE LAS ARTES ESCENICAS-Inspección, vigilancia, control y toma de posesión de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos

La norma impugnada desconoce el debido proceso y el principio de legalidad, como quiera que al permitir a la Dirección Nacional de Derecho de Autor imponer cualquier medida cautelar inmediata que considere razonable para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones, el legislador paso por alto que toda actuación, judicial o en este caso administrativa debe estar clara y expresamente señalada en la ley, sin dar lugar a indeterminaciones que afecten principios o valores superiores que, como en este caso, impide a los administrados conocer de antemano cuáles serán las eventuales actuaciones que desplegara la administración.

INSPECCION, VIGILANCIA, CONTROL Y TOMA DE POSESION DE LAS SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA DE DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS-Medidas cautelares

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias mínimas de argumentación/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Examen no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

DIRECCION NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR-Competencias

SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA-Funciones

AMPLIO MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA ESTABLECER PROCEDIMIENTOS-Límites

Esta corporación ha puntualizado que el margen de configuración normativa que le es propio al legislador no resulta absoluto, pues encuentra sus límites en los principios y valores constitucionales. La actividad del legislador se ajusta a la carta política si atiende: (i) principios y fines del Estado como la justicia y la igualdad; (ii) la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, entre ellos el debido proceso; (iii) los principios de razonabilidad y proporcionalidad al establecer las normas respectivas y (iv) la realización material de los derechos y del principio de supremacía del derecho sustancial sobre las formas. En igual sentido, esta corporación ha indicado que toda medida de intervención por parte de la administración debe atender los principios de raigambre constitucional de legalidad y proporcionalidad, no siendo posible que tengan un carácter indeterminado.

MEDIDAS DE INTERVENCION POR PARTE DE LA ADMINISTRACION-Deben atender a los principios de raigambre constitucional de legalidad y proporcionalidad, no siendo posible que tengan un carácter indeterminado/HABILITACION PARA APLICAR MEDIDAS

INDETERMINADAS EN INTERVENCION DE LA ADMINISTRACION-Jurisprudencia constitucional respecto a vulneración de principios legalidad y proporcionalidad

REGULACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS-Resulta “deficiente” cuando las autoridades públicas no tienen ningún parámetro de orientación, de modo que los administrados no tienen certeza sobre cuál será la actuación concreta de los servidores públicos

TEST DE PROPORCIONALIDAD-Importancia/TEST DE PROPORCIONALIDAD-Pasos

MEDIDAS INNOMINADAS O ATIPICAS-Definición/MEDIDAS CAUTELARES INNOMINADAS-Alcance

Referencia: expediente D-9626.

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 (“Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”).

Demandante: Jorge Alonso Garrido Abad.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., noviembre veinte (20) de dos mil trece (2013)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución, el ciudadano Jorge Alonso Garrido Abad demandó el literal d) del artículo 30 de la Ley 1393 de 2011.

Mediante auto de mayo 21 de 2013, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia, una vez corregida por el actor[1], y dispuso que se fijara en lista el presente proceso y se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiese su concepto.

También se ordenó comunicar la iniciación del asunto a los señores Presidentes de la República y del Congreso, a los Ministros de Interior, Hacienda, Justicia, Cultura, y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se invitó a los señores Superintendentes de Industria y Comercio y de Sociedades, a los Directores de la Unidad Administrativa Especial de Derecho de Autor, de la Sociedad de Autores y Compositores de

Colombia SAYCO, de la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos ACINPRO, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho en Bogotá de las Universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás, Javeriana, Externado de Colombia, del Rosario, de los Andes y Sergio Arboleda, al igual que a las de Antioquia, del Norte, e Industrial de Santander, con el objeto de que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la exequibilidad de dicha norma.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, resaltando el segmento acusado.

“LEY 1493 DE 2011

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 48.294 de 26 de diciembre de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

... ..

CAPÍTULO VII.

INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y TOMA DE POSESIÓN DE LAS SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA DE DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS.

... ..

ARTÍCULO 30. MEDIDAS CAUTELARES. El Director de la Unidad Administrativa Especial -Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior podrá adoptar, en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control y mediante resolución motivada, las siguientes medidas cautelares inmediatas:

b) Suspender en el ejercicio de sus funciones a los miembros del Consejo Directivo, del Comité de Vigilancia, al Gerente, al Secretario, al Tesorero y al revisor fiscal de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras;

c) La suspensión de la personería jurídica y de la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras;

d) Cualquiera otra medida que encuentre razonable para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares podrán decretarse antes de iniciar una investigación, conjuntamente con ella o con posterioridad a su inicio antes de que se profiera la decisión que le ponga fin. La adopción de estas medidas no implicará prejuzgamiento.”

III. LA DEMANDA.

El actor afirmó que el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 desconoce el debido proceso y los principios de legalidad y proporcionalidad que rigen las actuaciones administrativas (artículo 29 Const.), pues permite al Director de la Unidad Administrativa Especial, denominada Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, implementar medidas cautelares absolutamente indeterminadas en desarrollo de sus funciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y de derechos conexos.

Explicó que la indeterminación de la norma desconoce el debido proceso, pues permite a la Dirección Nacional de Derecho de Autor adoptar cualquier medida que a su juicio resulte razonable, haciendo subjetivo ese proceder y dejando al “sujeto pasivo” de la actuación a merced de la entidad.

Agregó que la norma demandada desconoce el principio de legalidad de la actividad de la administración, como quiera que no remite a la ley para la adopción de esas medidas, luego no se conoce de antemano cuál será la actuación de la entidad que adelante la actuación administrativa sancionatoria.

El demandante sostuvo que el “debido proceso dentro del derecho administrativo sancionatorio implica la aplicación del principio de legalidad, el cual, se encuentra reconocido en varias disposiciones constitucionales. Así, el artículo 29 superior consagra que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. Los artículos 122 y 123 de la carta política establecen que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento, y que en todo caso, ‘no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento’. El artículo 124 que le asigna al legislador la potestad normativa para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad al que se someten los servidores del Estado, disponiendo que ‘la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva” (f. 3 cd. Corte).

Mas adelante indicó que acorde con la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad:

“(i) otorga certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser una

competencia privativa del legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad judicial y administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado.”

Explicó que tratándose del régimen de intervención estatal a las sociedades de gestión colectiva, los criterios para efectuar la inspección, vigilancia y control deben ser desarrollados por la ley, pues compete al Congreso expedir leyes sobre intervención económica (art. 150 num. 21) y sobre el régimen de propiedad industrial, marcas, patentes y demás formas de propiedad intelectual (num. 24), relacionado directamente con los derechos de autor.

Aseveró que la norma también resulta desproporcionada, como quiera que si bien procura garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección y control de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, se otorga una atribución drástica sobre las sociedades vigiladas, restringiendo su autonomía.

De otro lado, en el escrito mediante el cual se corrigió la demanda, el actor sostuvo (está en negrilla en el texto original, fs. 12 y 13 ib.):

“Esa absoluta indeterminación en la actuación administrativa que se depreca de la norma atacada, es inadmisiblemente constitucionalmente, porque consagra una actuación administrativa donde no se limita previamente el poder del Estado, contraviniendo las reglas del debido proceso administrativo, definido por esa Corte en sentencia T-982 de 2004, ‘como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas depende de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política se convierte en una manifestación del principio de legalidad conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4º y 122)’.

En efecto el texto impugnado desconoce el principio de legalidad propio de las actuaciones administrativas, porque no aplica medidas cautelares previamente señaladas en la ley sino indeterminadas, libradas al arbitrio de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, privando a las personas destinatarias de aquellas medidas, de conocerlas con anticipación y haciendo indeterminada, per se, la actuación administrativa. Por su connotación, la norma demandada hace depender la actuación de esa Dirección, en su propio arbitrio, lo que sin duda, no sirve de límite al inmenso poder del Estado y mucho menos garantiza la protección de los derechos de los afectados, que es la esencia del debido proceso y del principio de legalidad de los procedimientos y actuaciones administrativas.

Además, el texto atacado, resulta también más que desproporcionado desde el punto de vista de su finalidad, porque tiene como objeto garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Dirección Nacional de Derecho de Autor; facultades que si se revisan dentro del articulado del que hace parte el texto censurado,

resultan exageradas pues las mencionadas facultades, otorgan atribuciones absolutamente drásticas sobre esas sociedades de carácter particular que limitan en gran forma su autonomía.”

IV. INTERVENCIONES.

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

Dicha cartera intervino mediante apoderado, quien solicitó declarar la exequibilidad de la norma demandada, indicando que no existe la discrecional absoluta predicada, pues para adoptar las medidas cautelares contenidas en el artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, se debe dar aplicación a los criterios generales contenidos para tal efecto en los artículos 24 a 26 ibídem.

Explicó que las decisiones de los funcionarios públicos se materializan mediante resoluciones motivadas, evitando así la arbitrariedad de la administración, por lo que la norma demandada no estimularía actuaciones caprichosas; por el contrario, busca cumplir principios inherentes al buen funcionamiento de la actividad administrativa.

Con todo, expresó que la demanda formulada adolece de falta de certeza, pues “el actor deduce consecuencias jurídicas de la norma acusada que desbordan lo expresado en ésta” (f. 51 ib.).

4.2. Ministerio del Interior.

El apoderado de este Ministerio solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio señalando que, en su sentir, que (i) la demanda no reúne los requisitos para emitir un fallo de fondo por falta de suficiencia, pues se fundamenta en apreciaciones subjetivas que no representan el contenido de la norma y (ii) existe cosa juzgada constitucional, como quiera que mediante fallo C-124 de 2013 se declaró la exequibilidad del artículo aquí impugnado.

4.3. Dirección Nacional de Derecho de Autor DNDA.

La Directora General de dicha Unidad Administrativa Especial solicitó a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo y, subsidiariamente, declarar exequible la norma demandada.

En primer lugar, la interviniente sostiene que la demanda no satisface los requisitos de certeza, pertinencia y especificidad, pues el actor confunde dos figuras jurídicas, como son las medidas cautelares y las sanciones administrativas, tornando sus argumentos subjetivos y no verificables.

De otro lado para sustentar la exequibilidad de la norma impugnada, explicó que el director de esa entidad es competente para decretar u ordenar una medida cautelar innominada o atípica[2] cuando corresponda, “evidentemente ligado a un criterio de razonabilidad de la medida, esto es, debidamente soportada en el principio de legalidad que debe regir en toda actuación judicial o administrativa, conllevando esta situación, que la discrecionalidad administrativa existente en cabeza del Director de la DNDA en manera alguna es sinónimo de arbitrariedad” (f. 79 ib.).

Luego de relatar la distinción entre las facultades regladas y las discrecionales, indicó que la facultad a la que alude el literal demandado es discrecional y “tiene como fin salvaguardar los derechos e intereses de los titulares de derechos de autor o derechos conexos que pueden resultar afectados o encontrarse en riesgo por las actuaciones de las sociedades de gestión colectiva a la cual pertenecen o de sus administradores”; además, “se ejerce en atención a los principios legales y constitucionales que rigen las actuaciones administrativas y en atención a los hechos, circunstancias y proporcionalidad en la adopción de la decisión” (f. 80 v. ib.).

Así, en sentir de la interviniente, “diáfano resulta que la DNDA en ejercicio de las facultades otorgadas por la ley, tiene la posibilidad de decretar medidas cautelares derivadas de su facultad de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva, mediante acto administrativo motivado siendo entonces dable concluir que estas medidas, en manera o forma alguna se constituyen en decisiones que conlleven implícita una sanción, como quiera que las mismas concurren de forma vertical en defensa de la integridad de una actuación judicial o administrativa con la finalidad de otorgar legalidad a estos procedimientos” (f. 82 ib.).

4.4. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Un docente y el coordinador del grupo de acciones constitucionales del Consultorio Jurídico de esa facultad solicitaron declarar inexequible el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, porque desconoce el principio de legalidad que debe regir las actuaciones administrativas.

Los intervinientes indicaron que si bien se reconoce un amplio margen de configuración para que el legislador establezca medidas cautelares, “debe ser preciso en la concesión de facultades a las autoridades administrativas, pues solo de esa manera se preservan los derechos constitucionalmente reconocidos y se asegura el principio de razonabilidad y proporcionalidad que debe presidir la aplicación de una medida excepcional... estas acciones que realiza el legislativo más la facultad que le brinda a la parte administradora para aplicar las medidas cautelares tiene que estar basada en el principio de la buena fe” (f. 94 ib.).

4.5. Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos ACINPRO.

El representante legal de dicha entidad intervino para coadyuvar la demanda, en procura de que se declare la inexequibilidad de la norma impugnada, por desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso y los “principios de legalidad -tipicidad- y proporcionalidad de la sanción” (f. 97 ib.).

Luego de hacer referencia a la garantía al debido proceso en las actuaciones administrativas, el interviniente aseveró que la norma demandada afecta la seguridad jurídica, en particular de las sociedades de gestión colectiva, “quedando al arbitrio pleno y total de la DNDA generándose una violación a nuestros derechos al quedar expuestos a los criterios personales y subjetivos del ente de control, quien interpreta, argumenta y cuadra sus decisiones contrariando y desconociendo la Constitución y la ley” (f. 101 ib.).

A renglón seguido expreso que “no existe norma que determine en forma clara e inequívoca qué actos, acontecimientos, conductas o hechos generados por las sociedades de gestión colectiva, constituyen faltas, ni se sabe si tales actos... se les puede aplicar una de las sanciones determinadas en forma genérica en la norma, estamos en presencia de una vulneración al principio de proporcionalidad de la sanción, pues al no existir parámetros o criterios claros que permitan a qué (sic) vulneración o falta se puede aplicar a una u otra sanción, puede aplicarse una sanción demasiado severa para la presunta falta cometida y peor aún la indeterminación de la sanción, le da a la DNDA poderes omnímodos para que en virtud del literal d) del artículo 30 atacado, genere cualquier medida que encuentre razonable, haciéndose evidente la plurimencionada violación a principios fundamentales ya referidos”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En concepto 5596 de julio 9 de 2013, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar exequible el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, pues las medidas cautelares en los procesos que realiza la Dirección de Derecho de Autor se adoptan mediante acto administrativo, debidamente motivado, descartando así “cualquier vicio de arbitrariedad”.

Explicó que “los actos administrativos no obedecen a la mera discrecionalidad del funcionario y, menos aún, al capricho de los servidores públicos, quienes por el sólo hecho de serlo están sujetos al cumplimiento de la Constitución y la ley (artículos 122 y 123 de la carta política)” (f. 116 ib.).

Al respecto, agregó (fs. 116 y 117 ib.):

“La motivación de los actos administrativos no sólo es garantía del derecho a la impugnación sino que, es una expresión del carácter reglado que comporta la generalidad de éstos.

La jurisprudencia constitucional y administrativa han definido con claridad los requisitos que deben cumplir los actos administrativos a efectos de su conformidad con el ordenamiento jurídico. Por ello, los derechos de sus destinatarios están siempre protegidos. En tal sentido, esta Vista Fiscal no encuentra reproche de constitucionalidad lo suficientemente objetivo y elaborado que permita poner en duda el ajuste de la norma demandada al ordenamiento superior.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 superior, la Corte es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por vicios de contenido material o de fondo, como por aquellos procedimentales suscitados en su formación, siendo esta acción fruto de la acusación contra un segmento de la Ley 1493 de 2011.

2.- Lo que se debate.

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si la facultad otorgada por el legislador a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, para imponer cualquier otra medida cautelar que encuentre razonable para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, conculca el debido proceso y los principios de legalidad y razonabilidad, dada la presunta indeterminación de tal potestad.

Con todo, inicialmente esta corporación debe analizar: (i) si la censura invocada en la demanda cumple con los contenidos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional; (ii) si existe o no cosa juzgada constitucional en el presente evento; y (iii) analizado lo anterior, proceder al respectivo estudio de fondo.

3. Aptitud sustantiva de la demanda en el presente evento.

3.1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que razonablemente[3] deben contener las demandas de constitucionalidad para su admisión y para que la Corte pueda emitir así un fallo de fondo. Según lo allí indicado, es imperativo señalar con claridad las normas que son censuradas como inconstitucionales, al igual que la preceptiva superior que se tilda de infringida y explicar las razones por las cuales se estima que presuntamente las primeras violan o desconocen la segunda.

Otra parte fundamental de los indicados requisitos es la formulación de cargos de inconstitucionalidad contra las normas demandadas, esto es, la sustentación de los distintos argumentos por los cuales el ciudadano demandante advierte que aquéllas contrarían uno o más preceptos superiores. Al respecto, en atención a lo cuestionado por algunos de los intervinientes[4], recuérdese que la jurisprudencia tiene establecido que las razones presentadas para sustentar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[5].

La adecuada presentación del concepto de violación permite a esta corporación desarrollar su función de defensa de la carta política en debida forma, en tanto delimita el campo en el cual se hará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos de los demandantes, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente a la Corte para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio[6].

Reitérese, en cuanto al concepto de la violación, que la jurisprudencia ha sido constante[7] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto se debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y que despierten duda sobre la constitucionalidad de la

disposición acusada.

Esta carga mínima de argumentación que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, no obstante la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inexecuibilidad; de no atenderse dicho presupuesto podría generarse un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente a la Corte, para poder proferir un pronunciamiento de fondo[8].

Sobre este tema, ha expuesto la Corte que[9] “la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

3.2. Con todo, la Corte ha explicado que en aplicación del principio pro actione, la exigencia de los presupuestos para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender el juez constitucional hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio; por ende, (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

Al respecto, en el fallo C-978 de diciembre 1° de 2010[10], M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó (no está en negrilla en el texto original):

“No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte[11]. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado[12]; en tal medida, ‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.’[13]”

3.3. La demanda cumple los requisitos formales y de fondo exigidos por el Decreto 2067 de 1991, y de manera explícita, los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, pues los planteamientos contra el segmento impugnado reúnen las exigencias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar el texto acusado y esbozar los cargos, generando una duda razonable sobre su exequibilidad, partiendo de la posible contradicción con el texto superior que invoca.

El actor acusó concretamente un segmento normativo y señaló en forma directa que desconoce el artículo 29 superior, y con ello no solo el debido proceso propio de las

actuaciones administrativas, sino también los principios de raigambre constitucional de legalidad y razonabilidad, pues en su sentir, el legislador dejó al arbitrio de la Dirección Nacional de Derecho de Autor decretar medidas cautelares distintas a las taxativamente reseñadas en el artículo 30 de la Ley 1493 de 2011.

Por el contrario, hacer mayores exigencias como se propone, implicaría incluso desconocer el principio pro actione y los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática.

Existiendo un cargo debidamente formulado con relación al presunto desconocimiento del artículo 29 superior, procede efectuar el análisis de fondo, analizando previamente si existe cosa juzgada constitucional, como invocó el apoderado del Ministerio del Interior.

4. Inexistencia de cosa juzgada constitucional.

4.1. Acorde con el inciso primero del artículo 243 superior, los fallos que esta corporación dicte “en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. El principal efecto de este precepto es que una vez la Corte se pronuncia de fondo sobre la exequibilidad de un determinado precepto, no puede volver a ocuparse del tema, por lo que en caso de presentarse nuevas demandas sobre el mismo asunto, deberán ser rechazadas.

Según explicó esta corporación en fallo C-228 de marzo 30 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, “el fenómeno de la cosa juzgada [constitucional] se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior”.

El efecto de cosa juzgada constitucional[14] es claro cuando la norma cuestionada fue declarada inexecutable, al desaparecer del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de posteriores demandas, es evidente que no existiría objeto sobre el cual pronunciarse. El asunto ofrece mayores complejidades cuando, como en este evento, al término de un primer análisis de constitucionalidad la norma fue encontrada executable, ya que si bien se genera ese efecto de cosa juzgada, no siempre son indubitables sus alcances.

En estos casos, la cosa juzgada resultante puede ser absoluta o relativa, lo que en la práctica podría dejar abierta la posibilidad de que se presenten nuevas demandas en relación con dicho precepto. Dentro de este escenario, si al no existir prima facie certidumbre al respecto, la demanda es admitida, la Corte Constitucional puede aún reconocer el efecto de cosa juzgada al emitir el fallo, absteniéndose de resolver de fondo y proferirá entonces la orden de estarse a lo resuelto en su anterior pronunciamiento que generó tal efecto.

Sobre las circunstancias bajo las cuales la cosa juzgada constitucional es absoluta o relativa, ello depende directamente de lo que se determine en la sentencia de la cual tales efectos se derivan. Esta claridad resulta de lo planteado por la jurisprudencia de esta corporación durante sus primeros años, cuando expresó que, en su calidad de guardiana de

la integridad de la carta política, “sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta”[15]. Más adelante, este tribunal también explicó, que en tanto “no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”[16].

Según lo anterior, la ausencia de precisiones por parte del juez constitucional en la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad acerca de los efectos de esa decisión, llevaría a presumir que el precepto analizado es válido frente a la totalidad de las normas constitucionales, por lo que se genera entonces un efecto de cosa juzgada absoluta, que impide a la Corte, en forma así mismo absoluta, volver a fallar sobre esa materia. Si, por el contrario, ella delimita en la parte resolutive el efecto de dicha decisión, habrá entonces cosa juzgada relativa, la que en este caso se considera además explícita, en razón de la referencia expresa que el juez constitucional hizo sobre los efectos de su fallo.

Con todo, la Corte ha advertido que en realidad no existe cosa juzgada absoluta cuando, pese al silencio del fallador en la parte resolutive de la sentencia acerca de los alcances de tal decisión, existen en su parte motiva referencias suficientes para concluir que, en realidad, este tribunal limitó su análisis únicamente a los cargos que le fueron planteados en la demanda, o a la confrontación de la norma acusada con unos determinados preceptos constitucionales; como tampoco la hay cuando, no obstante incluir la parte resolutive un pronunciamiento decisorio en relación con una determinada norma, puede constatar que no existe en su motivación referencia alguna que sustente la decisión supuestamente tomada en relación con ella.

En relación con esas dos situaciones, esta corporación ha considerado que habría entonces lo que se denomina cosa juzgada absoluta aparente[17], con la precisión de que en la primera de ellas existe sí cosa juzgada, pero relativa e implícita, al paso que en la segunda, no existe en realidad cosa juzgada de ninguna clase. Sin embargo, y aunque por distinto motivo, en ambos eventos queda a salvo la posibilidad de que la Corte decida de fondo sobre nuevas demandas contra ese mismo precepto, naturalmente, siempre que ellas se refieran a aspectos distintos de los que anteriormente fueron analizados.

4.2. En fallo C-124 de marzo 13 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte resolvió una acción dirigida contra los artículos 23 a 34 de la Ley 1493 de 2011, donde se planteó que esas normas vulneraban: “(i) el numeral 2º del artículo 157 superior, en cuanto los proyectos de ley relativos a la propiedad intelectual deben iniciar su trámite en las Comisiones Primeras Permanentes Constitucionales, y las normas demandadas se tramitaron en las Comisiones Terceras; y (ii) contrarían lo dispuesto en los artículos 158 y 169 superiores, por cuanto su contenido no guarda conexión con la materia de la ley, ni su título, ya que la competencia para la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva no tiene relación alguna con la formalización del sector del espectáculo público de las artes escénicas”.

En dicha decisión se declararon exequibles las normas impugnadas, entre ellas el artículo 30 aquí demandado, pero limitando el alcance del fallo a los cargos allí examinados, al concluir que no se desconoció la carta política, pues (i) las Comisiones Terceras

Constitucionales eran competentes para conocer del trámite de la iniciativa legislativa y (ii) no se desatendió el principio de unidad de materia ni la congruencia del título de la ley y su contenido material.

Acorde con todo lo hasta aquí expuesto, en el presente evento no existe la cosa juzgada predicada por el Ministerio del Interior, pues en este asunto se aduce el desconocimiento del debido proceso y los principios de legalidad y razonabilidad predicables dentro de las actuaciones administrativas.

Así, existiendo un cargo debidamente formulado con relación al presunto desconocimiento del texto superior, y ante la ausencia de cosa juzgada, procede emitir un fallo de fondo, para tal efecto, la Corte: (i) recordará su jurisprudencia sobre las características de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos; (ii) analizará la naturaleza de las medidas que puede adoptar la Dirección Nacional de Derecho de Autor dentro de sus competencias de inspección, vigilancia y control y, a partir de ello, (iii) analizará la exequibilidad de la norma impugnada.

5. Competencias de la Dirección Nacional de Derecho de Autor frente a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

5.1. Atendiendo su relevancia para el presente asunto, la Sala Plena recordará ampliamente lo consignado en el fallo C-124 de 2013, en lo que respecta a las funciones de la Dirección Nacional de Derecho de Autor para inspeccionar, vigilar y controlar a las denominadas sociedades de gestión colectiva.

En dicho fallo esta corporación reseñó que tanto los autores y los titulares de obras literarias y artísticas están facultados para autorizar el uso de sus creaciones, para lo cual se prevé que el recaudo de los derechos de autor[18] y sus derechos conexos[19] sea efectuado por el propio interesado, o por intermedio de personas jurídicas, denominadas sociedades de gestión colectiva que realicen tal actividad conjuntamente[20] y sin ánimo de lucro[21].

En dicho pronunciamiento, acorde con la jurisprudencia de esta corporación[22], se explicó que las sociedades de gestión colectiva “desarrollan su actividad en representación de una pluralidad de titulares de derechos, para ejercer frente a terceros los derechos exclusivos o de remuneración que correspondan a sus afiliados con ocasión del uso de sus obras o producciones artísticas”.

Tratándose de las funciones que cumplen las sociedades de gestión colectiva, en el fallo C-124 de 2013, la Corte explicó:

“4.1.1.5. En relación con las funciones asignadas a dichas sociedades, puede colegirse que en su gran mayoría hacen referencia a actividades de gestión o de administración de los intereses de los titulares de derechos de autor y de derechos conexos, por lo que puede decirse que el contenido de estas funciones es esencialmente patrimonial, en la medida que gestionan el recaudo de la remuneración derivada de los derechos de los autores y demás titulares, distribuyéndola entre sus asociados.

4.1.1.6. En este sentido, esta Corporación en sentencias C-265 de 1994 y C-509 de 2004, ha establecido que las sociedades de gestión colectiva son sociedades de contenido patrimonial no en el entendido de buscar un lucro propio 'sino en la medida en que su función se centra en la recaudación de las remuneraciones provenientes por el pago de los derechos patrimoniales ligados al derecho de autor y conexos y su reparto entre los beneficiarios pertenecientes a la asociación'.

4.1.1.7. Así mismo, en la sentencia C-792 de 2002, la Corte determinó que las funciones de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, en su gran mayoría, hacen referencia a la administración de los intereses de los titulares de dichos derechos y, en especial, aquellos que tienen un contenido patrimonial, puesto que generan una remuneración para sus titulares.

4.1.1.8. Para comprender, a partir de su contenido, qué comprenden dichos derechos patrimoniales administrados por las sociedades de gestión, debe tenerse en cuenta que la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual - OMPI- ha establecido que los derechos patrimoniales 'en relación con las obras son los derechos de los autores que integran el elemento pecuniario del derecho de autor, en contraposición con los derechos morales. Los derechos patrimoniales suponen, en general, que, dentro de las limitaciones impuestas por la legislación de derecho de autor, el titular del derecho de autor pueda hacer toda clase de utilidades públicas de la obra previo abono de una remuneración. En particular, los derechos patrimoniales comprenden la facultad para hacer o autorizar que se haga lo siguiente: publicar o reproducir de otro modo la obra para su transmisión (distribución) al público: comunicarla al público mediante representación o ejecución, mediante radiodifusión o por hilo; hacer traducciones o cualquier tipo de adaptaciones de la obra y utilizarlas en público, etc.'[23] (Negrilla fuera de texto)."

5.2. Atendiendo esa importante misión particularmente patrimonial que adelantan ese tipo de sociedades de gestión colectiva[24], la Corte indicó que se trata de "sujetos pasivos de la intervención del Estado en su funcionamiento, en ejercicio de su facultad de dirección de la economía del país"[25].

Así, el control del Estado a las sociedades de gestión colectiva corresponde a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, que se "encuentra a cargo de verificar las condiciones y requisitos de constitución de las mismas, autorizar su funcionamiento y ejercer sobre ellas actividades de inspección y vigilancia, con la finalidad de garantizar una debida explotación de los derechos de autor o conexos" (C-124 de 2013).

En el citado fallo, esta corporación también recordó que acorde con el artículo 11 del Decreto 3942 de 2010[26], las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o derechos conexos están sometidas a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, y que a su vez deben ajustarse en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones y atribuciones legales y estatutarias, y a lo establecido en la Decisión Andina 351 de 1993[27], a la Ley 44 de 1993, a dicho Decreto y a las demás normas pertinentes[28].

En consecuencia, la Ley 1493 de 2011 adoptó una serie de medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas y reguló lo relacionado con las

competencias para la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, las cuales son ejercidas por el Presidente de la República por conducto de la Unidad Administrativa Especial denominada Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior (art. 24).

El capítulo VII de la Ley 1493 de 2011 regula lo relacionado con la referida función de inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva por parte de la referida Unidad Administrativa Especial[29]:

(i) Inspección es la atribución para “solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, así como realizar auditorías periódicas o extraordinarias a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, con el fin de analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica”. Incluye además la posibilidad de practicar investigaciones administrativas sobre esas entidades (art. 26)[30].

(ii) Vigilancia es la atribución permanente que permite velar porque dichas sociedades y sus administradores se ajusten a la ley y a los estatutos, para evitar (a) abusos de sus órganos de dirección, administración, o fiscalización, que impliquen desconocimientos de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias; (b) suministro al público, a la Dirección Nacional, o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad; (c) no llevar contabilidad acorde con la ley o con los principios contables generalmente aceptados; y (d) realizar operaciones no comprendidas en su objeto social (art. 27).

(iii) Control es la atribución que permite ordenar, mediante acto administrativo de carácter particular, los correctivos necesarios para “subsanan una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, cuando así lo determine la Unidad Administrativa” (art. 29)[31].

5.3. Para el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control que le son propias a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, el legislador estableció que dicha entidad podrá, mediante resolución motivada, adoptar una serie de medidas cautelares inmediatas, antes de iniciar una investigación, conjuntamente con ella o con posterioridad a su inicio antes de que se profiera la decisión que le ponga fin, sin que ello implique prejuzgamiento[32].

Acorde con el artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, las medidas cautelares pueden ser:

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

b) Suspender en el ejercicio de sus funciones a los miembros del Consejo Directivo, del Comité de Vigilancia, al Gerente, al Secretario, al Tesorero y al revisor fiscal de las

sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras;

c) La suspensión de la personería jurídica y de la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras;

d) Cualquiera otra medida que encuentre razonable para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.”

La Dirección Nacional de Derecho de Autor también podrá tomar posesión de una sociedad de gestión colectiva para administrarla, cuando dichas asociaciones (i) no quieran o no puedan gestionar los derechos confiados por sus socios o por contratos de representación recíproca; (ii) sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos y (iii) cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a la Dirección Nacional, o a las personas a quienes estas hayan confiado la responsabilidad de obtenerla (art. 31 L. 1493/11).

En síntesis, como ha explicado la Corte Constitucional, la Ley 1493 de 2011 “tiene por objeto la regulación de las condiciones fiscales, económicas, administrativas, financieras y tributarias para la realización de espectáculos públicos, así como también de los controles que pueden ejercerse por una incorrecta o fraudulenta gestión de los mismos, sin que el objeto central de la ley sea regular los derechos de autor o establecer limitaciones frente a los mismos” (C-124 de 2013, ampliamente citada).

6. Análisis sobre la exequibilidad de la facultad de la Dirección Nacional de Derecho de Autor otorgada en el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011.

6.1. Acorde con lo anterior, procede la Corte a establecer si la posibilidad de que la Dirección Nacional de Derecho de Autor pueda imponer cualquier medida cautelar que encuentre razonable, para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, otorgada en el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, desconoce los principios de legalidad y proporcional y con ello el debido proceso administrativo.

El demandante, la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá y la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos ACINPRO, sostienen que la referida norma es inexecutable, como quiera que permite a la administración, en cabeza de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, imponer medidas cautelares indeterminadas, por lo que los administrados (sociedades de gestión colectiva) desconocen cuál puede ser la eventual actuación de dicha entidad para restringir sus derechos y libertades.

6.2. El artículo 29 de la Constitución exige que la gran constelación de garantías que constituyen el debido proceso, entre las cuales cabe destacar, para el caso, el principio de legalidad, se materialicen no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas, siendo una “forma de limitar el poder del Estado y de garantizar la protección de los derechos de los administrados, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública vaya a depender de su propio arbitrio”[33].

El debido proceso constituye un “derecho fundamental de aplicación inmediata” (C.P. art. 83), que en relación con el desarrollo de las actuaciones administrativas, pretende regular el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración, cuando en virtud del inicio de las mismas puedan llegar a comprometerse los derechos de los administrados[34].”[35]

Así, el principio de legalidad implica que junto con la determinación de los comportamientos que dan lugar a la responsabilidad de los asociados y las consecuencias que de ello se deriven, la ley también debe precisar cuál será el procedimiento aplicable tanto a las actuaciones judiciales como administrativas competentes para analizar los comportamientos, investigar y declarar la eventual responsabilidad por dichos actos u omisiones[36].

Así, aunque el legislador posee un amplio margen de configuración para establecer los procedimientos mediante los cuales la administración ejerce sus competencias, como en el presente evento la inspección, vigilancia y control sobre determinados sujetos, tal facultad no es absoluta, pues tiene límites en los principios y valores constitucionales, de modo que no puede implicar la anulación u obstaculización de derechos y libertades fundamentales, luego toda actuación judicial o administrativa, según el caso, deberá atender los criterios de razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad[37].

En efecto, esta corporación ha puntualizado que el margen de configuración normativa que le es propio al legislador no resulta absoluto, pues encuentra sus límites en los principios y valores constitucionales. La actividad del legislador se ajusta a la carta política si atiende: (i) principios y fines del Estado como la justicia y la igualdad; (ii) la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, entre ellos el debido proceso; (iii) los principios de razonabilidad y proporcionalidad al establecer las normas respectivas y (iv) la realización material de los derechos y del principio de supremacía del derecho sustancial sobre las formas[38].

En igual sentido, esta corporación ha indicado que toda medida de intervención por parte de la administración debe atender los principios de raigambre constitucional de legalidad y proporcionalidad, no siendo posible que tengan un carácter indeterminado.

En efecto, en fallo C-145 de marzo 12 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, que resulta pertinente para el presente asunto, se declaró inexecutable el literal h) del artículo 7º del Decreto Ley 4333 de 2008[39] que habilitaba a la Superintendencia de Sociedades, en desarrollo de una intervención administrativa, a adoptar “cualquier otra [medida] que se estime conveniente para los fines de la intervención”, considerando que “evidentemente envuelve un alto grado de indeterminación, desconociendo los principios superiores de legalidad y proporcionalidad”.

En el citado fallo se analizó la exequibilidad del Decreto Ley 4334 de 2008[40], precisando que acorde con la carta política (no está en negrilla en el texto original), “la competencia del Gobierno en materia de estados de emergencia es reglada y, con ello, política y jurídicamente responsabilizadora, estando sujeta a precisas pautas definidas en el ordenamiento superior que conducen, en lo que concierne al control jurídico de los decretos dictados bajo su amparo, a la realización por parte de la Corte Constitucional, de un examen

que comprende juicios acerca de la conexidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, tal como se desprende del artículo 215 superior y de lo establecido en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción”.

Tratándose del análisis o juicio de proporcionalidad, en esa providencia la Corte explicó (no está en negrilla en el texto original):

“... el juicio de proporcionalidad se orienta a verificar la adecuación de los medios en que consisten las medidas adoptadas, con los fines propuestos tanto por la Constitución como por los decretos de excepción; dicho juicio se refiere a la necesidad, idoneidad y conducencia de los medios adoptados por el Ejecutivo, para realizar no sólo el fin general de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’, sino también los fines específicos definidos por el respectivo decreto legislativo.

Bajo esos parámetros, luego de constatar el cumplimiento de los requisitos formales para la adopción del Decreto 4334 de 2008, al efectuar el análisis material de su contenido normativo y su juicio de proporcionalidad, la Corte concluyó que las facultades otorgadas a la Superintendencia de Sociedades por los literales a) a h) del artículo 7º ibídem (toma de posesión, revocatoria o reconocimiento de ineficacia de actos y negocios jurídicos previamente celebrados, devolución de bienes de terceros, plan de desmonte, suspensión inmediata de actividades, disolución y liquidación judicial de la persona jurídica y liquidación judicial de la actividad no autorizada de personas naturales) dentro de su intervención administrativa inmediata a operaciones y personas naturales o jurídicas que captaran o recaudaran dineros de forma no autorizada[41], eran idóneas para la consecución de los fines previstos con la emergencia social declarada.

Con todo, no se arribó a la misma conclusión frente al literal h) que permitía a la Superintendencia de Sociedades adoptar cualquier otra medida que estimara conveniente para los fines de la intervención, pues para la Corte Constitucional el grado de indeterminación de dicha norma desconocía los principios de legalidad y proporcionalidad, integrantes del debido proceso.

La Corte puntualizó entonces que en la aplicación de cualquiera de las medidas para las cuales estaba autorizada dicha Superintendencia, se “debe asegurar a las personas naturales o jurídicas intervenidas el debido proceso (art. 29 Const.), con las garantías que le son inmanentes, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa, con los elementos para ser oído dentro del proceso; (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo del proceso; y . (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades” (no está en negrilla en el texto original).

6.4. Esta corporación ha indicado que se ajusta a la Constitución permitir que las autoridades judiciales o administrativas impongan medidas cautelares, para garantizar, entre otros fines, el ejercicio de un derecho o asegurar los resultados de una decisión futura, mientras se adelanta la actuación respectiva. Con todo, el legislador está sometido a ciertos límites establecidos en la propia carta política que restringen su amplio marco de configuración normativa.

Al respecto en el ya referido fallo C-523 de 2009[42], la Corte Constitucional reiteró que aunque el legislador goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción, debe “obrar cuidadosamente”, pues esas medidas tienen una naturaleza preventiva y en ciertas ocasiones restringen los derechos a personas que aún no han sido declaradas responsables dentro de una actuación judicial o administrativa

Así, en el citado fallo esta corporación indicó que la libertad de configuración no es omnímoda o discrecional y sin controles, pues se somete a los límites establecidos en la carta política, definidos por los principios constitucionales, acorde con los cuales debe obrar acorde con la razonabilidad y proporcionalidad que “se exceden tan sólo cuando los derechos fundamentales se afectan”.

6.5. En el presente asunto, la norma demandada permite a la Dirección Nacional de Derecho de Autor imponer medidas cautelares inmediatas sobre las sociedades de gestión colectiva, para desarrollar sus funciones de inspección vigilancia y control, de forma previa, concomitante o con posterioridad al inicio de cualquier investigación y hasta antes de adoptar una decisión final (art. 30 L. 1493 de 2011).

Acorde con tal artículo 30, la facultad de imposición de medidas cautelares se materializa, principalmente, (i) ordenando el cese de los presuntos actos que infringen la ley o los estatutos, (ii) suspender a algunos directivos, y/o (iii) suspender la personería jurídica y la autorización de funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva y de las entidades recaudadoras.

Con todo, permitir a la Dirección Nacional de Derecho de Autor imponer cualquier otra medida cautelar que encuentre razonable para garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que le son propias, tiene tal grado de indeterminación que desconoce el principio de legalidad exigible para este tipo de actuaciones administrativas, máxime que con ellas se restringe el derecho de asociación de las entidades vigiladas.

Tal indeterminación resulta latente al constatar que impide incluso efectuar un adecuado análisis de proporcionalidad de la medida, para efectos de determinar si atiende o no principios y valores constitucionales, al punto que no permite establecer un aspecto tan relevante como si resulta idónea o no para cumplir los fines constitucionales propuestos por el legislador.

Resulta pertinente recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que una regulación de funciones administrativas por parte del legislador resulta “deficiente”, cuando las autoridades públicas no tienen ningún parámetro de orientación, de modo que los administrados no tienen certeza sobre cuál será la actuación concreta de los servidores públicos[43].

Así, el principio de legalidad consignado en el artículo 29 superior exige que las funciones públicas otorgadas a la administración estén previa y claramente establecidas de modo que se permita conocer los alcances del ejercicio de dichas facultades, sin que ello implique un rigorismo exhaustivo.

Con todo, aunque la jurisprudencia constitucional admite que en las actuaciones administrativas sancionatorias, frente a principios como el de legalidad y el de tipicidad, no se predica el “mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal”[44], ello no implica dejar “abierto el campo para la arbitrariedad de la administración”[45].

En efecto, no se puede desconocer que el principio de legalidad como “rector del ejercicio del poder” conlleva “que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”[46].

6.4. El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza.

Como quedo visto, permitir a la Dirección Nacional de Derecho de Autor imponer cualquier medida cautelar que considere razonable, tiene como finalidad garantizar el adecuado ejercicio de las funciones de investigación, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, en procura de salvaguardar los intereses de los titulares de esos derechos, que puedan resultar afectados o en riesgo por la eventual incorrecta o fraudulenta actuación de las sociedades que los agrupan.

En efecto, en el informe informe de ponencia[47] para primer debate al Proyecto de Ley 126 de 2011 Cámara, 166 de 2011 Senado, que posteriormente se convertiría en la Ley 1493 de 2011, se explicó que parte de dicha normatividad “busca solucionar un problema que se ha generado por la falta de control por parte del Estado a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, a través de la cual se permite a la Unidad de Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, la posibilidad de establecer una inspección, vigilancia, control y regulación administrativa de este tipo de sociedades de gestión colectiva y sus administradores, en los mismos términos que la tiene la Superintendencia Financiera respecto de sus vigilados”.

A reglón seguido se consignó: “Para lo anterior se incluye un capítulo nuevo, el VI, titulado Inspección, vigilancia y control de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, que otorga facultades y competencia a la Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior y que busca responder a la necesidad de controlar a sociedades como SAYCO y ACINPRO las cuales han demostrado en los últimos meses su deficiente gestión, sin que el Estado tenga herramientas jurídicas para mitigar este impacto.”

La Corte constata que dicha norma pretende dar cumplimiento a uno de los deberes del Estado, esto es, direccionar la economía, mediante la vigilancia y control de este tipo de asociaciones que, como quedo ampliamente consignado, principalmente se encargan de recaudar las remuneraciones provenientes del pago de derechos patrimoniales de autor y de otra índole, y distribuirlo dentro de sus asociados, cuyos intereses representan, de modo que puedan ostentar y salvaguardar los diferentes derechos que les son propios.

Se acepta entonces que el objetivo de la disposición normativa acusada persigue objetivos constitucionalmente válidos, pues no solo pretende hacer efectiva la inspección, vigilancia y control de sociedades de gestión colectiva, sino salvaguardar los intereses de los titulares y beneficiarios de derechos de autor y similares que se asocian en ese tipo de organizaciones para garantizar la adecuada explotación y reconocimiento de sus derechos.

El siguiente paso del test de proporcionalidad indaga por la idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo propuesto. Este es uno de los pocos casos en que, por excepción, le es permitido al juez constitucional adentrarse en el estudio de los efectos previsibles de la aplicación de la norma acusada.

El legislador procura que la imposición de una medida cautelar dentro de la inspección y control de una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y conexos por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, prevenir, cesar y/o suspender aquellos actos que impliquen la incorrecta o fraudulenta actuaciones de las entidades vigiladas que infrinjan la ley o los estatutos que le son propios.

Como toda medida cautelar, el legislador en este caso procura asegurar el cumplimiento de la eventual decisión que llegase a adoptar la Dirección Nacional de Derecho de Autor dentro de una investigación adelantada contra una sociedad vigilada.

Empero, la indeterminación es tal, que impide a esta corporación establecer cuál sería el tipo de medida cautelar inmediata que esa entidad considere “razonable” imponer, para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones y, a partir de ello, establecer su idoneidad frente a los fines propuestos.

La Corte recuerda que aunque en el ordenamiento jurídico colombiano hay cabida para una serie de medidas cautelares atípicas o innominadas[48] novedosas[49], que además de no ser viables de oficio, solo pueden imponerse por el juez en ciertos procedimientos para proteger derechos litigiosos, prevenir daños o asegurar la efectividad de las pretensiones, dentro de parámetros que para su imposición, son claramente delineados por el legislador.

Las medidas innominadas son aquellas que no están previstas en la ley, dada la variedad de circunstancias que se pueden presentar y hacen difícil que sean contempladas todas por el legislador, que pueden ser dictadas por el juez acorde con su prudente arbitrio, para “prevenir que pudiera quedar ilusoria la ejecución del fallo o cuando hubiera fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra”[50].

En efecto, en el Código General del Proceso (L. 1564 de 2012) las reglas para la solicitud, decreto, práctica, modificación, sustitución o revocatoria de las medidas cautelares en los procesos declarativos están contenidas en el artículo 590, según el cual pueden ser solicitadas por el demandante, desde la presentación de la demanda.

El literal c) del referido artículo 590 permite al juez, previa petición de parte, decretar cualquier otra medida cautelar que “encuentre razonable para la protección del derecho objeto de litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma,

prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión”.

Para tal efecto, el citado literal preceptúa que “el juez apreciará la legitimación o interés para actuar de las partes y la existencia de la amenaza o la vulneración del derecho”. Igualmente, “el juez tendrá en cuenta la apariencia de buen derecho, como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida y, si lo estimare procedente, podrá decretar una menos gravosa o diferente de la solicitada. El juez establecerá su alcance, determinará su duración y podrá disponer de oficio o a petición de parte la modificación, sustitución o cese de la medida cautelar adoptada”.

Queda claro que incluso en los casos de medidas cautelares innominadas o atípicas, es imperativo que el legislador diseñe previamente los parámetros mediante los cuales la autoridad, judicial o administrativa, pueda acudir a ella, pues aunque no existe una exigencia constitucional para que en todas las actuaciones se contemple la posibilidad de decretar medidas cautelares, es necesario que su definición por parte del Congreso atienda los criterios de razonabilidad y proporcionalidad (C-039 de 2004, ya referida).

Así, aunque las medidas cautelares innominadas no significan arbitrariedad, sino una facultad circunstancialmente atribuida al juez técnicamente para obrar consultando la equidad y la razonabilidad, al servicio de la justicia[51], los parámetros para su imposición se encuentran previamente establecidos en la ley, cosa que no ocurre en el caso ahora analizado, dejando al absoluto arbitrio de la Dirección Nacional de Derecho de Autor establecer no solo cuál sería la medida cautelar adoptada, sino también los parámetros de necesidad y razonabilidad para acudir a la misma.

6.5. Acorde con todo lo expuesto, le asiste razón al demandante y a los intervinientes que plantean que la norma impugnada desconoce el debido proceso y el principio de legalidad, como quiera que al permitir a la Dirección Nacional de Derecho de Autor imponer cualquier medida cautelar inmediata que considere razonable para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones, el legislador paso por alto que toda actuación, judicial o en este caso administrativa debe estar clara y expresamente señalada en la ley, sin dar lugar a indeterminaciones que afecten principios o valores superiores que, como en este caso, impide a los administrados conocer de antemano cuáles serán las eventuales actuaciones que desplegara la administración.

Recuérdese que en el fallo T-982 de 2004, ya referido, la Corte explicó que “el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley” (no está en negrilla en el texto original).

Y, más adelante, en el fallo que se acaba de citar también se indicó que “el debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de

adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4º y 122)”.

6.6. La Corte Constitucional declarará entonces la inexecutable del literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, por desconocer el principio superior de legalidad como garantía integrante del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, predicable de toda actuación administrativa, como en este caso, efectuada por la Dirección Nacional de Derecho de Autor en cumplimiento de su función de inspección, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

VII.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Mediante auto de mayo 8 de 2013, el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda, posibilitando que el actor la corrigiera, como en efecto hizo en escrito allegado el día 20 del mismo mes y año.

[2] La interviniente sostiene que la “doctrina define las medidas cautelares innominadas

como aquellas que puede dictar el juez según su arbitrio con el objeto de asegurar el cumplimiento de un fallo o de evitar la causación de algún daño o perjuicio a cualquiera de las partes dentro del proceso” (f. 80 v. ib.).

[3] C-131 de abril 1° de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otros.

[4] Ministerios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Interior, al igual que la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

[5] Ver, entre otros, auto 288 y fallo C-1052 de 2001, ambos de octubre 4, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

[6] C-1052 de 2001, previamente citada.

[7] Ver, entre otros, auto 288 de octubre 4 de 2001 y sentencias C-1052 de octubre 4 de 2001 y C-568 de junio 28 de 2004, todas esas providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa; y C-980 de septiembre 26 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[8] Sentencias C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, ya citadas.

[10] Reiterada en los fallos C-533 de julio 11 y C-589 de julio 25 de 2012, y C-511 de julio 31 de 2013, todos con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, entre otros.

[11] “Corte Constitucional, sentencia C-012 de 2010.”

[12] “Corte Constitucional, sentencia C-814 de 2009.”

[13] “Corte Constitucional, sentencia C-480 de 2003.”

[14] La Corte se ha pronunciado sobre la naturaleza, alcances, clases y efectos de la cosa juzgada constitucional en múltiples providencias, dentro de las cuales pueden destacarse, entre muchos otros, los fallos C-774 de julio 26 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-415 de mayo 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynnet; C-914 de septiembre 21 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-382 de abril 12 de 2005 y C-337 de mayo 9 de 2007, ambos con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa; C-931 de septiembre 24 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla y C-228 de 2009 ya citado.

[15] Cfr., C-113 de marzo 25 de 1993, M. P. Jorge Arango Mejía, por la cual se declararon inexecutable algunas normas del Decreto 2067 de 1991, relacionadas con los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional.

[16] C-037 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) en lo referente al análisis del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia).

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

Palacio.

[18] Según el artículo 3º de la Ley 44 de 1993, los derechos de autor comprenden para sus titulares las facultades exclusivas de: (i) disponer de su obra a título gratuito u oneroso bajo las condiciones lícitas que su libre criterio les dicte; (ii) aprovecharla, con fines de lucro o sin él, por los diferentes medios de reproducción, multiplicación, o difusión conocidos o por conocer y (iii) ejercer las diferentes prerrogativas reconocidas para proteger su perpetuo, inalienable, e irrenunciable “derecho moral” en los términos del artículo 30 ibídem.

[19] En el fallo C-523 de agosto 4 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa, esta corporación explicó: “La protección jurídica a los autores se manifiesta en dos tipos de derechos: los derechos patrimoniales y los derechos morales. Los derechos patrimoniales se refieren al derecho exclusivo de realizar o autorizar la reproducción de la obra; la traducción, adaptación, arreglo o cualquier otra transformación, de la misma, y su comunicación al público mediante la representación, ejecución, radiodifusión o por cualquier otro medio. Según lo señalan las definiciones de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-, los derechos patrimoniales constituyen el elemento pecuniario del derecho de autor, en cuanto ‘suponen, en general, que, dentro de las limitaciones impuestas por la legislación de derecho de autor, el titular del derecho de autor pueda hacer toda clase de utilidades públicas de la obra previo abono de una remuneración.’ En este sentido, lo advierte la Corte, sobre los derechos patrimoniales ‘el titular tiene plena capacidad de disposición, lo que hace que sean transferibles y por lo tanto objeto eventual de una regulación especial que establezca las condiciones y limitaciones para el ejercicio de la misma, con miras a su explotación económica, (reproducción material de la obra, comunicación pública en forma no material, transformación de la obra’.

Los derechos morales, a su vez, comprenden, entre otros, el derecho del autor a reivindicar en todo tiempo la paternidad de su obra y, en especial, a que se indique su nombre o seudónimo cuando se realice cualquiera de los actos de comunicación pública de la misma; a oponerse a cualquier deformación, mutilación o modificación de su obra que pueda ir en detrimento de su honor o reputación; a conservar su obra inédita o anónima, o a modificarla, antes o después de su publicación.”

[20] En el fallo C-124 de 2013, esta corporación explicó que la existencia de las denominadas sociedades de gestión colectiva tiene su fundamento en el derecho de asociación, reconocido en el artículo 38 superior.

[21] Cfr., artículo 10º de la Ley 44 de 1993.

[22] En la sentencia C-124 de 2013 se recordó lo expuesto por la Corte, entre otros, en los fallos C-265 de junio 2 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-792 de septiembre 17 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño; y C-509 de mayo 25 de 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[23]“Cfr. OMPI - Glosario de Derecho de Autor y Derechos Conexos. Definición No. 95.”

[24] En el citado fallo C-124 de 2013 se explicó: “En la actualidad, según la información suministrada durante su participación en el presente asunto por parte de la Dirección

Nacional de Derecho de Autor, las únicas sociedades con personería jurídica y autorización de funcionamiento y, que por ende, se encuentran legitimadas para gestionar y recaudar colectivamente los derechos de autor y conexos son: la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia - SAYCO-, la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos - ACINPRO-, el Centro Colombiano de Derechos Reprográficos - CEDER-, la Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales de Colombia - EGEDA Colombia- y los Actores con autorización de funcionamiento.”

[25] Cfr., C-792 de 2002, ya referida, citada en el fallo C-124 de 2013.

[26] “Por el cual se reglamentan las Leyes 23 de 1982, 44 de 1993 y el artículo 2º, literal c) de la Ley 232 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.”

[27] La Decisión Andina 351 de 1993 “tienen por finalidad reconocer una adecuada y efectiva protección a los autores y demás titulares de derechos, sobre las obras del ingenio, en el campo literario, artístico o científico, cualquiera que sea el género o forma de expresión y sin importar el mérito literario o artístico ni su destino” y que se protegen los Derechos Conexos” (art. 1º).

[28] Tratándose de la protección de los derechos de autor y sus derechos conexos, en el citado fallo C-523 de 2009 se recordó que “en sus diferentes modalidades el legislador colombiano, en desarrollo del precepto constitucional citado [artículo 61], ha expedido la Ley 23 de 1982 ‘Sobre derechos de autor’, la Ley 44 de 1993 ‘por la cual se modifica y adiciona la ley 23 de 1982 y se modifica la ley 29 de 1944’, la Ley 170 de 1994 ‘Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la ‘Organización Mundial de Comercio (OMC)’, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus Acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino’, la Ley 232 de 1995 ‘Por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales’ y la Ley 565 de 2000 ‘Por medio de la cual se aprueba el ‘Tratado de la OMPI - Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Derechos de Autor (WCT)’, adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)’. Esta normatividad interna pretende garantizar procedimientos justos y equitativos para la protección de los derechos de autor y sus derechos conexos a través de procedimientos razonables, ‘pues sólo así se cumpliría la exigencia constitucional establecida en el artículo 61’”.

[29] En lo no regulado en el capítulo VII de la Ley 1493 de 2011, según el artículo 34 ídem, deberá aplicarse el Código de Comercio en lo que respecta a la inspección, vigilancia y control y liquidación obligatoria, y las normas contables aplicables en lo propio.

[30] El artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 señala que además de las funciones de inspección reseñadas, la Dirección Nacional de Derecho de Autor también podrá:

“1. Reconocer personería jurídica y otorgar autorización de funcionamiento a las sociedades de gestión colectiva.

2. Practicar visitas generales, de oficio o a petición de parte, y adoptar las medidas a que

haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se hayan observado durante la práctica de estas e investigar, si es necesario, las operaciones realizadas por la sociedad visitada o sus administradores.

3. Enviar delegados a las reuniones de la asamblea general o asambleas regionales, de Consejo Directivo o del Comité de Vigilancia cuando lo considere necesario.
4. Verificar que las actividades que desarrolle estén dentro del objeto social y ordenar la suspensión de los actos no comprendidos dentro del mismo.
5. Iniciar investigaciones y, si es del caso, imponer sanciones administrativas a la sociedad de gestión colectiva o entidad recaudadora o a los miembros del Consejo Directivo, a los integrantes del Comité de Vigilancia, al Gerente, al Secretario, al Tesorero, al Revisor Fiscal o a los demás administradores.
6. Designar al liquidador en los casos previstos por la ley o cuando se ordene la cancelación de la personería jurídica de la sociedad.
7. Ejercer control de legalidad a los estatutos adoptados por las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o derechos conexos y a las reformas estatutarias.
8. Convocar a reuniones extraordinarias de la Asamblea General, las Asambleas Regionales, de Consejo Directivo o del Comité de Vigilancia en los casos previstos por la ley o cuando lo estime conveniente.
9. Ordenar la modificación de las cláusulas estatutarias cuando no se ajusten a la ley.
10. Conocer de las impugnaciones que se presenten contra los actos de elección realizados por la Asamblea General y las Asambleas Seccionales, y los actos de administración del Consejo Directivo de las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos.
11. Inscribir, o de ser el caso, negar la inscripción de los miembros del Consejo Directivo, de los integrantes del Comité de Vigilancia, del Gerente, del Secretario, del Tesorero y del Revisor Fiscal de las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos.

Parágrafo. A los miembros del Consejo Directivo, los integrantes del Comité de Vigilancia, el Gerente, Secretario, Tesorero o del Revisor Fiscal se les podrá imponer las sanciones de amonestación, multa, suspensión o remoción del cargo. En el caso de imposición de multas estas podrán ser de hasta cincuenta (5) salarios mínimos mensuales. Los pagos de las multas que se impongan conforme a este artículo a personas naturales, no podrán ser cubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual está vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta objeto de sanción.”

[31] Dentro de las facultades de control reseñadas, el artículo 29 de la Ley 1493 de 2011 también le permite a la Dirección Nacional de Derecho de Autor:

“1. Promover la presentación de planes y programas encaminados a mejorar la situación que hubiere originado el control y vigilar la cumplida ejecución de los mismos.

2. Ordenar la remoción y consecuente cancelación de la inscripción de los miembros del Consejo Directivo, de los integrantes del Comité de Vigilancia, del Gerente, del Secretario, del Tesorero y del Revisor Fiscal y empleados, según sea el caso por incumplimiento de las órdenes de la Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos, de oficio o a petición de parte, mediante providencia motivada en la cual podrá designar su remplazo u ordenar que la sociedad proceda en tal sentido. La remoción ordenada por la Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, implicará una inhabilidad para cargos directivos en sociedades de la misma naturaleza, hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

A partir del sometimiento a control, se prohíbe a los administradores y empleados la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de las actividades de la sociedad sin autorización previa de la Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior.

Cualquier acto celebrado o ejecutado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo será ineficaz de pleno derecho.

El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en este artículo será de competencia de la Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, de oficio o a petición de parte en ejercicio de funciones administrativas.

3. Conminar bajo apremio de multas a los administradores para que se abstengan de realizar actos contrarios a la ley, los estatutos, las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Directivo o el Comité de Vigilancia.

4. Efectuar visitas especiales e impartir las instrucciones que resulten necesarias de acuerdo con los hechos que se observen en ellas.”

[32] Cfr., artículo 30 L. 1493/11.

[33] Cfr. C-633 de agosto 15 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo.

[34] “Recuérdese que de conformidad con el artículo 4o del Código Contencioso Administrativo, las actuaciones administrativas se inician: (i) Por virtud del ejercicio del derecho de petición; (ii) de oficio por las autoridades competentes; (iii) o por la necesidad de cumplir un deber legal.”

[35] T-782 de octubre 8 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[36] Id..

[37] Cfr. C-346 de julio 22 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonel.

[38] Cfr. C-523 de 2009 ya citada.

[39] “Por el cual se expide un procedimiento de intervención en desarrollo del Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008.”

[40] Expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 215 superior, la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4333 de 2008 que declaró el estado de emergencia social.

[41] Cfr. artículo 1º del Decreto 4334 de 2008.

[42] En la sentencia C-523 de 2009 se recordó lo expresado por la Corte Constitucional en los fallos C-379 de abril 27, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, y C-039 de enero 27 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[43] Cfr. C-710 de julio 5 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[44] Cfr. C-099 de febrero 11 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Tratándose del criterio de flexibilidad razonable que se admite en la legalidad exigible en el derecho administrativo sancionador, en dicho fallo se recordó que en la sentencia C-564 de mayo 17 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte explicó que: “el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”. En igual sentido puede consultarse el fallo C-242 de abril 7 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo.

[45] Cfr. C-242 de 2010, ya referida.

[46] Cfr. C-710 de 2001, ya referida.

[47] Gaceta del Congreso 912 de noviembre 29 de 2011.

[48] PARRA QUIJANO, Jairo. Medidas cautelares innominadas. En Memorias del XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Medellín, 2013, págs. 301 a 318.

[49] La Corte Constitucional en fallo C-279 de mayo 15 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, recordó que la exposición de motivos del Código General del Proceso señala dentro de las principales modificaciones realizadas al procedimiento civil, la inclusión de nuevas instituciones y procedimientos verdaderamente novedosos como las “medidas cautelares innominadas, amplias y según las necesidades del proceso”.

[50] RANGEL ROMBERG, Aristides. Medidas Cautelares Innominadas. En <http://www.icdp.co/revista/articulos/8/MEDIDAS%20CAUTELARES%20INNOMINADAS-%20ARISTIDES%20RANGEL%20ROMBERG.pdf>, web del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

[51] RANGEL ROMBERG, Aristides, ob. cit..