

Sentencia C-851/13

(Bogotá DC, 27 de noviembre)

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

FACULTADES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA, POR PARTE DE LA DIRECCION NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR-Expresión de la intervención del estado en la economía/FACULTADES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA, POR PARTE DE LA DIRECCION NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR-Resulta ajustado a los principios de legalidad y proporcionalidad

El numeral 11 y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 se limita a asignar competencias a la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, pero el desarrollo de dichas facultades, los procedimientos y causales de intervención se encuentran ampliamente desarrollados en el marco legal que regula los derechos de autor en Colombia, razón por la cual en este caso no se puede alegar el desconocimiento del principio de legalidad y proporcionalidad. De otro lado, no se estiman violados los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución por parte de los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011, ya que si bien del artículo 189 constitucional no se desprende una expresa facultad del Ejecutivo para ejercer el control, la inspección y vigilancia de las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos, el amplio margen de configuración con el que cuenta el Legislador para otorgar y desarrollar dicha potestad en cabeza del Presidente de la República, se desprende de la propia Constitución en sus artículos 333 y 334, considerando que las sociedades de gestión colectiva son de contenido patrimonial y que las facultades de control, inspección y vigilancia son una expresión de la intervención del Estado en la economía.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE DIRECCION NACIONAL DE DERECHO DE AUTOR-
Funciones

DERECHOS DE AUTOR Y CONEXOS-Contenido normativo

DECISION ANDINA 351 DEL ACUERDO DE CARTAGENA-Jurisprudencia constitucional

DERECHOS DE AUTOR-Doble dimensión jurídica

A los derechos de autor se les reconoce una doble dimensión jurídica: 1. El derecho moral o personal, que es inalienable, irrenunciable, extrapatrimonial y perpetuo. Se refiere a la posibilidad de que el autor de determinada creación, reivindique en cualquier momento la paternidad de su obra, exigiendo que se indique su nombre o seudónimo cuando esta se haga pública por cualquier medio. Comprende igualmente el derecho a oponerse a cualquier deformación, mutilación o modificación de su obra que desconozca su reputación, así como a la posibilidad de mantenerla inédita o anónima, o modificarla antes o después de hacerla pública. En esta dimensión se reconoce también el derecho del autor de suspender la circulación de su obra, así la haya autorizado previamente reconociendo los respectivos perjuicios a terceros. 2. De otro lado, los derechos patrimoniales de autor, corresponden a la facultad del autor de una creación, de disponer de la misma, esto es a la posibilidad de cederla, transferirla, renunciar a ella, esto sin contar que también puede ser objeto de embargo y medidas cautelares. Así, de acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual estos derechos implican que “dentro de las limitaciones impuestas por la legislación de derecho de autor, el titular del derecho de autor pueda hacer toda clase de utilizaciones públicas de la obra previo abono de una remuneración. En particular, los derechos patrimoniales comprenden la facultad para hacer o autorizar que se haga lo siguiente: publicar o reproducir de otro modo la obra para su transmisión (distribución) al público: comunicarla al público mediante representación o ejecución, mediante radiodifusión o por hilo; hacer traducciones o cualquier tipo de adaptaciones de la obra y utilizarlas en público, etc.

DERECHOS CONEXOS A LOS DE AUTOR-Concepto

MECANISMOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y CONEXOS-Configuración legislativa

SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA-Definición/SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA-Atribuciones/SOCIEDADES DE GESTION COLECTIVA-Son sociedades de contenido

patrimonial que administran los derechos de sus titulares

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

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Contenido/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Importancia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Funciones reconocidas por la jurisprudencia

El principio de legalidad tiene importantes funciones reconocidas por la jurisprudencia: (1) de un lado, protege la libertad al garantizar su ejercicio restringiendo intervenciones que la limiten cuando no existe una norma que así lo autorice; (2) de otro lado protege la democracia, porque la ley a la que se somete el ejercicio de la función pública ha sido aprobada por órganos suficientemente representativos, por lo cual se asegura el carácter democrático del Estado; (3) además, garantiza el control y la atribución de responsabilidades al orientar las actividades de los organismos a los que les han sido asignadas funciones de control respecto del comportamiento de las autoridades públicas.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Exige la existencia de una regulación previa y suficiente que oriente las funciones y permita establecer el alcance de las autoridades públicas

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Contenido/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición

FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA-Configuración legislativa para disponer estas competencias en cabeza del ejecutivo/FUNCION DE INSPECCION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL PRESIDENTE-Contenido

FUNCIONES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Características

DERECHOS DE ASOCIACION Y LIBERTAD DE EMPRESA-Contenido y alcance/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Jurisprudencia constitucional/LIBERTAD DE ASOCIACION Y LIBERTAD ECONOMICA-Límites razonables y proporcionales/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Tipos/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Intensidad

REGULACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Inclusión de la facultad de adoptar medidas

individuales, seguimiento o potestad de imponer sanciones administrativas en el respeto del debido proceso y derecho de defensa

Referencia: Expedientes D-9665, D-9675, D-9676.

Actor: Jorge Alonso Garrido Abad.

Demanda de inconstitucionalidad contra: en el expediente D-9665 numeral 11 (parcial) y el párrafo del artículo 27, de la Ley 1493 de 2011; en el expediente D-9675 el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011; en el expediente D-9676, los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado (objeto de revisión).

El ciudadano Jorge Alonso Garrido Abad, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demandas de inconstitucionalidad, contra el numeral 11 (parcial) y el párrafo del artículo 27, el literal d) del artículo 30 y los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011 “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”, respectivamente. Los textos de los artículos mencionados son los siguientes:

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,

CAPÍTULO VII.

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

ARTÍCULO 24. COMPETENCIA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 44 de 1993, el Presidente de la República ejercerá por conducto de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, la inspección, vigilancia y control de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, en los términos establecidos en las normas vigentes.

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

ARTÍCULO 25. INSPECCIÓN. La inspección consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior 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.

PARÁGRAFO. La Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, podrá practicar investigación administrativa a estas sociedades.

ARTÍCULO 26. VIGILANCIA. La vigilancia consiste en la atribución de la Unidad

Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, para velar porque las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos y sus administradores, se ajusten a la ley y a los estatutos, en especial cuando se presenten las siguientes circunstancias:

- 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 Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad;
- c) No llevar contabilidad de acuerdo con la ley o con los principios contables generalmente aceptados;
- d) Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social.

La vigilancia se ejercerá en forma permanente.

ARTÍCULO 27. OTRAS FACULTADES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. Respecto de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior tendrá además de las facultades de inspección indicadas en el artículo anterior las siguientes:

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.

12. Ejercer control de legalidad al presupuesto aprobado por 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.

ARTÍCULO 28. CONTROL. El control consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, a fin de ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, cuando así lo determine la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, mediante acto administrativo de carácter particular.

ARTÍCULO 29. FUNCIONES DE CONTROL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. En ejercicio del control, la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, tendrá, además de las facultades indicadas en los artículos anteriores, las siguientes:

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 reemplazo 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.

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:

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.

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.

ARTÍCULO 31. TOMA DE POSESIÓN. La Dirección Nacional de Derecho de Autor podrá tomar posesión de una sociedad de gestión colectiva para administrarla o liquidarla, en los siguientes casos:

1. Cuando la sociedad de gestión colectiva no quiera o no pueda gestionar los derechos confiados por sus socios o por contratos de representación recíproca.

2. Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos.

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

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

ARTÍCULO 33. CONTINUIDAD EN LA GESTIÓN DE DERECHOS. Cuando por voluntad de los socios, por configurarse una causal de disolución o por decisión de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, una sociedad de gestión colectiva entre en proceso de liquidación o se encuentre imposibilitada para gestionar los derechos a ella confiados, el representante legal

o el revisor fiscal deberá dar aviso a la Dirección Nacional de Derecho de Autor para que ella asegure que no se interrumpa la gestión de los derechos.

La autoridad competente procederá a celebrar los contratos que sean necesarios con sociedades de gestión colectiva o entidades recaudadoras para que sustituyan a la sociedad en proceso de liquidación o a asumir directamente en forma total o parcial las actividades que sean indispensables para asegurar la continuidad en la gestión de los derechos, en concordancia con la entidad designada en desarrollo del proceso de toma de posesión de la empresa en liquidación.

ARTÍCULO 34. REMISIÓN NORMATIVA. En los demás aspectos de inspección, vigilancia, control y liquidación obligatoria, no regulados en esta ley, se aplicará el Código de Comercio y sus modificaciones y adiciones. En lo referente a la contabilidad deberá remitirse a las normas contables aplicables.

2. Demanda.

2.1. La primera que consta en el expediente D-9665 en contra del numeral 11 (parcial) y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 por desconocimiento del artículo 29 superior.

2.2. La segunda que está contenida en el expediente D-9675 contra el literal d) del artículo 30 por violación del artículo 29 de la Constitución.

2.3. La tercera que consta en el expediente D-9676 contra los artículos 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011 por desconocer los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución Política.

2.4. En la Sala Plena del 28 de mayo de 2013, se resolvió acumular las demandas D-9665, D-9675 y D-9676 tal y como consta en los folios 16 y 29 del expediente acumulado.

2.1. Expediente D-9665. Cargo contra el numeral 11 y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 por la vulneración del artículo 29 de la Constitución.

2.1.1. El demandante alega que la expresión “o de ser el caso” contenida en el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, así como la posibilidad de imponer sanciones,

amonestación, multa, suspensión o remoción del cargo a los miembros del Consejo Directivo, los integrantes del Comité de Vigilancia, el Gerente, Secretario, Tesorero o del Revisor Fiscal, tal y como lo establece el parágrafo del mismo artículo, desconoce el artículo 29 de la Constitución, en particular el principio de legalidad y proporcionalidad.

2.1.2. En efecto, juzga que se confiere a la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior una facultad indefinida, consistente en 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 derechos de autor o de derechos conexos, sin señalar causales específicas que fundamenten la negación de dicha inscripción.

2.1.3. De otro lado, a la misma entidad se le concede una competencia igualmente amplia e indeterminada para imponer sanciones a los miembros de estas sociedades sin tipificar las conductas reprochables que ameritan la imposición de dichas medidas.

2.1.5. Lo anterior se constituye en una violación del artículo 29 de la Constitución, porque no se establece el procedimiento administrativo al que se deben sujetarse este tipo de actuaciones.

2.2. Expediente D-9675. Cargo contra el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 por la vulneración del artículo 29 de la Constitución.

2.2.1. El cargo contra el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 es semejante al presentado contra el artículo 27 de la mencionada Ley. El demandante argumenta que la posibilidad de que el Director de la Unidad Administrativa Especial –Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, adopte medidas cautelares inmediatas en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control y mediante resolución motivada, desconoce el artículo 29 superior y específicamente el principio de legalidad y proporcionalidad, por no establecer con claridad cuándo se pueden aplicar dichas medidas.

2.3. Expediente D-9676. Cargo contra los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011 por la vulneración de los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución.

2.3.1. Se estima infringido el artículo 150 numeral 8 de la Constitución, por considerar que el legislador se excedió al asignar al Ejecutivo funciones de inspección y vigilancia que no le corresponden de acuerdo con el artículo 189 superior.

Afirma que la actividad de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, no está sujeta a la inspección y vigilancia del Estado ya que no se inscribe en ninguna de las funciones señaladas en los numerales 21, 22, 24, 25 y 26 del artículo 189 constitucional.

2.3.2. De otro lado, se viola el artículo 333 de la Constitución, porque la norma acusada establece una restricción no consagrada en la Constitución a la libertad económica que ejercen las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos. La limitación consiste en sujetar la actividad de estas sociedades a la inspección y vigilancia del Estado. En este sentido, se presentan argumentos idénticos a los planteados en relación con la vulneración del numeral 8 del artículo 150 superior.

3. Intervenciones.

3.1. Expediente D-9665.

3.1.1. Ministerio del Interior – Oficina Asesora Jurídica – Dirección Nacional de Derecho de Autor – Unidad Administrativa Especial -[1]: Inhibición, en su defecto exequibilidad.

3.1.1.1. En relación con el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011.

Aunque la norma acusada no señala las circunstancias bajo las cuales la Dirección Nacional de Derecho de Autor puede 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 derechos de autor o de derechos conexos, no debe perderse de vista que el objetivo de dicha disposición es hacer un listado de las facultades de la Dirección sin describir en detalle cada una de ellas. Lo anterior no desconoce los principios que se desprenden del debido proceso ya que esta norma no puede leerse aisladamente de otras que regulan la materia y que desarrollan su contenido como el artículo 34 de la Ley 44 de 1993 en el que se establecen las causales con base en las cuales el Director General del Derecho de Autor podrá ejercer esa facultad. Así, no hay

lugar a la indeterminación que argumenta el demandante porque en cada caso particular la Dirección está llamada a analizar y determinar el grado de cumplimiento de la ley y establecer los efectos correspondientes. Relacionado con lo anterior, se llama la atención sobre el hecho de que la discrecionalidad no es equivalente a la arbitrariedad ni con la ausencia de motivos para fundamentar una decisión, ya que esta sirve para facilitar la consecución de los fines estatales y el cumplimiento de las funciones asignadas a la Administración. Entonces, es factible que el legislador le otorgue a las autoridades administrativas ciertas facultades discrecionales para el cumplimiento de sus funciones, las cuales pueden ejercerse dentro de los límites impuestos por el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se concluye que los cargos propuestos contra el artículo demandado no pueden prosperar en este caso “pues no se presenta una indeterminación de las causales por las cuales la DNDA puede negar la inscripción de un dignatario de las sociedades de gestión colectiva y, en consecuencia, no existe per se la posibilidad de actuar arbitrariamente en las decisiones que sobre el particular adopte esta Dirección, máxime cuando en todo caso, de presentarse un margen de discrecionalidad en la decisión este debería solventarse de conformidad con lo señalado en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Ahora bien, la eventual indebida aplicación de la disposición acusada en algún caso concreto es un asunto que escapa del examen de constitucionalidad porque pertenece a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

3.1.1.2. Con respecto al párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011.

Se reitera que en este caso el demandante realiza una interpretación asilada de la norma y sustenta el cargo en supuestos fácticos futuros e inciertos. En este orden de ideas no tiene en cuenta que el párrafo analizado debe analizarse en el marco del numeral 5º del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, que dispone el correspondiente proceso de investigación administrativa previo a la eventual sanción. En todo caso, no es una norma que establezca en detalle la manera como se ejerce la función sino que asigna competencias a la Dirección relacionadas con sus facultades de inspección y vigilancia. Estas competencias propias de la Dirección con respecto a la posibilidad de iniciar investigaciones e imponer sanciones a los miembros de las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o conexos, se encuentra incluso consagrada en el artículo 47 de la Decisión Andina 351 de 1993 y en los artículos 37 y 38 de la Ley 44 de 1993. Además, el

Decreto 1258 de 2012 “Por el cual se reglamenta la Ley 1493 de 2011”, establece el procedimiento administrativo que debe seguir la Dirección para imponer las sanciones a las que alude el parágrafo demandado y señala que debe estar comprobada la infracción de normas legales o estatutarias. Se recuerda que el debido proceso, en el derecho administrativo, admite cierta flexibilización del principio de legalidad, lo cual permite que la forma típica sea determinable.

3.2. Expediente D-9675.

3.2.1. Ministerio del Interior –Oficina Asesora Jurídica – Dirección Nacional de Derecho de Autor – Unidad Administrativa Especial -: Inhibición, en su defecto exequibilidad.

Se solicita a la Corte tener en cuenta los argumentos presentados por esta entidad frente a los cargos contenidos en el expediente D-9626 cuya norma demandada es la misma que se examina en el presente caso.

3.3. Expediente D-9676.

3.3.1. Ministerio del Interior –Oficina Asesora Jurídica – Dirección Nacional de Derecho de Autor – Unidad Administrativa Especial -: Inhibición, en su defecto exequibilidad.

La demanda no cuenta con los requisitos mínimos para ser examinada por la Corte Constitucional ya que la argumentación presentada carece de pertinencia, certeza, especificidad, claridad y suficiencia, al limitarse a exponer situaciones futuras y eventuales, con argumentos generales y subjetivos de los cuales no se desprende desconocimiento alguno de la Constitución. Se recuerda, citando a la Corte que apelando al principio pro actione “no se puede llegar al extremo de suplantar al accionante para intentar descifrar el escrito, subsanando sus deficiencias”[2].

En todo caso, no desconocen las normas demandadas el artículo 150 numeral 8 de la Constitución dado que el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 61, 150-8-21-24 y 334 superiores, decidió dotar al Gobierno Nacional a través de la Unidad Administrativa Especial –Dirección de Nacional de Derechos de Autor, de las facultades de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y de derechos conexos. La cláusula

general de competencia legislativa del artículo 150 de la Carta, otorga al Congreso un amplio margen de configuración por consiguiente carecen de sustento los argumentos del demandante en el sentido de que el Congreso excedió las facultades que le otorgó la Constitución. De otro lado, la jurisprudencia ha señalado reiteradamente la posibilidad de desconcentrar las funciones en cabeza del Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa, en otros órganos, tal y como sucede con la Unidad Administrativa Especial- Dirección Nacional de Derecho de Autor que constituye una expresión propia de la desconcentración administrativa. De lo anterior se concluye que las normas acusadas no establecen ningún tipo de colisión entre las competencias de la Unidad Administrativa Especial y las funciones del Presidente en materia de inspección, vigilancia y control.

Por otra parte, tampoco se desconocen los principios de libertad económica y libertad de empresa que, de acuerdo con la jurisprudencia, tampoco son derechos fundamentales por lo cual son susceptibles de limitaciones por parte del Estado. El demandante confunde la cláusula general de intervención del Estado en la economía que puede ejercer el Congreso, con las funciones específicas asignadas al Presidente. Así, el demandante interpreta equivocadamente la Constitución, puesto que las facultades de intervención no se limitan a las establecidas en el artículo 189 Superior, ya que el artículo 150 otorga un amplio margen de configuración al Legislador, pues no es posible predecir todos los casos en los que el Estado está llamado a intervenir en determinados sectores de la economía en pro del Interés general. En particular, la intervención del Estado en las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos, no desconoce la Constitución puesto que es una facultad establecida por la ley que no afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa, obedece a motivos suficientes que justifican la limitación de la garantía, observan el principio de solidaridad y responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad encaminados a asegurar que dichas sociedades se ajusten a la ley y a sus estatutos sociales para evitar inequidades.

4. Procuraduría General de la Nación.

4.1. Expediente D-9665: exequibilidad.

El objeto de la norma acusada no es el de hacer una enumeración de las causales que dan

lugar a negar la inscripción sino el de otorgar una facultad a la Dirección Nacional de Derecho de Autor, para el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido, como es el de negar la inscripción. Se resalta que en todo caso este tipo de decisiones implican la expedición de un acto administrativo el cual debe ser debidamente motivado para que pueda ser impugnado. Además. Las funciones de inspección, control y vigilancia de la Dirección se rigen por lo establecido en la misma ley conforme lo establecen los artículos 24, 25 y 26 de la misma y, en lo demás, las normas del Código de Comercio. De otro lado, tampoco constituye un vicio de constitucionalidad el hecho de que la ley no establezca las causales de la inscripción de los miembros del Comité de Vigilancia, Secretario, Tesorero y Revisor Fiscal de las Sociedades de Gestión Colectiva porque no constituye reserva legal impuesta por el Constituyente, por lo cual este es un tema que puede ser reglamentado por parte del Gobierno Nacional; además, existen razones que configuran la violación de las normas y que son causales objetivas de rechazo de la inscripción, como el incumplimiento para el ejercicio del cargo u otras que constituyen inhabilidad tal y como se encuentra previsto en el artículo 34 de la Ley 44 de 1993.

4.2. Expediente D-9675: exequibilidad.

La demanda contiene las mismas pretensiones, cargos y fundamentos de la radicada bajo el número D-9626 presentada por el mismo ciudadano. Por lo anterior se solicita considerar el concepto emitido por el Ministerio Público en esa oportunidad.

El demandante confunde la facultad general de intervención del Estado en la economía con las facultades propias del Presidente de la República. Las funciones atribuidas a este último en el artículo 150 de la Constitución no son taxativas ya que de ser así, no se considerarían las dinámicas del Estado moderno haciendo imposible la intervención estatal en distintas actividades de los particulares y en el reconocimiento de nuevos derechos. Así, no es posible esgrimir la indeterminación para ejercer funciones de regulación, vigilancia y control de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos a efectos de configurar un cargo por violación del debido proceso. Al Legislador le compete asignar y determinar estas funciones tal y como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional en esta materia. Por lo demás, no se encuentra cómo las funciones de inspección, vigilancia y control en cabeza de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, puedan afectar la libertad económica o la libre competencia asunto que tampoco logra argumentar el actor en su

demanda.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada por un ciudadano colombiano, contra disposiciones vigentes contenidas en la Ley 1493 de 2011. Por lo tanto, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre las mismas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución.

2. Análisis de los cargos de las demandas.

2.1. Teniendo en cuenta que varios intervinientes solicitan a la Corte declararse inhibida para examinar las presentes demandas, resulta necesario remitirse a las mismas con el fin de establecer si los cargos formulados cumplen con los requisitos que la jurisprudencia y las normas han señalado para las acciones públicas de inconstitucionalidad.

2.2. De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 las demandas de inconstitucionalidad deben poder identificar la norma demandada, el concepto de violación, cuya justificación debe fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes; y señalar la competencia en cabeza de la Corte Constitucional.[3]

2.3. Considerando lo anterior, la Corte encuentra que en la demanda D-9665 el demandante ha cumplido adecuadamente con las cargas mínimas exigidas por la jurisprudencia para la formulación de un cargo de constitucionalidad, puesto que ha señalado correctamente la disposición acusada y ha planteado un cargo por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución, sobre la base de la supuesta indeterminación y amplitud de las facultades que la Ley otorga a la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior.

2.4. Con respecto al expediente D-9675, la Corte encuentra que una demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 por desconocimiento del artículo 29 constitucional fue formulada por el mismo ciudadano en la demanda D-9626 y esta fue declarada inexecutable por la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia C-835 de 2013.

2.4.1. En aquella ocasión, la norma demandada fue el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011:

“ARTÍCULO 30. MEDIDAS CAUTELARES.

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

2.4.2. El cargo de inconstitucionalidad examinado consistió en el desconocimiento del debido proceso y de los principios de legalidad y proporcionalidad que rigen las actuaciones administrativas al permitir a la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, establecer medidas cautelares indeterminadas en desarrollo de sus funciones de inspección, control y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

2.4.3. La decisión de la sentencia C-835 de 2013 fue “Declarar inexecutable el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011”.

2.4.4. Así, en esta ocasión la Corte no se ocupará de examinar la demanda D-9675, al verificarse la existencia de cosa juzgada constitucional por identidad de cargos contra la misma disposición.

2.5. Con relación a la demanda D-9676 también advierte la Corte que el ciudadano identificó las normas demandadas y sustentó los cargos de violación de los artículos 150 numeral 8 y 333 Superiores, fundamentándolos en una aparente intervención del Estado en la economía que excede los límites permitidos en la Constitución y por restringir en exceso la libertad económica de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos.

2.6. Por las consideraciones expuestas, la Corte examinará los cargos de la demanda D-9665 y D-9676 y declarará “estarse a lo resuelto” en la sentencia C-835 de 2013.

3. Problema jurídico constitucional.

La Corte Constitucional, en guarda de la supremacía de la Constitución, resolverá los siguientes problemas jurídicos:

3.1. Si el numeral 11 y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 desconocen el debido proceso por (1) consagrar la posibilidad de que la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior niegue 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 derechos de autor o de derechos conexos, sin señalar causales específicas que fundamenten la negación de dicha inscripción; y (2) por permitir que la misma entidad imponga sanciones como amonestación, multa, suspensión o remoción del cargo de los mismos sujetos sin establecer el procedimiento administrativo en cada caso.

3.2. Si los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011 vulneran los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución por (1) haberse extralimitado el Legislador al asignar al Ejecutivo, funciones de inspección y vigilancia que no le corresponden de acuerdo con el artículo 189 superior; y (2) por limitar de modo desproporcionado la libertad económica que ejercen las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

4. Cuestión previa: marco normativo de la demanda.

4.1. Ley 1493 de 2011.

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

4.1.2. El objeto de la ley, tal y como se establece en su artículo 2º, es “reconocer, formalizar, fomentar y regular la industria del espectáculo público de las artes escénicas; así como democratizar la producción e innovación local, diversificar la oferta de bienes y

servicios, ampliar su acceso a una mayor población, aumentar la competitividad y la generación de flujos económicos, la creación de estímulos tributarios y formas alternativas de financiación; así como garantizar las diversas manifestaciones de las artes escénicas que por sí mismas no son sostenibles pero que son fundamentales para la construcción de la base social y los procesos de identidad cultural del país”.

4.2. De los artículos demandados de la Ley 1493 de 2011.

4.2.1. En la presente ocasión, se acusan los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011. Dichas disposiciones pertenecen al Capítulo VII sobre “Inspección, vigilancia, control y toma de posesión de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos”. Se trata de normas que definen la competencia de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos.

4.2.2. Específicamente, se regulan las funciones de esta Unidad en relación con la inspección (art. 25), la vigilancia (art. 26), competencias varias (art. 27), control (art. 28 y 29), imposición de medias cautelares (art. 30), toma de posesión de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos para administración, liquidación de las mismas y efectos (art. 31, 32 y 33), remisión normativa al Código de Comercio en los demás aspectos de inspección, vigilancia, control y liquidación obligatoria no regulados en la ley (art. 34).

5. Los derechos de autor y conexos en la Constitución y la jurisprudencia y las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos[4].

5.1. La propiedad intelectual protege las creaciones del intelecto, su divulgación y difusión. Es un derecho consagrado en el artículo 61 de la Constitución en el que se establece la obligación del Estado de ampararlo y el deber del legislador de crear un régimen de protección, lo cual se refuerza en el artículo 150 numeral 24, que determina que el Congreso deberá regular esta materia.

5.2. De otro lado, el artículo 671 del Código Civil establece que las producciones del talento o del ingenio son una propiedad de sus autores, y determina que esta materia se regirá por

leyes especiales.

5.3. El marco normativo que protege los derechos de autor y conexos comprende la Ley 23 de 1982 “Sobre derechos de autor”, la Ley 23 de 1992 “por medio de la cual se aprueba el “Convenio para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas”, la Ley 44 de 1993 “por la cual se modifica y adiciona la ley 23 de 1982 y se modifica la ley 29 de 1944”, la Ley 170 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la “Organización Mundial de Comercio (OMC)”, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus Acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino”, la Ley 33 de 1987 “por medio de la cual Colombia adhiere al convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas”, la Ley 232 de 1995 “Por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, la Ley 545 de 1999 “Por medio de la cual se aprueba el “Tratado de la OMPI -Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT)”, adoptado en Ginebra el veinte de diciembre de mil novecientos noventa y seis” y la Ley 565 de 2000 “Por medio de la cual se aprueba el “Tratado de la OMPI -Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Derechos de Autor(WCT)”, adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)” [5].

5.4. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la Decisión Andina 351 de 1993[6], expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, forma parte del bloque de constitucionalidad y, por ende, constituye parámetro de control, en lo relativo a la protección de los derechos morales de autor. La Corte ya había otorgado el carácter de fundamental a estos derechos, considerando que “la facultad creadora del hombre, la posibilidad de expresar las ideas o sentimientos de forma particular, su capacidad de invención, su ingenio y en general todas las formas de manifestación del espíritu, son prerrogativas inherentes a la condición racional propia de la naturaleza humana, y a la dimensión libre que de ella se deriva. Desconocer al hombre el derecho de autoría sobre el fruto de su propia creatividad, la manifestación exclusiva de su espíritu o de su ingenio, es desconocer al hombre su condición de individuo que piensa y que crea, y que expresa esta racionalidad y creatividad como manifestación de su propia naturaleza. Por tal razón, los derechos morales de autor, deben ser protegidos como derechos que emanan de la misma condición de hombre. Por su parte, los derechos patrimoniales derivados de los derechos de

autor, aunque no se consideran fundamentales, merecen también la protección del Estado”[7].

5.5. La propiedad intelectual comprende la propiedad industrial, que protege en general todo lo relativo a marcas y patentes, y los derechos de autor y conexos que buscan salvaguardar las obras literarias, científicas y artísticas y amparan igualmente los derechos de artistas, intérpretes, ejecutantes, y productores de fonogramas, así como a los organismos de radiodifusión respecto de su emisión[8].

5.6. En particular, a los derechos de autor se les reconoce una doble dimensión jurídica[9]:

5.6.1. El derecho moral o personal, que es inalienable, irrenunciable, extrapatrimonial y perpetuo. Se refiere a la posibilidad de que el autor de determinada creación, reivindique en cualquier momento la paternidad de su obra, exigiendo que se indique su nombre o seudónimo cuando esta se haga pública por cualquier medio. Comprende igualmente el derecho a oponerse a cualquier deformación, mutilación o modificación de su obra que desconozca su reputación, así como a la posibilidad de mantenerla inédita o anónima, o modificarla antes o después de hacerla pública[10]. En esta dimensión se reconoce también el derecho del autor de suspender la circulación de su obra, así la haya autorizado previamente reconociendo los respectivos perjuicios a terceros.

5.6.2. De otro lado, los derechos patrimoniales de autor, corresponden a la facultad del autor de una creación, de disponer de la misma, esto es a la posibilidad de cederla, transferirla, renunciar a ella, esto sin contar que también puede ser objeto de embargo y medidas cautelares[11]. Así, de acuerdo con la definición de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual estos derechos implican 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.”[12].

5.7. Lo anterior se traduce en primer lugar, en el derecho de reproducción de la obra, mediante su edición, inclusión en audiovisual, fonograma o fijación en medio magnético.

También comprende el derecho de comunicación pública a través de la representación o ejecución pública[13], la radiodifusión[14] radial o televisiva, la transmisión de las obras por cualquier medio, y otras formas de representación de la misma.

Se incluye igualmente en esta dimensión de los derechos de autor, el derecho de transformación mediante la autorización del autor para la traducción, adaptación, arreglo o cualquier modificación de la obra.

Finalmente, el derecho de distribución que comprende la posibilidad de alquilar, prestar el importar la obra[15].

Los diferentes derechos comprendidos en los derechos patrimoniales de autor pueden ser utilizados o ser objeto de disposición por parte de sus titulares de manera independiente entre sí y están sometidos a una mayor o menor restricción dependiendo del caso[16].

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

5.9. De los artículos 61 y 150 numeral 24 Superiores, se desprende que es el Legislador quien establece los mecanismos de protección de los derechos de autor y conexos que considere adecuados y que se ajusten a la Constitución y a los tratados internacionales con el fin de asegurar procedimientos razonables, justos y equitativos, que no se revelen particularmente gravosos para sus titulares, ni comporten plazos injustificables o retrasos innecesarios[17]: de un lado, el artículo 61 consagra expresamente la protección por parte del Estado de la propiedad intelectual “por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley”; por otra parte, el artículo 150 numeral 24, faculta al Legislador a regular todo lo relacionado con las distintas formas de propiedad intelectual. Por lo anterior, la Corte ha destacado que, conforme a la Ley 44 de 1993, quienes quieran constituir una sociedad de gestión colectiva con las prerrogativas conferidas legalmente, también deberán supeditarse a las exigencias y deberes que la ley disponga[18]. En otras palabras, el

régimen de protección de los derechos de autor y los derechos conexos “se desenvuelve en el ámbito de la ley, y que la Constitución no impone criterios rígidos, ni modalidades específicas de protección, ni excluye la posibilidad de adoptar determinados sistemas, sino que deja un amplio margen de configuración legislativa sobre el particular”[19].

5.10. Ahora bien, las normas sobre la materia determinan que la disposición y utilización de las creaciones u obras de los autores puede realizarse de manera directa a través de la gestión del interesado o a través de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos que se fundamentan en el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 constitucional, o también a través de formas de asociación diferentes a las sociedades de gestión colectiva. Conforme a lo anterior, el artículo 10 de la Ley 44 de 1993 dispone que “los titulares de derechos de autor y derechos conexos podrán formar sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, sin ánimo de lucro con personería jurídica, para la defensa de sus intereses conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 23 de 1982 y en la presente Ley”.

5.11. Las sociedades de gestión colectiva son entidades civiles o privadas, sin ánimo de lucro, que representan frente a terceros los derechos exclusivos o de remuneración de sus afiliados en relación con la utilización de sus obras o producciones artísticas[20]. De este modo, las atribuciones que la Ley 44 de 1993 confiere a dichas sociedades se relacionan con la gestión o administración de los intereses de los titulares de derechos de autor y de derechos conexos, siendo estas las siguientes:

“1. Representar a sus socios ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas en todos los asuntos de interés general y particular para los mismos.

Ante las autoridades jurisdiccionales los socios podrán coadyuvar personalmente con los representantes de su asociación, en las gestiones que éstos lleven a cabo y que los afecten.

2. Negociar con los usuarios las condiciones de las autorizaciones para la realización de actos comprendidos en los derechos que administran y la remuneración correspondiente, y otorgar esas autorizaciones, en los términos de los mandatos que estos le confieran y sin desconocer las limitaciones impuestas por la ley.

3. Negociar con terceros el importe de la contraprestación equitativa que corresponde cuando éstos ejercen el recaudo del derecho a tales contraprestaciones.
4. Recaudar y distribuir a sus socios, las remuneraciones provenientes de los derechos que le correspondan. Para el ejercicio de esta atribución las asociaciones serán consideradas como mandatarias de sus asociados por el simple acto de afiliación a las mismas.
5. Contratar o convenir, en representación de sus socios, respecto de los asuntos de interés general o particular.
6. Celebrar convenios con las sociedades de gestión colectiva extranjeras de la misma actividad o gestión.
7. Representar en el país a las sociedades extranjeras con quienes tengan contrato de representación ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas en todos los asuntos de interés general y particular de sus miembros, con facultad de estar en juicio en su nombre.
8. Velar por la salvaguardia de la tradición intelectual y artística nacional.
9. Las demás que la ley y los estatutos autoricen.”[21]

5.12. La Corte ha señalado que las sociedades de gestión colectiva, aunque no tienen como fin lucrarse, son sociedades de contenido patrimonial que administran los derechos de sus titulares, y que, en este sentido, recaudan las remuneraciones que provienen del pago de los derechos patrimoniales relacionados con los derechos de autor y conexos, y los reparten entre los beneficiarios que pertenecen a dichas asociaciones[22]. Por lo anterior, la jurisprudencia ha reconocido que este tipo de sociedades no se regulan por el derecho de asociación general, sino que se sujetan a las disposiciones de la Constitución económica y por ende son susceptibles de la intervención del Estado[23] ya que su creación y funcionamiento, así como el control y la vigilancia sobre las mismas pertenece al ámbito del derecho público y las normas internacionales vinculantes en la materia[24]. Desde sus primeras sentencias la Corte ha mantenido esta posición que se planteó por primera vez en la sentencia C-265 de 1994 en los siguientes términos:

“Se trata de una sociedad de contenido primariamente patrimonial, no en el sentido de que

ella busque una ganancia para sí misma -como en el caso de las sociedades comerciales clásicas- sino en la medida en que su función se centra en la recaudación de las remuneraciones provenientes por el pago de los derechos patrimoniales ligados al derecho de autor y conexos y su reparto entre los beneficiarios pertenecientes a la asociación. La facultad de regulación de este tipo de sociedades deriva de la Constitución económica y no del derecho de asociación en general como emanación de la libertad de expresión”.

5.13. Precisamente en virtud de esa competencia de intervención sobre las sociedades de gestión, la Dirección Nacional de Derecho de Autor, Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior, ejerce funciones de la inspección, vigilancia y control y es a través de dicha Unidad que las sociedades obtienen personería jurídica y autorización para su funcionamiento para asegurar la debida explotación de los derechos patrimoniales de los autores, artistas, intérpretes o ejecutantes y productores de fonogramas, en relación con la comunicación pública de sus obras[25].

Lo anterior obedece igualmente a lo señalado en el artículo 43 de la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena que establece que el funcionamiento de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y de derechos conexos deberá ser autorizado por la oficina nacional competente, tal y como lo dispone el artículo 25 de la Ley 44 de 1993, que expresa que “solamente podrán tenerse como sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, y ejercer las atribuciones que la ley señale, las constituidas y reconocidas conforme a las disposiciones de la misma.”

6. El principio de legalidad.

6.1. El artículo 29 de la Constitución Política define el debido proceso como un derecho fundamental de aplicación inmediata aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. El principio de legalidad se desprende del debido proceso y exige la aplicación de normas preexistentes y decididas democráticamente, lo cual representa un límite a la actuación administrativa para evitar arbitrariedades de las autoridades y proteger los derechos de los ciudadanos[26].

6.2. El principio de legalidad se materializa en la Constitución (i) en el artículo 121 de la Constitución conforme al cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, (ii) en el artículo 122 que establece

que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, (iii) en el segundo inciso del artículo 123 de la Constitución que establece que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento y (iv) en el artículo 230 al prever que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley[27].

6.3. El principio de legalidad es característico de los Estados sociales de derecho, en los cuales la actuación de las autoridades públicas se sujeta a las condiciones que para ello se hubieren establecido en las normas que disciplinan su actuación. Así, la Corte ha señalado que el principio de legalidad es expresión del principio de división de poderes, y sirve para definir la relación entre el individuo y el Estado al establecer que el poder coercitivo de este último solo es legítimo si se encuentra autorizado en la ley[28].

6.4. De este modo, el principio de legalidad tiene importantes funciones reconocidas por la jurisprudencia: (1) de un lado, protege la libertad al garantizar su ejercicio restringiendo intervenciones que la limiten cuando no existe una norma que así lo autorice; (2) de otro lado protege la democracia, porque la ley a la que se somete el ejercicio de la función pública ha sido aprobada por órganos suficientemente representativos, por lo cual se asegura el carácter democrático del Estado; (3) además, garantiza el control y la atribución de responsabilidades al orientar las actividades de los organismos a los que les han sido asignadas funciones de control respecto del comportamiento de las autoridades públicas[29].

6.5. Lo anterior se traduce en la prohibición de expedir “regulaciones deficientes” para el ejercicio de funciones públicas, sin que ello signifique que en todos los casos sea necesario contar con disposiciones exhaustivas porque sería imposible que el legislador previera todas las posibilidades de restricción de derechos, especialmente debido a la complejidad de las funciones del Estado lo cual lleva a que un amplio número de funciones se encuentren reguladas en cláusulas generales. En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que una regulación es “deficiente” cuando, dependiendo del área de que se trate, las autoridades públicas no tengan ningún parámetro de orientación de modo que no pueda preverse con seguridad suficiente la conducta del servidor público que la concreta[30].

6.6. En suma, el principio de legalidad exige la existencia de una regulación previa y suficiente que oriente las funciones y permita establecer el alcance de las autoridades públicas, sin poder pretenderse que en todos los casos dicha regulación sea detallada y exhaustiva y que la totalidad de las actuaciones públicas deban agotarse en las disposiciones jurídicas.

6.7. Relacionado con lo anterior, el debido proceso administrativo que se consagra en los artículos 29, 6 y 209 de la C.P., ha sido definido por la jurisprudencia como:“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”[31]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”[32]. De este modo, el desconocimiento del debido proceso administrativo, supone también la violación del derecho de acceso a la administración de justicia y transgrede los principios de igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción que gobiernan la actividad administrativa[33].

7. Las funciones de inspección, control y vigilancia y la potestad de configuración del legislador para disponer estas competencias en cabeza del Ejecutivo.

7.1. La función administrativa, conforme a los postulados constitucionales, se encuentra al servicio del interés general y se realiza de acuerdo con la Constitución y los principios de descentralización, desconcentración y delegación. Entre las funciones propias de la administración, se encuentran las de inspección, control y vigilancia de diferentes tipos de actividades sociales y de los agentes que las desarrollan[34].

7.2. La Corte ha reconocido que no existe, ni en la Constitución ni en la ley, una definición única de lo que se entiende por actividades de inspección, vigilancia y control y que sea aplicable a todas las áreas del Derecho. En vista de lo anterior, la jurisprudencia ha acudido a diferentes fuentes normativas y ha descrito en términos generales dichas actividades de la siguiente manera[35]:

7.2.2. La vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad

vigilada;

7.2.3. El control “en sentido estricto” corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones.

Mientras que la inspección y la vigilancia se consideran mecanismos leves o intermedios de control para detectar irregularidades en la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad, el control supone el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control[36].

7.3. De acuerdo con el inciso 8º del artículo 150 Superior, el Congreso definirá el alcance de las funciones de inspección, control y vigilancia asignadas al Presidente de la República expidiendo las normas a las cuales está sujeto el Gobierno para este efecto. Conforme a lo anterior, el Congreso goza de un amplio margen de configuración legislativa para desarrollar las competencias constitucionales que debe ejercer el poder Ejecutivo y que se fundamentan igualmente en los artículos 150-7, 150-23, 209, 211 de la Carta Política.

En este orden de ideas, la Corte ha señalado que, “definidas las funciones, de inspección, vigilancia y control como administrativas, en los términos de la Constitución, resulta claro que su estructuración, finalidad, medios, efectos, formas institucionales y modalidades estructurales deben seguir los parámetros y definiciones que de manera explícita señala la Constitución”[37].

7.4. Por su parte, las funciones de inspección y vigilancia del Presidente, son las que establece el artículo 189, en relación con la prestación de los servicios públicos -numeral 22-, sobre las instituciones de utilidad común con la finalidad de que las rentas de éstas se conserven y sean debidamente aplicadas y que en todo lo esencial se cumpla la voluntad de los fundadores -numeral 26-, respecto de la enseñanza -numeral 21, sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo o inversión de recursos captados del público, así como respecto de las entidades cooperativas y las sociedades comerciales -numeral 24-.

7.5. Pero además de las facultades de control, inspección y vigilancia expresamente señaladas en el artículo 189 superior, el Legislador está facultado en virtud de los artículos

333 y 334 de la Constitución, a asignar al Ejecutivo competencias de esta naturaleza como una manifestación del poder de intervención del Estado en la economía.

7.6. La jurisprudencia ha indicado igualmente que en el ejercicio de dichas funciones eminentemente administrativas, el Presidente actúa como suprema autoridad administrativa, situación que, como se señaló arriba, permite al Congreso regular la desconcentración y delegación de estas competencias creando instituciones especializadas que actúan bajo la dirección y orientación del Gobierno en la realización de labores de inspección, control y vigilancia[38]. En esta misma línea, se ha indicado que “siendo evidente que no le es posible a quien es jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, asumir directa y personalmente su cumplimiento, es obvio que la ley, en desarrollo de la Constitución Política, puede prever el adelantamiento de las labores inherentes a esa atribución presidencial por organismos especializados capaces de efectuarlas con la eficacia y la exhaustividad requeridas, pues de otro modo los propósitos superiores quedarían desvirtuados al tomarse nugatorias las aludidas funciones presidenciales y, por contera, las que en los asuntos económicos atañen al Estado, merced a expresa disposición constitucional”[39]. De acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República tiene la facultad de determinar, dentro del marco de la ley, cuáles funciones delega conservándose la posibilidad de reasumirlas conforme lo dispone el artículo 211 Superior[40]. Aunque no todas las funciones son delegables, las competencias que el artículo 189 asigna al Presidente de la República sí pueden serlo en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, entre otros.

7.7. Es importante subrayar que las funciones de control, inspección y vigilancia, también se desprenden del numeral 23 del artículo 150 de la Constitución, conforme al cual le corresponde al Congreso de la República: “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (...)”.

8. Los derechos de asociación, la libertad de empresa y la intervención del Estado en la economía.

8.1. El derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 38 de la Carta se desprende de la cláusula general de libertad y a través del mismo se reconoce la facultad

de conformar organizaciones reconocidas por el Estado, titulares de derechos y obligaciones y, de otra parte, la posibilidad de no pertenecer a determinada organización; estas facultades son reconocidas y protegidas constitucionalmente[41].

8.2. En este marco de ideas, cuando el derecho de asociación se ejerce para materializar proyectos económicos se inscribe en el ámbito del derecho de libertad de empresa consagrado en el artículo 333 Superior. Esta norma dispone que (1) la actividad económica y la iniciativa privada se someten únicamente a los requisitos previstos por la ley y tienen como límite el bien común; (2) que la libre competencia es un derecho que supone responsabilidades; que la empresa tiene una función social; (3) que el Estado por mandato de la ley impedirá que se restrinja la libertad económica y evitará el abuso de personas o empresas que se encuentren en posición dominante; finalmente, (4) establece que la ley establecerá el alcance de la libertad económica por motivos de interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

8.3. La Corte ha interpretado el artículo 333 de la Constitución, en el sentido que la libertad económica no es un derecho absoluto porque se faculta al legislador a limitarlo siempre y cuando esta restricción sea razonable y acorde con el sistema de valores, principios y derechos consagrados en la Carta[42]. No obstante lo anterior, es común que quienes ostentan estos derechos acusen restricciones supuestamente no autorizadas por la Constitución. En estos casos es necesario establecer si dichas limitaciones son constitucionales, razonables y proporcionales.

8.4. Por otro lado, la intervención del Estado en la esfera social y económica, que se encuentra regulada en la Constitución económica, se relaciona con el cumplimiento de diversas funciones que la jurisprudencia ha señalado de la siguiente manera: “una función de redistribución del ingreso y de la propiedad[43] expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un “orden político, económico y social justo” (Preámbulo); una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores (artículos 334 inc, 1°, 339, 347, 371 y 373 de la C.P.); una función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución (artículos 49 y 150, numeral 19, por ejemplo); y, todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de

la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como “función social” (artículo 58 C.P.) o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la “función social” de la empresa (artículo 333 C.P.) en aras de la “distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo” (artículo 334 C.P.)[44]”[45].

8.5. En el contexto actual, el Estado interviene para cumplir objetivos relacionados con la protección social, la redistribución o la estabilización económica[46]. La intervención puede clasificarse como estatal global, cuando incide en la economía como un todo; sectorial cuando se relaciona con un ámbito económico particular; directa cuando se refiere a la intervención sobre la actividad de agentes económicos; indirecta cuando recae sobre el resultado de dicha actividad; unilateral, en los casos de autorización, prohibición o reglamentación de una actividad particular por parte del Estado; convencional cuando el Estado pacta con las agentes económicos políticas o programas que propenden de interés general; intervención vía directiva, que se presenta cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados; o intervención por vía de gestión, cuando el Estado se hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas[47].

8.6. A su vez, los actos de intervención del Estado pueden ser de mayor o menor intensidad, dependiendo de si se busca someter a los actores económicos a un régimen de declaración o, si por el contrario, se determina que estos se sujeten a un régimen de reglamentación que supone fijar condiciones para la realización de determinada actividad, o a un régimen de autorización previa para iniciar una actividad, o de interdicción o a un régimen de monopolio[48].

8.7. Así, la regulación del Estado en la economía, incluye de acuerdo con la jurisprudencia[49], variedad de mecanismos entre los cuales la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos, dar órdenes, llevar a cabo el seguimiento de las actividades económicas, o la potestad de imponer sanciones administrativas en el respeto del debido proceso y el derecho a la defensa.

Algunas de estas formas de intervención, son equivalentes a las acciones de control, inspección y vigilancia, ya que suponen la verificación de información de las entidades

sujetas al control, la realización de acciones de seguimiento y evaluación de las actividades que realizan y la imposición de correctivos cuando estas no se acogen a las normas que regulan las actividades propias de determinado sector económico.

8.8. De lo anterior se concluye que el margen de intervención del Estado es muy amplio y abarca diferentes tipos de sectores de la economía por lo cual cuenta con variados instrumentos que se aplican de diferentes maneras[50]. Precisamente las funciones de control, inspección y vigilancia, son formas en las que se manifiesta la potestad de intervención del Estado en la economía para asegurar que quienes lleven a cabo determinadas actividades económicas, lo hagan ajustándose a la ley.

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

9. Análisis de los cargos en las demandas examinadas.

9.1. Expediente D-9665.

9.1.1. La Corte resolverá en este punto si la expresión “o de ser el caso” contenida en el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, así como la posibilidad de imponer sanciones, amonestación, multa, suspensión o remoción del cargo a los miembros del Consejo Directivo, los integrantes del Comité de Vigilancia, el Gerente, Secretario, Tesorero o del Revisor Fiscal, tal y como lo establece el párrafo de la misma disposición, desconoce el artículo 29 de la Constitución, en particular el principio de legalidad y proporcionalidad por conceder a la Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, una competencia amplia e indeterminada.

9.1.2. La Corte considera que en este caso, las normas acusadas por violación del artículo 29 Superior, son constitucionales.

Tal y como lo señalan las intervenciones y la Vista Fiscal, se trata de un artículo que no

puede entenderse aislado del marco normativo que regula los derechos de autor y conexos.

Las disposiciones acusadas se limitan a fijar una serie de competencias para la Dirección de Derechos de Autor, que se desprenden de sus funciones de inspección, control y vigilancia, y que consisten en autorizar o no la inscripción de los miembros de las sociedades de gestión, así como la de imponer sanciones de amonestación, multa, suspensión o remoción del cargo.

9.1.3. De un lado, el artículo 34 de la Ley 44 de 1993 determina en qué eventos el Director General del Derecho de Autor, podrá negar la inscripción de la designación de los miembros del Consejo Directivo, los integrantes del Comité de Vigilancia, el Gerente, Secretario, Tesorero o del Revisor Fiscal de las sociedades de gestión en los siguientes términos:

- a. “Por violación de las disposiciones legales y/o estatutarias en la elección;
- b. Por hallarse en interdicción judicial, haber sido condenado a pena privativa de la libertad por cualquier delito doloso, por encontrarse o haber sido suspendido o excluido del ejercicio de una profesión”.

Acorde con lo señalado, es claro que no se desconoce el principio de legalidad porque, contrariamente a lo sostenido por el demandante, la facultad de negar la inscripción de los miembros de la sociedad de gestión que se encuentra consignada en el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, se desarrolla con base en las causales establecidas en el artículo 34 de la Ley 44 de 1993.

Así, la expresión “o de ser el caso” que reprocha el demandante, no resulta de la arbitrariedad de la Administración, sino que expresa lo que debe hacer la Dirección Nacional de Derechos de Autor cuando no se cumplan las condiciones para inscribir a los miembros de la sociedad de gestión. Por eso, la facultad señalada en el numeral 11 que se acusa establece “inscribir, o de ser el caso negar”.

9.1.4. Con respecto a la potestad de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, de sancionar a los miembros de dichas sociedades, la Corte encuentra que el párrafo del

artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 solo fija la competencia en cabeza de la Dirección, pero su fundamento y desarrollo se encuentra en numerosas normas de derechos de autor, por lo cual no se desconoce el debido proceso ni el principio de legalidad y proporcionalidad.

9.1.4.1. En primer lugar, resulta evidente que las sociedades de gestión tienen asignadas unas obligaciones que fueron clara y expresamente consagradas por el Legislador, en particular en la Ley 44 de 1993 en el capítulo que regula dichas sociedades, de modo que las sanciones se relacionan con el incumplimiento de estos deberes legales. Más específicamente, el artículo 26 de la Ley 1493 de 2011, al definir la vigilancia sobre las sociedades de gestión, describe las circunstancias que no se ajustan con la ley y con los estatutos, y que consisten en:

“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 Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad;

c) No llevar contabilidad de acuerdo con la ley o con los principios contables generalmente aceptados;

d) Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social”.

9.1.4.2. Además, el artículo 27 de la misma Ley 1493 de 2011 señala que la Dirección deberá “Iniciar investigaciones y, si es del caso, imponer sanciones administrativas a la sociedad de gestión colectiva (...)”, de lo cual se desprende que las sanciones no se imponen arbitrariamente por parte de dicha entidad. Por el contrario, es imprescindible una investigación previa a la imposición de las sanciones administrativas.

9.1.4.3. Precisamente, el Decreto 1258 de 2012, en su Capítulo X, referido a las funciones de inspección, vigilancia y control de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, precisa de manera detallada cómo se realizan este tipo de investigaciones y cómo se imponen las sanciones a los miembros de las sociedades de gestión colectiva. De este modo, señala la

competencia de la Dirección para adelantar investigaciones e imponer sanciones, describe las diligencias preliminares, la apertura de la investigación, la manera como se realizarán los descargos, el decreto y práctica de pruebas, el término para que las partes presenten alegatos de conclusión, los tiempos en que deberá proferirse la decisión por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica mediante resolución motivada que decida la investigación, las sanciones que pueden imponerse, el mérito ejecutivo de las resoluciones que impongan sanciones y las acciones legales que pueden ejercer las sociedades de gestión colectiva cuando de los hechos de la investigación pudiere generarse algún tipo de responsabilidad en las personas involucradas.

9.1.4.4. De igual manera, es importante anotar que la disposición acusada encuentra sustento en la Decisión Andina 351 de 1993, la cual señala en su artículo 47 lo siguiente:

“La autoridad nacional competente podrá imponer a las sociedades de gestión colectiva, las siguientes sanciones:

- a) Amonestación;
- b) Multa;
- c) Suspensión; y,
- d) Las demás que establezcan las legislaciones internas de los Países Miembros”.

9.1.4.5. Así, en el presente caso, se definen claramente los tipos de sanciones que en virtud de las facultades de inspección, control y vigilancia, la Dirección Nacional de Derecho de Autor puede imponer a los miembros de las sociedades de gestión, cuando estos incumplan las normas legales y estatutarias en materia de derechos de autor. Aunque no existe indeterminación alguna sobre esto punto, cabe precisar que en las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria, el principio de legalidad es más flexible que en otras materias como la penal, considerando que no se afectan derechos fundamentales y que los asuntos que se regulan son de muy diversa índole[51].

9.1.4.6. La posibilidad de imponer sanciones por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, se desprende de su facultad de control sobre las sociedades de gestión colectiva ya que, tal y como se anotó arriba, el control se traduce en la potestad de la Administración

para imponer correctivos lo cual incluye la imposición de sanciones. Tampoco hay que perder de vista que estas sanciones no se imponen, en el caso particular, de manera arbitraria: se requiere una investigación previa, se debe surtir un proceso en el que las partes presentan pruebas y alegan de conclusión, y una vez proferida la decisión, que consiste en una resolución motivada, las sociedades podrán interponer los recursos previstos en la ley contra los actos administrativos.

9.1.4.7. No desconoce entonces el debido proceso, y en particular el principio de legalidad, el hecho de que un procedimiento no esté expresamente enunciado en una norma que fija una competencia en cabeza de determinada entidad, cuando dicho procedimiento se encuentra regulado en otras disposiciones relacionadas con la misma materia.

9.1.5. De esta manera la Corte concluye que el numeral 11 y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, no desconocen el artículo 29 de la Constitución, ya que son normas que asignan competencias en cabeza de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, y la manera como dichas funciones deben llevarse a cabo están suficientemente descritas en las normas que conforman el marco legal de los derechos de autor en Colombia.

10.2. Expediente D-9676.

10.2.1. En el presente caso, se trata de establecer si los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011, desconocen los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución considerando que el legislador no podía asignar al Ejecutivo, funciones de inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos, dado que dicha competencia no se encuentra contemplada en el artículo 189 superior. En este mismo orden de ideas, es necesario determinar si las sociedades de gestión están o no sujetas a la inspección y vigilancia del Estado y si someterlas a este control desconoce la libertad económica de dichas sociedades.

10.2.2. El artículo 150 constitucional establece en el numeral 8, que al Congreso le compete expedir normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia “que le señala la Constitución”. Por otra parte el artículo 189 prevé de manera expresa, funciones de inspección y vigilancia en cabeza del Presidente en relación con temas de (1) educación, (2) servicios públicos, (3) actividades de manejo y

aprovechamiento de los recursos captados del público y sobre sociedades mercantiles y cooperativas (4) e instituciones de utilidad común.

10.2.3. Conforme a lo anterior, la Corte debe establecer si las funciones de control, inspección y vigilancia que la Ley confiere a la Dirección de Nacional Derechos de Autor del Ministerio del Interior, al no estar expresamente consagradas en el artículo 189 de la Constitución, no podían ser asignadas al Ejecutivo por el Legislador.

10.2.4. Al respecto, la Corte considera que no obstante en el artículo 189 Superior no se regula explícitamente la inspección y vigilancia sobre este tipo de sociedades, el Legislador goza de una amplia facultad de configuración en esta materia que no se desprende en el caso concreto de dicha disposición, sino de la Constitución económica.

10.2.5. En efecto, como se anotó en las consideraciones de esta providencia, las funciones de control, inspección y vigilancia no solo se desprenden de la facultad conferida al Congreso en el numeral 23 del artículo 150 para expedir leyes que rigen el ejercicio de funciones públicas, sino que son también una expresión de la intervención del Estado en la economía, intervención a la cual se encuentran sujetas las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos, al ser sociedades de carácter patrimonial, que administran y gestionan los derechos de sus titulares, a través del recaudo de los derechos patrimoniales de autor y la distribución de las ganancias entre los asociados. En otras palabras, al tratarse de sociedades que gestionan derechos patrimoniales, se encuentran sometidas a la dirección general de la economía por parte del Estado, ámbito en el cual la Constitución ha otorgado un amplio margen de configuración al Legislador, tal y como lo ha reiterado la jurisprudencia en numerosas ocasiones.

10.2.6. La facultad legislativa en relación con la regulación de las acciones de control, inspección y vigilancia del Ejecutivo, se fundamenta en el artículo 334 Superior, en el que se dispone la dirección de la economía en cabeza del Estado y su intervención en la misma “por mandato de la ley”. Claramente la facultad reguladora del Congreso tiene límites y debe ser razonable de modo que el Legislador no puede establecer cualquier tipo de regulación económica.

La Corte ha reconocido en su jurisprudencia esta competencia derivada de la Constitución económica, señalando que el artículo 61 constitucional “remite al legislador la facultad de

regular los derechos de autor, el cual cumple dicha función como una intervención del Estado en la economía, al tenor del artículo 334 superior, restringiéndose así en la materia la autonomía de la voluntad en nombre de la racionalización y de los altos fines del Estado”[52].

10.2.7. Acorde con lo expuesto, la Corte considera que, en virtud de los artículos 333 y 334 de la Constitución, el legislador se encuentra habilitado para regular las funciones de inspección, control y vigilancia del Ejecutivo sobre las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos como sociedades de contenido patrimonial, así dicha potestad no se desprenda expresamente del artículo 189, en la medida en la que estas funciones son expresión de la intervención del Estado en la economía.

10.2.8. Por su parte, las normas que regulan las facultades de inspección, control y vigilancia de las sociedades de gestión, no limitan la libertad económica ni la libertad de empresa de sus asociados.

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

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

10.2.9. De lo anterior se desprende que las disposiciones acusadas son constitucionales ya que el Presidente de la República a través de la Dirección de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, en virtud de los artículos 61, 333 y 334, puede ejercer actividades de control, inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión, funciones que no desconocen la libertad de empresa de los asociados.

10.2.10. Antes de concluir, debe llamarse la atención al demandante, quien presentó varias demandas referidas a la misma materia, las cuales fueron repartidas en diferentes despachos. En efecto, como se anotó anteriormente, la demanda del expediente D-9626 que acusaba el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, fue radicada el 23 de abril de 2013. El 21 de mayo de 2013 una demanda idéntica presentada por el mismo ciudadano fue radicada y correspondió al expediente D-9675. De igual manera, otras demandas formuladas por el señor Jorge Alonso Garrido Abad dirigidas contra la Ley 1493 de 2011 y la Ley 44 de 1993, fueron radicadas el 15 de mayo de 2013 -expediente D-9665- y el 21 de mayo de 2013 -expedientes D-9676 y D-9677. Para la Sala, esta es una conducta inapropiada y antitécnica que se puede fácilmente interpretar como una utilización equivocada de la acción pública de inconstitucionalidad. A pesar de este comportamiento y de la deficiencia de las demandas, la Corte decidió examinarlas, sin embargo, se advierte al demandante que en el futuro sea más cuidadoso y evite presentar varias demandas con el mismo contenido ante esta Corporación.

11. Conclusión: síntesis del caso y razón de la decisión.

11.1. Síntesis del caso.

11.1.1. En el presente caso, la Corte examinó la constitucionalidad de los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011.

11.1.2. La primera demanda -expediente D-9665- dirigida contra el numeral 11 y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, se fundamentaba en la presunta infracción del artículo 29 de la Constitución, por designar funciones amplias e imprecisas en cabeza de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior que afectaban a los miembros de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos.

11.1.2. La segunda demanda -expediente D-9675- atacaba el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011 por desconocer el principio de legalidad y proporcionalidad.

11.1.3. La tercera demanda -expediente D-9676- contra los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011, señalaba que se desconocía el artículo 150 numeral 8 y el 333 Superior porque el Legislador había otorgado al Ejecutivo funciones de

control, inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos, cuando dichas sociedades no podían ser sujetas a ese control, situación que además desconocía el derecho a la libertad económica de las mismas.

11.1.4. En las demandas contenidas en los expedientes 9665 y 9676, la Corte consideró que los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011, son exequibles. Por su parte, se estimó que en la demanda D-9675 se presentaba identidad de cargos contra el mismo artículo acusado en la demanda D-9626 presentada por el mismo demandante ante la Corte y en la que esta Corporación declaró inexecutable el literal d) del artículo 30 de la Ley 1493 de 2011, por consiguiente, se decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-835 de 2013.

11.2.1. El numeral 11 y el párrafo del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011 se limita a asignar competencias a la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, pero el desarrollo de dichas facultades, los procedimientos y causales de intervención se encuentran ampliamente desarrollados en el marco legal que regula los derechos de autor en Colombia, razón por la cual en este caso no se puede alegar el desconocimiento del principio de legalidad y proporcionalidad.

11.2.2. De otro lado, no se estiman violados los artículos 150 numeral 8 y 333 de la Constitución por parte de los artículos 24 a 34 de la Ley 1493 de 2011, ya que si bien del artículo 189 constitucional no se desprende una expresa facultad del Ejecutivo para ejercer el control, la inspección y vigilancia de las sociedades de gestión de derechos de autor y conexos, el amplio margen de configuración con el que cuenta el Legislador para otorgar y desarrollar dicha potestad en cabeza del Presidente de la República, se desprende de la propia Constitución en sus artículos 333 y 334, considerando que las sociedades de gestión colectiva son de contenido patrimonial y que las facultades de control, inspección y vigilancia son una expresión de la intervención del Estado en la economía.

III. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados, la expresión “o de ser el caso” contenida en el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 1493 de 2011, así como el párrafo del mismo artículo, en la demanda del expediente D-9665.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-835 de 2013, en la demanda del expediente D-9675.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley 1493 de 2011, en la demanda del expediente D-9676.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Si bien el Ministerio del Interior presentó una intervención en nombre la Oficina Jurídica y otra en nombre de la Dirección Nacional de Derechos de Autor - Unidad Administrativa Especial -, estas son prácticamente idénticas y al provenir de la misma entidad se considerarán como una sola.

[2] Auto del 8 de mayo de 2013, C-102 de 2010.

[3] Al respecto ver sentencia C-1052 de 2001, C-910 de 2007, C-860 de 2007, C-211 de 2007, C- 991 de 2006, C-803 de 2006, C-777 de 2006, C-1294 de 2001 y C-1052 de 2001.

[4] El siguiente recuento normativo y jurisprudencial corresponde, en parte, a desarrollos sobre los mismos temas realizados en las consideraciones de la sentencia C-361 de 2013.

[5] C-509 de 2004

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

[7] C-155 de 1998.

[8] C-276 de 1996, C-975 de 2002.

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

[10] C-523 de 2009.

[11] Ibídem.

[12] C-124 de 2013.

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

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

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

[16] Ibídem.

[17] C-509 de 2004.

[18] C-265 de 1994.

[19] C-833 de 2007.

[20] C-124 de 2013.

[21] Art. 13 Ley 44 de 1993.

[22] C-124 de 2013, C-792 de 2002, C-509 de 2004 y C-265 de 1994.

[24] C-833 de 2007.

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

[26] C-641 de 2002, C-980 de 2010, T-073 de 1997, entre muchísimas otras.

[27] C-414 de 2012.

[28] C-710 de 2001.

[29] Ibídem.

[30] Ibídem.

[31] Sentencia T-796 de 2006.

[32] C-980 de 2010, T-442 de 1992

[33] C-980 de 2010

[34] C-805 de 2006.

[35] C-570 de 2012.

[36] Ibídem.

[37] C-805 de 2006.

[38] C-199 de 2001.

[39] C-233 de 1997.

[40] C-805 de 2006.

[41] C-792 de 2002.

[42] Ibídem.

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

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

[45] C-150 de 2003.

[47] Ibídem.

[48] Ibídem.

[49] Ibídem.

[50] C-150 de 2003.

[51] C-099 de 2003.

[52] C-040 de 1994.