Sentencia C-975/02

LEY-Trámite de expedición y aprobación

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

PROYECTO DE LEY-Falta de competencia de comisiones para iniciar trámite

PROYECTO DE LEY-Falta de competencia para tramitar en primer debate

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Tratamiento constitucional de competencia

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Conformación

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Objetivo fundamental de la composición

Reiterando los criterios expresados por esta Corporación, la composición de comisiones congresionales permanentes tiene como objetivo fundamental la tecnificación, especialización y distribución racional del trabajo legislativo en cada periodo constitucional, procurando a un mismo tiempo contribuir a la realización de algunos de los fines esenciales del Estado -como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan- y garantizar que las funciones asignadas al Congreso de la República se ejecuten con celeridad, eficiencia y efectividad.

TRABAJO LEGISLATIVO-Especialización

TRABAJO LEGISLATIVO-Distribución racional

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencias temáticas

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Distribución de competencias/COMISIONES PERMANENTES-Asignación legal de distribución de competencias

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencias

PROYECTO DE LEY-Vicio de relevancia constitucional/COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Vicio de inconstitucionalidad por inobservancia de especialidad temática

De acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por esta Corporación, el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”, que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. A juicio de la Corte, “si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional,” tal y como ésta ha sido desarrollada por el ordenamiento legal antes citado, cuya categoría es la de una ley orgánica según las voces del artículo 151 de la

Carta Política.

PROYECTO DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Inconstitucionalidad por carencia de competencia en primer debate

PROYECTO DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Vicio insubsanable

PROYECTO DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Temática no adscrita específicamente

PROYECTO DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia cuando trata sobre varias materias

PROYECTO DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Conflictos de competencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Alcance respecto de la asignación frente a conflictos de competencia

En aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso -lo dijo la Corte-, “ el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley que se trate”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Criterio material ante duda razonable sobre competencia en primer debate

En los juicios de inconstitucionalidad donde se controvierte la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar y aprobar en primer debate un proyecto de ley, respecto del cual existe una duda razonable sobre el destino que éste debe seguir, el criterio para definir cual es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos.

COMISIONES PRIMERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia

PROPIEDAD INTELECTUAL-Alcance del concepto

La propiedad intelectual comporta aquella disciplina normativa a través de la cual se busca proteger y asegurar las creaciones intelectuales surgidas del esfuerzo, el trabajo o la destreza del hombre, que en todos los casos son dignas de obtener el correspondiente

reconocimiento y salvaguarda jurídica. El concepto de propiedad intelectual, abarca en un primer aspecto la propiedad industrial que se refiere esencialmente a la protección de las invenciones, las marcas comerciales y de fábrica, los diseños industriales, el nombre comercial, los modelos de utilidad, la enseña y el control y represión de la competencia desleal; y en un segundo aspecto, el derecho de autor, que comprende las obras literarias, científicas y artísticas, otorgando también la debida protección a los artistas, intérpretes y ejecutantes, a quienes son productores de fonogramas y a los propios organismos de rediodifusión respeto de su emisión.

PROPIEDAD INTELECTUAL-Ambito de protección

DERECHOS DE AUTOR Y CONEXOS-Alcance del concepto/DERECHOS DE AUTOR Y CONEXOS-Dimensiones jurídicas

En lo que se refiere a los derechos de autor y conexos, esta corporación ha sostenido "que son aquellos que surgen en virtud de la relación entre personas naturales creadoras de obras originales, sean éstas literarias, artísticas o científicas, y que recaen exclusivamente sobre las expresiones de las mismas". A este derecho de autor se le reconoce una doble dimensión jurídica que resulta consustancial a su desarrollo y evolución: El derecho moral o personal, que nace de la obra misma como resultado del acto creativo y en ningún caso del aval otorgado por la autoridad administrativa. Es inalienable, irrenunciable, extrapatrimonial y en principio perpetuo, ya que "está[n] destinado[s] a proteger los intereses intelectuales del autor y respecto de ellos el Estado concreta su acción, garantizando el derecho que le asiste al titular de divulgar su obra o mantenerla en la esfera de su intimidad, de reivindicar el reconocimiento de su paternidad intelectual sobre la misma, de exigir respeto a la integridad de su obra y de retractarse o arrepentirse de su contenido".

DERECHOS PATRIMONIALES EN DERECHOS DE AUTOR-Alcance del concepto

DERECHOS DE AUTOR-Comprende derechos morales y patrimoniales/DERECHOS DE AUTOR-Facultades exclusivas de titulares

DERECHOS DE AUTOR-Objeto de protección constitucional/DERECHOS DE AUTOR-Presupuestos para la protección

COMISIONES PRIMERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia en primer debate sobre propiedad intelectual

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Carencia de competencia funcional/LEY-Inexequibilidad por vicios de procedimiento en su formación

Referencia: expediente D-4012.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 719 de 2001 y, en subsidio, contra los artículos 1°, 3° y su transitorio, 6° y 8°.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil dos (2002).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Antonio Barrera Carbonell y Esteban Antonio Salas Sumosa, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad total de la Ley 719 de 2001 y, en subsidio, de los artículos 1°, 3° y su transitorio, 6° y 8°.

La Corte, mediante Auto de mayo tres (3) de 2002, proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Director de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, al Director de la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia (SAYCO) y al Director de la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores de Fonogramas (ACINPRO) para que intervengan impugnando o defendiendo las disposiciones acusadas.

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

II. TEXTO DE LA NORMAS ACUSADAS

De conformidad con la publicación en el Diario Oficial N° 44.661 de 29 de diciembre de 2001, el texto de la ley acusada es el que se cita a continuación destacando que, respecto de los cargos que se impetran contra el contenido material de algunas de sus disposiciones, éstas se resaltan y subrayan.

“ LEY 719 DE 2001

(diciembre 24)

Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. PROPORCIONALIDAD EN LAS TARIFAS. Adiciónase el artículo 159 de la Ley 23 de 1982 con los siguientes incisos y parágrafos:

Las tarifas a cobrar por parte de las sociedades de gestión colectiva de Derecho de Autor y conexos deberán ser concertadas con los usuarios de las obras, interpretaciones o ejecuciones artísticas o producciones fonográficas, según el caso, y serán proporcionales así:

a) A la categoría del usuario;

c) A la importancia de la obra, interpretaciones o ejecuciones artísticas o producciones fonográficas, según sea el caso, en desarrollo de su actividad;

d) A los ingresos que obtenga el establecimiento referidos en las declaraciones de Industria y

Comercio del año inmediatamente anterior.

Para lo cual, se deberá adoptar y publicar un régimen tarifario que será la propuesta para la concertación con los usuarios o las entidades gremiales que los representen y registrado en la Dirección Nacional de Derecho de Autor adscrita al Ministerio del Interior.

En los casos en los cuales no se utilicen obras, interpretaciones o ejecuciones artísticas o producciones fonográficas, no habrá lugar al pago de Derechos de Autor y conexos. Las sociedades de gestión colectiva y las asociaciones y organizaciones de éstas, tendrán la obligación de expedir gratuitamente el respectivo paz y salvo.

Para concertar las tarifas de que trata el presente artículo, las Sociedades de Gestión Colectiva y la s asociaciones y organizaciones de usuarios, dispondrán del término de un año contado a partir de la fecha en que se inicie la concertación entre las partes. Si vencido este plazo no se ha llegado a un acuerdo entre las partes, estas deberán comunicar tal hecho al Ministerio de Interior, dentro de los cinco (5) días siguientes; evento en el cual el Ministerio deberá convocarlas a una audiencia de conciliación que deberá realizarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la convocatoria. Fracasada la conciliación, el Ministerio del Interior fijará las tarifas, dentro de un término de noventa (90) días con sujeción a los criterios establecidos en el presente artículo, expresadas en fracciones de salario mínimo legal vigente.

PARÁGRAFO 1o. Las tarifas que se determinen por parte del Ministerio del Interior en virtud del presente artículo, no podrán ser superiores a las que venían pagando al momento de entrada en vigencia de la presente ley, más el IPC causado en el año inmediatamente anterior.

PARÁGRAFO 2o. Los usuarios podrán pedir revisión de sus tarifas cuando estas no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 2o. DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA. El numeral 5 del artículo 14 de la Ley 44 de 1993, quedará así:

El importe de las remuneraciones recaudadas por las sociedades de gestión colectiva de Derecho de Autor y derechos conexos se distribuirá entre los derechohabientes guardando proporción con la utilización efectiva de sus derechos.

Para dar cumplimiento al inciso anterior estarán obligados a implementar un sistema de monitoreos, inspecciones, planillajes, sondeos, encuestas y otros medios de fiscalización.

En ningún caso las sociedades de gestión colectiva podrán retener remuneraciones recaudadas que correspondan a sus socios o representados, salvo las no reclamadas por sus beneficiarios en un término de cinco (5) años contados a partir de la respectiva aprobación de la distribución.

ARTÍCULO 3o. LÍMITE DE COSTOS. El inciso 1o. del artículo 21 de la Ley 44 de 1993, quedará así:

El Consejo Directivo de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derecho de Autor y derechos

conexos discutirá y aprobará su presupuesto de ingresos y egresos para períodos no mayores de un año. El monto de los gastos por la función que cumplen directamente las sociedades de gestión colectiva y la función de recaudo delegada a terceras personas, no podrá exceder en total del 30% de los ingresos brutos recaudados de los usuarios, los ingresos procedentes del exterior, los rendimientos financieros y otros.

ARTÍCULO TRANSITORIO. El monto señalado en el artículo anterior, será del cuarenta por ciento (40%) durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 4o. RESPONSABILIDADES. El inciso 3o. del artículo 21 de la Ley 44 de 1993, quedará así:

Sólo el Consejo Directivo de las sociedades de gestión colectiva de Derecho de Autor y derechos conexos autorizará las erogaciones que no estén contempladas inicialmente en cada presupuesto, sin rebasar el límite de gastos señalados de conformidad con el inciso primero.

Los funcionarios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor incurrirán en falta disciplinaria grave por la omisión de sus funciones en aplicación de esta ley y estarán obligados a rendir informe anual sobre sus gestiones al Congreso de la República.

ARTÍCULO 5o. Para garantizar el pago de los derechos de autor, los establecimientos comerciales serán requeridos en concordancia con lo señalado en la Ley 232 de 1995, debiendo ser notificados sus responsables previamente por los titulares de los derechos de autor o sus representantes o por las autoridades policivas mediante un comparendo educativo sobre el fundamento y justificación del cobro de derecho de autor. Este procedimiento tendrá lugar dentro de los diez (10) días anteriores al requerimiento previsto en la citada ley.

El comparendo educativo mencionado en el párrafo anterior, no exonera de responsabilidad civil o penal, según sea el caso, a quien utilice obras, interpretaciones o ejecuciones artísticas o producciones fonográficas sin sujeción a las normas vigentes en materia de derecho de autor y derechos conexos.

ARTÍCULO 6o. Las sociedades de gestión colectiva tendrán la obligación de publicar en un diario de amplia circulación nacional o página web, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación por la Asamblea General, sus estados financieros con un informe que indique las remuneraciones pagadas por los usuarios en el año anterior, los rendimientos de todo orden, los gastos de la sociedad en el respectivo periodo y el nombre, identificación y monto recibidos por los titulares. La lista de las personas beneficiadas con indicación de su documento de identidad deberá ser remitida a la Dirección Nacional de Derecho de Autor dentro del mismo término.

ARTÍCULO 7o. DERECHOS DE ASOCIACIÓN. Los titulares de Derecho de Autor y conexos tienen el derecho a ser admitidos como socios en las sociedades de gestión colectiva autorizadas por el Estado. Cada sociedad de gestión colectiva se dará su propio reglamento, donde se establecerá un régimen de sanciones y un régimen de afiliaciones.

En el evento de expulsión de algún socio, sus derechos patrimoniales de autor deberán ser garantizados por un lapso no inferior a seis (6) meses.

La Dirección Nacional de Derecho de Autor, adscrita al Ministerio del Interior vigilará el cumplimiento de esta norma y queda facultada para aplicar la sanción a que haya lugar.

ARTÍCULO 8o. No pagarán Derecho de Autor aquellos establecimientos en los cuales se ejecute la música por cualquier medio conocido o por conocer, única y exclusivamente para distracción de sus trabajadores y en ningún caso para distracción de sus clientes.

ARTÍCULO 9o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones legales que le sean contrarias."

III. CONTENIDO DE LA DEMANDA, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Consideran los accionantes que la ley acusada vulnera los siguientes artículos: 1°, 2°, 6°, 11, 12, 13, 14, 16, 25, 29, 38, 49, 53, 58, 61, 84, 116, 149, 157, 324, 333, 334, 350 y 366 de la Constitución Política. Así mismo, los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992.

1. Metodología.

Dado el volumen de las acusaciones que en el presente caso se formulan contra la Ley 719 de 2001, para una mayor claridad y comprensión de la presente providencia, inicialmente se procederá a resumir en forma consecutiva, tanto los cargos de la demanda relativos a las supuestas irregularidades surtidas durante el trámite y aprobación de la ley, como los argumentos de los ciudadanos intervinientes y las respectivas consideraciones del Procurador General de la Nación. En seguida, en el mismo orden, se transcribirán los cargos dirigidos contra el contenido material de algunas de las disposiciones de la ley en cita, las intervenciones pertinentes y el concepto rendido por el Ministerio Público. Cabe precisar, además, que los argumentos propuestos en las distintas intervenciones ciudadanas, se resumirán y se tendrán en cuenta en la medida en que aporten distintos elementos de juicio a los que han sido planteados como cargos de la demanda.

3. Cargos relacionados con el trámite de formación y aprobación de la Ley 719 de 2001.

3.1. Sobre la falta de competencia de las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara.

3.1.1. Fundamentos de la demanda.

En concepto de los demandantes, la Ley 3ª de 1992 en desarrollo del artículo 142 de la Constitución Política, determina que las Comisiones Constitucionales Permanentes tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes son las encargadas de "dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia"1.

Paso seguido, sostienen que la ley acusada fue tramitada y aprobada en las Comisiones Sexta del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, las cuales de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, conocen de los siguientes asuntos: "Comunicaciones; tarifas; calamidades pública; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura".

De acuerdo con los demandantes, las referidas Comisiones no eran las competentes para tramitar los proyectos que culminaron con la expedición de la Ley 719 de 2001, en razón a que su materia dominante, es decir, los derechos de autor, no se subsume en ninguno de los asuntos atribuidos a dichas Comisiones2.

En este orden ideas, según los demandantes, es pertinente declarar la inexequibilidad total de la ley acusada pues existe un vicio de incompetencia, el cual, según la jurisprudencia de esta Corporación, es de fondo o sustancial y no de mera forma.

3.1.2. Intervenciones ciudadanas.

a). El ciudadano Herbert Vásquez Pinzón intervino dentro del proceso de la referencia, con el objeto de solicitar a esta Corte declarar inexequible la Ley acusada, al estimar que: "la competencia para conocer de los asuntos sobre propiedad intelectual (propiedad industrial y derechos de autor) corresponde exclusiva y taxativamente a la Comisión Primera Constitucional del Senado y Cámara, fue por tal razón que el Presidente de la Comisión Primera del Senado José Renán Trujillo, el 15 de noviembre comunicó al Presidente del Senado de la República Carlos García Orjuela, planteándole el conflicto de competencia entre las Comisiones Sexta y Primera; el que debió haberse surtido, pues es expresa la competencia de la Comisión 1ª, para conocer en forma exclusiva y excluyente de los asuntos sobre propiedad intelectual" (Anexa la citada comunicación).

b). El ciudadano Sabas Pretelt de la Vega, en su calidad de presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a esta Corporación declarar exequible la Ley acusada, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

* La ley acusada corresponde al tema tarifario, ya que regula lo referente al cobro y distribución de tarifas por concepto de explotación de obras protegidas por derechos de autor.

* Para considerar una norma jurídica como parte integral de los derechos de autor, ésta al menos debe establecer: (i) Los productos objeto de protección y/o; (ii) Las condiciones para que una creación del espíritu sea objeto de salvaguarda como bien jurídico susceptible de protección. Así, como la Ley 719 de 2001 no desarrolla ninguna de dichas materias, sino que, por el contrario, se refiere al cobro de tarifas por concepto de explotación de derechos de autor, debió tramitarse por las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, tal y como se efectuó, en acatamiento del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

* En aplicación del principio de especialidad, según el cual es atribución de los Presidente de las respectivas Cámaras repartir los proyectos a las Comisiones Constitucionales Permanentes con materias afines a aquellas que, según su criterio, sean competentes para conocerlas. Es claro que, en el presente caso, aun cuando la Ley 719 de 2001 reformó disposiciones contendidas en leyes referidas al tema de los derechos de autor (ley 23 de 1982 y Ley 44 de 1993), por guardar mayor conexidad con la materia referente a tarifas, se remitió a las Comisiones Sextas para su conocimiento.

* En relación con el alcance restringido que los accionantes le otorgan al concepto de tarifa, estima que desconoce el principio de interpretación, según el cual: “donde el legislador no distingue no le es dado al intérprete distinguir”. Además, resulta contrario al sentido natural y obvio en que deben entenderse e interpretarse las palabras, de conformidad con el artículo 28 del Código Civil4.

* En gracia de discusión, de admitirse que la ley acusada regula en adición al tema de tarifas asuntos referidos a la propiedad intelectual, como se trataría de un proyecto de ley en donde no existiría claramente asignada una Comisión para su estudio y aprobación, debe estarse al principio democrático que permite que el Presidente de la Cámara, a su juicio, asigne libremente la competencia de cada Comisión. Por ello, estima que es deber del Juez constitucional respetar dicha asignación, a menos que sea manifiestamente irrazonable. Al respeto, cita las providencias C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001.

* Por último, basándose en lo señalado por la Sentencia C-501/2001, sostiene que a diferencia de lo que opinan los demandantes el vicio que se endilga de la ley no es de fondo sino de forma, dado que corresponde a una presunta irregularidad en el trámite que antecede a la promulgación de la ley

c) Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada intervinieron dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar a esta Corporación declarar exequible la ley acusada, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

* Es procedente reafirmar la competencia de las Comisiones Sextas del Senado y Cámara en el trámite de la Ley 719 de 2001, aplicando para el efecto, los siguientes criterios o elementos cualitativos y cuantitativos.

* En cuanto a los elementos cuantitativos, se tiene que entre los temas que forman parte de la ley acusada se encuentran: a) La propiedad intelectual; b) Las tarifas; c) Los medios de comunicación; d) La cultura y; e) La regulación económica. En este orden de ideas, el proyecto pudo haber sido conocido y tramitado por las Comisiones primera (propiedad intelectual), tercera (regulación económica) o sexta (tarifas, medios de comunicación y cultura). Pero teniendo en cuenta que la Comisión Sexta, era la que conocía de más asuntos relacionados con el proyecto de ley, resultaba claro y manifiesto que cuantitativamente era la competente.

* Por otra parte, cualitativamente, la competencia igualmente se radicaba en la Comisión Sexta, ya que la materia predominante de la ley es el procedimiento para negociar y para definir los conflictos en la determinación de las sumas que deben pagar los medios de comunicación y demás establecimientos por la comercialización de la música. Así, a su juicio, son los medios de comunicación el objetivo central de la ley, lo cual sumado al estudio y aprobación de lo referente a las tarifas, entonces, no queda duda alguna sobre la competencia de las Comisiones Sextas.

* La interpretación realizada por los demandantes del concepto de tarifas, es incorrecto, en primer lugar, porque donde el legislador no distingue no le es dado al interprete hacerlo y, en segundo lugar, porque la lógica de las tarifas es la misma independientemente de donde provengan.

* También, el contenido eminentemente cultural de la música otorgó competencia a las Comisiones Sextas para tramitar en primer debate el proyecto referente a la Ley 719 de 2001. De ahí que, a su juicio: "…[Son las Comisiones]… Sexta las más capacitadas para dar un tratamiento integral de los asuntos que se deciden y decidieron con la aprobación de la Ley 719 de 2001. Si a los anteriores aspectos le sumamos el hecho de que además de los medios masivos de comunicación (la radio y la televisión principalmente) y la fijación de las tarifas, es igualmente materia propia de estudio por las Comisiones sexta Constitucionales Permanentes todo lo referente a la Cultura, en general la definición de los lineamientos y la prolífica cultural del Estado, entonces podemos cerrar el círculo argumentativo que conduce a la asignación de competencia en esta comisión".

* Por último, sostienen que no puede ser objeto de juicio de constitucionalidad la determinación del Presidente de la Cámara sobre el reparto del proyecto a la Comisión Sexta, cuando dicha determinación proviene del ejercicio de su sano criterio. Además, en caso de existir alguna inconformidad con la competencia atribuida a dicha Comisión, la decisión pudo ser objeto de reposición por los miembros de la Cámara.

4.2.1 Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la Ley acusada, al estimar que las Comisiones Sextas de Senado y Cámara eran las competentes para tramitar y aprobar el citado proyecto de ley, ya que lejos de pretender regular los derechos de autor como bien jurídico objeto de protección, persigue como asunto central la determinación de las tarifas por el uso de una creación intelectual.

Por otra parte, correspondía al Presidente de la respectiva Cámara, en acatamiento de su sano criterio, remitir el proyecto de ley a aquella Comisión que estimaba pertinente, cuando existían dudas sobre la prevalencia o especialidad de la materia objeto de regulación, sin que pueda dicho criterio ser susceptible de control constitucional.

4.3 (i) Sobre la falta de publicación previa del informe de ponencia para primer debate, (ii) la ausencia de los “debate reglamentarios” en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, (iii) la omisión de los “debates reglamentarios” en la plenaria del Senado, y (iv) la falta de aprobación en plenarias de Senado y Cámara del texto definitivo acordado por la Comisión de Conciliación.

3.2.1. La no publicación previa del informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

3.2.1.1. Fundamentos de la demanda.

Según lo afirman los demandantes, para la aprobación de la Ley 719 de 2001 se radicaron en el Congreso de la República los siguientes proyectos de ley, a saber: (i) El número 026 de 2001 Cámara, presentado por el representante Bernabé Celis Carrillo y el Senador Carlos Ardila Ballesteros y, (ii) El número 037 de 2001 Senado, presentado por el senador Alfonso Lizarazo Sánchez.

En relación con el trámite de aprobación del proyecto de ley número 026 de 2001 Cámara; ‘Por el cual se modifican las leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones’, se tiene:

* La publicación del proyecto de ley se efectuó en la Gaceta del Congreso No. 346 del 25 de julio de 2001. Posteriormente, se designaron como ponentes a los Representantes Alonso Acosta Ossío y Sandra Helena Villadiego.

* En la Gaceta del Congreso No. 367 del 3 de agosto de 2001, aparece publicado el informe

de ponencia para primer debate. Con todo, hasta la Gaceta No. 452 del 11 septiembre del mismo año, se registra la celebración de la sesión del 1° de agosto de 2001 donde la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprueba el articulado del proyecto.

* Sin embargo, la Comisión Sexta de la Cámara incurrió en una flagrante violación de los artículos 149 y 157 de la Constitución y de los artículos 157, 158, 159 y 164 de la Ley 5ª de 1992, porque el supuesto debate del proyecto de ley se llevó a cabo sin la publicación previa del informe de ponencia.

En efecto, la publicación del informe de ponencia es necesaria para que los integrantes de la Comisión tengan conocimiento acerca de la temática objeto de discusión. En el presente caso, en la Gaceta del Congreso No. 367 del 3 de agosto de 2001, aparece publicada la ponencia para primer debate, cuando el trámite de discusión y aprobación se surtió antes, es decir, el 1° de agosto de 2001, según consta en la Gaceta del Congreso No 452 del 11 de septiembre del mismo año.

3.2.1.2. Intervenciones ciudadanas.

a) Los ciudadanos Sabas Pretelt de la Vega, Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, respecto de la acusación, sostienen que en aplicación del artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, la ponencia para primer debate se dio a conocer previamente a su discusión y aprobación, mediante la entrega de una fotocopia a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara (al efecto, adjunta certificación del Secretario de dicha Comisión). Razón por la cual no puede afirmarse que se desconoció trámite alguno en la publicación previa al debate de la respectiva ponencia.

3.2.1.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la ley acusada, al estimar que no se incurrió en ningún vicio de trámite. Así, en torno a la publicación previa del informe de ponencia para primer debate en Cámara, afirma que aquél se surtió mediante la entrega del texto en medio mecánico (fotocopia), dando aplicación al artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

3.2.2. La ausencia de debate en la Comisión Sexta de la Cámara y en la plenaria del Senado.

4.2.1.1 Fundamentos de la demanda.

Los accionantes estiman que el proyecto de ley fue aprobado sin la realización del debate previo en la Comisión Sexta de la Cámara y en la Plenaria del Senado. Así, en torno a la ausencia de debate en la Comisión Sexta de la Cámara, sostienen que:

"…[Según] consta en la Gaceta No. 452, ya mencionada, (…) el Presidente de la Comisión, ante la solicitud del ponente Alonso Acosta, de incluir en el orden del día el proyecto de ley 026 de 2001, informó: 'Mientras el Doctor Alonso pasa por escrito su proposición me permito

someterla a consideración, se abre la discusión, aviso que va a cerrarse, queda cerrada, la aprueba la Comisión'. Y a continuación, el Secretario manifiesta: 'Aprobado, señor Presidente ', el Secretario, a petición del Presidente informó que el tercer punto del orden del día correspondía a la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 026 de 2001 Cámara. Acto seguido, el Presidente luego de referirse a aspectos relativos al número del proyecto, dispuso: 'Se abre la discusión del proyecto, sírvase señor Secretario leer la proposición final con que termina el informe para primer debate del proyecto de ley', el secretario de la Comisión dejó constancia de lo consignado en la parte final de la ponencia, en el sentido de proponer la aprobación del referido proyecto; El Presidente, por su parte dispuso: 'Se abre la discusión (sic) la proposición con que termina el mencionado proyecto, aviso que va a cerrarse, queda cerrada, la aprueba la honorable Comisión". Posteriormente, se deja constancia de la aprobación del proyecto, del número de artículo de que consta el proyecto y de haberse sometido a consideración la aprobación del articulado por el Presidente así: 'Someto a consideración el articulado del proyecto, se abre la discusión, aviso que va a cerrarse, queda cerrado (sic), la aprueba la Comisión'. Evidentemente se aprueba el articulado. Pero cabría preguntarse: en qué momento del trámite antes referenciado se llevó a cabo el debate correspondiente?. La respuesta es negativa; en parte alguna del acta mencionada se registra la existencia de debate alguno…".

Sobre la aprobación del proyecto de ley número 037 de 2001 Senado; 'Por el cual se desarrolla la Decisión 351 de la Comunidad Andina de Naciones, se modifican y adicionan las leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones', manifiestan que:

* El proyecto No. 026 Cámara fue identificado en el Senado de la República bajo radicación No. 142 y, posteriormente, fue objeto acumulado al proyecto No. 037 de 2001 Senado.

* La publicación del proyecto 037 de 2001 Senado, se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso No. 361 del 2 de agosto de 2001, siendo designado como ponente el Senador Mauricio Jaramillo Martínez.

* Los textos acumulados y el informe de ponencia para primer debate fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 603 del 27 de noviembre de 2001. Así mismo, en la Gaceta No. 633 del 10 de diciembre del mismo año, se publicó la ponencia para segundo debate, junto con las modificaciones al mismo y el texto definitivo.

* Luego, en la Gacetas Nos. 640 y 75 del 11 de diciembre y del 3 de abril pasado, aparecen publicadas las actas de la plenaria del Senado correspondientes a las sesiones del 4 y 14 de diciembre. Sin embargo, a juicio de los accionantes, "en ninguna de las actas mencionadas de la plenaria del Senado consta que en las referidas sesiones se hubiera adelantado los debates reglamentarios, con lo cual se violaron los artículos 149 y 157 de la Constitución; 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, si hay constancia de que el proyecto fue aprobado, mediante el sistema del llamado 'pupitrazo', esto es, sin debate

alguno…”.

3.2.2.2. Intervenciones ciudadanas.

a). El ciudadano Sabas Pretelt de la Vega, sostiene que no existió tal vicio de conformidad con el siguiente análisis normativo:

“Inciso 1° del artículo 157. Como se demostró en el ítem anterior del presente escrito, se dio estricto cumplimento a las previsiones del inciso 1° del artículo 157 ibídem, mediante el trámite establecido en el inciso 2° del artículo 156 de la misma ley.

Inciso 2° del artículo 157. Como consta en la Gaceta del Congreso número 452 del martes 11 de septiembre de 2001, no se dio lectura a la ponencia, en cumplimiento escrito de la previsión del inciso 2°, toda vez que no existieron ‘razones de conveniencia’ que indujeran a la Comisión a ordenar tal lectura.

Inciso 3° del artículo 157. Los ponentes no absolvieron pregunta y dudas respecto de la ponencia, habida cuenta que estas no se presentaron, de manera que el inciso, con carácter eminentemente garantista, tendría aplicación en el evento en que se hubieran formulado preguntas o dudas. Carece pues de sentido exigir que se responda alguno que no ha sido preguntado.

Inciso 4° del artículo 157. Como obra en las gacetas correspondientes, se dio inicio al debate y se votó el informe previamente.

Inciso 5° del artículo 157. Toda vez que la norma contenida en este inciso consagra una facultad para el ponente, cuando establece que ‘podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término’ (subrayas fuera del texto original), se hizo uso de esta potestad y no se señalaron los puntos fundamentales de la ponencia.

Artículo 158. Toda vez que ningún miembro de la Comisión lo solicitó, no se discutió el proyecto artículo por artículo. De igual forma, pese a que se abrió la discusión, ninguno de los miembros de la Comisión solicitó la palabra.

Artículo 159. Dada la sencillez del texto y la decisión de los miembros de la Comisión en el sentido de no discutir el texto, por estar de acuerdo con su contenido, no fue necesario hacer uso de la facultad radicada en cabeza del Presidente, para ordenar su discusión”.

Por otra parte, el concepto de debate como “sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación”, significa la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contradictorios alrededor de una confrontación seria y respetuosa. A menos que todos los miembros de una Comisión o Cámara estén de acuerdo en lo relativo a determinada materia, situación que precisamente tuvo ocurrencia en este caso.

A su modo de ver, la existencia de controversia depende de la íntima convicción de cada congresista respecto de su posición personal frente al proyecto objeto de debate, la cual no puede ser objeto de juicio constitucional. En el presente caso, la principal causa para la

ausencia de debate consistió en que el mismo proyecto, con idéntica temática, ya había sido objeto de múltiples discusiones e, incluso, de foros abiertos, durante su anterior trámite fallido. (Cita al respecto varias Gacetas del Congreso). Por esta razón, existía la íntima convicción en cada uno de los Congresistas que participaron en el debate, respecto a la necesidad de la aprobación del articulado, lo que necesariamente los indujo a no generar ninguna clase de controversia.

b). Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, en relación con las acusaciones, sostienen que no existió tal vicio de conformidad con el siguiente análisis:

* Existe una discordancia en la demanda consistente en estimar que en el Senado de la República se llevó a cabo una acumulación de proyectos legislativos, ya que aquella no es procedente luego de que un proyecto de ley ha sido aprobado en primer y segundo debate.

* Por ello, el hecho de que en la Comisión Sexta del Senado se exprese que se aprobó el "proyecto de ley 26/01 Cámara, 142/Senado y 37/01 Senado (acumulados)", tiene una explicación simbólica y política, según la cual: "la mención de que el proyecto de Ley 37/01 fue objeto de acumulación se realiza para destacar que un miembro del Senado, en este caso el Senador Alfonso Lizarazo participó activamente, desde su gestación en la ley. Se trata de hacer un reconocimiento al trabajo previo del Senado y en particular al trabajo de uno de sus miembros".

* En este orden de ideas, el recorrido legislativo que le corresponde juzgar a esta Corporación, es el identificado con los proyectos números 026/01 Cámara y 142/01 Senado.

* Sobre la acusación referente a la ausencia de debate del proyecto de ley, existió pleno consenso de toda la comisión en cuanto al contenido del texto sometido a aprobación, ya que previamente se había aprobado un proyecto idéntico que había fallado en la legislatura anterior. De manera que, a su juicio, no se puede obligar a los miembros del Congreso a que discutan cuando existe plena unanimidad o consenso sobre un proyecto.

* Por otra parte, el proyecto de ley se aprobó con sujeción a los artículos 149 y 157 numeral 2° de la Constitución Política, es decir, en su votación se acudió al sistema ordinario y no al denominado pupitrazo.

3.2.2.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la Ley acusada, al estimar que en lo referente a los debates reglamentarios no existió irregularidad

alguna que amerite su declaratoria de inexequibilidad.

3.2.3. La falta de aprobación del informe de la Comisión de Conciliación.

3.2.3.1. Fundamentos de la demanda.

Según manifiestan los accionantes, como se presentaron discrepancias entre los textos aprobados en cada Cámara, se designó una Comisión de Conciliación con el fin de unificar los textos aprobados. No obstante, si bien la citada Comisión acordó un texto definitivo, el mismo no fue sometido a la aprobación de las plenarias de ambas corporaciones como lo ordena el artículo 161 de la Constitución Política. Por ello, "…al omitirse el trámite de riguroso cumplimiento, en las referidas plenarias, esto es, sin haberse completado a cabalidad el procedimiento legislativo requerido para la formación de la ley se procedió a su sanción, con violación de las normas constitucionales y legales mencionadas…".

3.2.3.2. Intervenciones ciudadanas.

a). Sobre el particular, el ciudadano Sabas Pretelt de la Vega sostuvo que con la simple lectura de la Gacetas del Congreso No. 38 del 20 de febrero de 2002, se concluye que las plenarias impartieron la aprobación correspondiente.

b). Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, afirman que el texto definitivo adoptado por la Comisión Accidental fue debidamente aprobado por las plenarias de ambas Cámaras, tal y como consta en las Certificaciones de los Secretarios Generales de Senado y Cámara.

3.2.3.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la Ley acusada, al estimar que en lo referente al trámite surtido en la comisión accidental, no existió irregularidad alguna que amerite la declaratoria de inexequibilidad de la Ley cuestionada.

4. Cargos contra el contenido material de algunas de las disposiciones de la Ley 719 de 2001.

4.1. Cargos contra el artículo 1°.

4.1.1. Fundamentos de la demanda.

A juicio de los accionantes, la norma acusada vulnera los artículos 1°, 2°, 6°, 11, 12, 13, 16, 25, 29, 38, 49, 53, 58, 61, 113, 324, 333, 334, 350 y 366 de la Constitución Política. El concepto de la violación es explicado de la siguiente manera:

a) Inicialmente, estiman que el sistema adoptado por el legislador para la fijación de las tarifas destinadas al cobro de los derechos de autor, impide a los titulares de las obras y prestaciones artísticas obtener una remuneración digna y justa. Por ello, afirman que el sistema previsto en la ley acusada desconoce la filosofía propia del Estado Social de Derecho, en la medida en que se desconoce la facultad que tienen los autores de obras de obtener

una remuneración digna y justa que garantice su mínimo vital.

b) Paso seguido, sostienen que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad, ya que establece un régimen tarifario único, cerrado, absoluto, constrictivo, impositivo e inalterable que no guarda armonía ni correspondencia con los diversos usos o utilizaciones de las obras musicales. Del mismo modo, consideran que la aplicación indiscriminada, irracional y desproporcionada de las tarifas a toda clase de obras (derechos de autor) o prestaciones (derechos conexos) y a cualquier otro tipo de derechos (reproducción mecánica, ejecución pública), independientemente de la de gestión, ya sea individual o colectiva, vulnera el citado derecho por homologar como un todo aquello que es material y objetivamente diverso.

c) A su juicio, el establecimiento de una remuneración de naturaleza impositiva para los derechos de autor, vencido el término previsto en la ley para que los usuarios y las sociedad de gestión colectiva acuerden el monto de dicha remuneración, vulnera los siguientes mandatos constitucionales:

* El derecho de asociación al desconocer el objetivo central de las sociedades de gestión colectiva consistente en el mandato colectivo, libre y autónomo de fijar las tarifas y remuneraciones concretas que deben ser cobradas a los usuarios por los diferentes usos de sus obras.

* En el mismo sentido, afirman que de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política, si bien excepcionalmente la ley puede atribuir a determinadas autoridades administrativas el ejercicio de funciones judiciales, la citada atribución se encuentra circunscrita a los siguientes requisitos: En primer término, el órgano administrativo al cual se le atribuye la función debe ser imparcial e independiente y, en segundo lugar, no todas las materias judiciales son susceptibles de ser atribuidas a órganos administrativos. En relación con el primer requisito, estiman que el Ministerio del Interior:"…no puede considerarse un órgano imparcial e independiente, porque la misión que cumple, a través de la Dirección Nacional del Derecho de Autor, es la de servir de soporte exclusivamente administrativo y de órgano de control y vigilancia, para la actividad que desarrollan las sociedades gestoras de derechos de autor y conexos….".Y, en lo ateniente a la materia sobre la cual recae la función, sostienen que: "…no resulta razonable que una materia tan compleja, que implica la consideración de elementos y situaciones disímiles, determinadas por la presencia de utilizaciones diversas llevadas a cabo por usuarios diferentes pueda ser definida, de plano, y sin la observancia de un debido proceso contradictorio por una autoridad administrativa…".

* De igual manera, a juicio de los accionantes, la imposición de las tarifas para el cobro de los

derechos de autor por parte del Ministerio del Interior, vulnera la libertad económica y la libre iniciativa privada (artículos 333 y 334 de la Carta Fundamental), ya que dicha actuación no se ajusta a ninguno de los fines previstos en la Constitución para legitimar la intervención del Estado en la economía.

* Por otra parte, estiman que se viola el artículo 29 de la Carta Fundamental, en relación con el derecho al debido proceso, ya que la norma al consagrar la imposición de plano de la tarifa por derechos de autor, no prevé un procedimiento que formal y sustancialmente garantice el derecho de defensa, tanto de las sociedades de gestión colectiva como de los usuarios. Así mismo, "la norma guarda silencio en cuanto a la procedencia o improcedencia de recursos…".

d) Por último, los accionantes consideran que el artículo 1° acusado vulnera los artículos 38, 58 y 61 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que:

* Mediante el ejercicio de los derechos de autor, se consagra en favor de los titulares de las obras o creaciones artísticas, un conjunto de prerrogativas denominados derechos exclusivos, en virtud de los cuales sólo ellos pueden decidir su explotación, reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, directamente o a través de las personas a las que les concedan la correspondiente autorización. Por consiguiente, toda explotación de dichos derechos sin que exista previa autorización, se convierte en una maniobra ilegitima e ilícita susceptible de consecuencias civiles y penales.

* Por eso, aunque el legislador en ciertos eventos puede establecer excepciones a los derechos exclusivos, en aras de permitir el acceso de todos los ciudadanos a los bienes culturales de la nación, la citada atribución no legítima al legislador para cercenar los derechos exclusivos del creador de la obra, volviendo nugatoria la aspiración de obtener una remuneración proporcional a su utilización. Así, la atribución concedida al Ministerio del Interior para fijar unilateralmente las tarifas que deben cancelar los usuarios por la explotación de una obra, conlleva a que los derechos morales y patrimoniales del autor, en la práctica, sean inexistentes, pues niegan a los creadores de las obras las prerrogativas exclusivas que dichos derechos comportan.

e) En relación con el criterio "categoría de usuario" previsto en el literal a) del artículo acusado, estiman que se trata de un concepto indeterminado que la ley no lo define ni tampoco fija parámetros que permitan razonablemente entender su alcance. De este modo, "su fijación queda librada a lo que arbitraria y discrecionalmente considere el Ministerio del Interior al establecer las tarifas, con lo cual no se evalúan objetivamente las situaciones que permiten diseñar una tarifa acorde con la remuneración que justa y equitativamente corresponde a los titulares de los derechos", vulnerando los artículos 1°, 2°, 6° y 13 Superiores

e) En torno al criterio “intensidad del uso” previsto en el literal b) del artículo acusado, consideran que vulnera las disposiciones constitucionales previamente citadas y los derechos de asociación y de propiedad, toda vez resulta irrazonable y desproporcional al consagrar a favor de los usuarios y no de las sociedades de gestión colectiva la fijación del nivel del uso de música como parámetro tarifario. Por lo tanto, “estas sociedades se encontrarían imposibilitadas para establecer los controles, que de suyo deben diseñar para asegurar el pago de los respectivos derechos, pero que son de difícil implementación”.

f) Frente al criterio correspondiente “a los ingresos que obtenga el establecimiento referido en las declaraciones de industria y comercio del año inmediatamente anterior”, previsto en el literal d) de la norma acusada, a juicio de los accionantes, dicho aparte normativo es irrazonable y desproporcionado porque coloca a las sociedades de gestión en una posición eminentemente pasiva y subordinada al usuario. Así, manifiestan que “las obliga a atenerse a lo que éste declare, trasladando a ellas el perjuicio que se deriva del eventual fraude que se haga a las entidades beneficiarias del impuesto respectivo, al consignarse en la correspondiente declaración datos de ingresos económicos que no corresponde a la realidad”.

g) En relación con el inciso 2° de la norma censurada, los accionantes sostienen que es contradictoria con el inciso 4° de la misma disposición, en el sentido de que mientras este último sólo establece la concertación de carácter colectivo (asociaciones y organizaciones de usuario), aquél admite que la concertación sea realizada individualmente, en lo que hace referencia a los usuarios. Por esta razón, a partir de la comparación del contenido de las citadas disposiciones, la norma resulta ininteligible y, por tanto, irrazonable.

h) En torno al inciso 3° del precepto legal demandado, afirman que desconoce el contenido del derecho de propiedad, al obligar a expedir un paz y salvo con la simple manifestación de no hacer uso de los derechos de autor, sin posibilidad alguna de verificar o comprobar la utilización o no de las obras, lesionando los ingresos que le corresponden al titular por la explotación de su ingenio.

4.1.2. Intervenciones ciudadanas.

El artículo 1° demandado viola los artículos 58 y 61 de la Constitución, porque la propiedad intelectual y los derechos de autor, no se encuentran limitados por el cumplimiento de una función social o una función ecológica, ya que por su naturaleza privada son derechos peculiares frente al resto de modalidades de propiedad. Del mismo modo, afirma que la imposición de la tarifa a falta de un acuerdo con el usuario, conduciría a desconocer los derechos de autor, al estimar que ningún valor tiene un derecho éste si su eficacia se condiciona a la voluntad del deudor.

En relación con el inciso 3° del artículo 1° acusado, manifiesta que es inconstitucional por vulnerar los artículos 13 y 19 de la Constitución, toda vez que se otorga un privilegio irrazonable a favor de los usuarios y en contra de las sociedades de gestión colectiva, consistente en hacerlas asumir un costo de papelería y de confección en la elaboración de paz y salvos, sin ningún tipo de contraprestación por tal documento.

b). Por su parte, la ciudadana Catalina Barbastefano solicita la declaratoria de exequibilidad

de la disposición demandada. Al respecto, sostiene que:

* La propiedad intelectual no es ajena al logro de finalidades sociales y por ello se delimita el goce de sus derechos a un término legal, con el fin de permitir su explotación pública. En este orden de ideas, el establecimiento de un tarifa impositiva por parte del Ministerio del Interior, agotadas las etapas de arreglo directo, persigue el logro de un interés común o general, consistente en permitir el acceso de la sociedad a la cultura y el arte. Además, la competencia otorgada al citado Ministerio garantiza un nivel de profesionalidad, equidad e imparcialidad necesarios para que las tarifas atiendan a los derechos que les corresponden a los autores o interpretes.

* La ley pretende reconocer la interdependencia necesaria entre el autor y el diseminador de su obra, mediante la cual el primero puede ejercer y explotar su derecho, mientras el segundo, logra acceder al arte y a la cultura. Por lo cual, sostiene que el precepto legal acusado lo que pretende es otorgar las herramientas necesarias para garantizar el reconocimiento de su inevitable interrelación. Así, mediante la concertación de tarifas se logra moderar los intereses del creador de la obra con el acceso de la sociedad al entretenimiento.

c) El ciudadano Sabas Pretelt de la Vega solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada, con base en los siguientes argumentos:

1. La intervención del legislador se ajusta a las previsiones normativas de los artículos 333 y 334 de la Constitución, ya que tiene por finalidad salvaguardar el interés común y evitar los eventuales abusos de posición dominio en que puedan incurrir las sociedades de gestión colectiva. Por ello, si bien de conformidad con los artículos 58 y 61 de la Carta Fundamental, los derechos patrimoniales de autor gozan de protección constitucional, como carga inherente a su función social y en desarrollo de los postulados y fines esenciales del Estado, tales como la solidaridad y la vigencia de un orden justo, el legislador previó un sistema de concertación con los usuarios y unas formulas para la fijación de las tarifas por derechos de autor que resaltan el interés colectivo que subyace en el derecho de acceso a las obras del intelecto.

2. Paso seguido, señala el interviniente que el sometimiento a la posición dominante de Sayco-Acinpro, no sólo se relaciona con la posibilidad de ejecutar públicamente la música, sino que tiene incidencia directa sobre el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de funcionamiento de los establecimiento de comercio y, por tanto, con el ejercicio de la libre iniciativa privada (Ley 232 de 1995). Por ello, mal podría considerarse irrazonable la intervención del legislador para fijar unos criterios en cuanto a la fijación de las tarifas, cuando el propio ejercicio de la actividad comercial quedaría condicionada al querer de tales organizaciones.

3. A su juicio, no es cierto que mediante el establecimiento del sistema de cobro tarifario del artículo acusado, se desconozcan los derecho de remuneración de los artistas. Por el

contrario, el legislador pretender someter la negociación a los parámetros generales de las reglas del mercado.

4. Ahora bien, la competencia atribuida por el legislador al Ministerio del Interior para fijar las tarifas, lejos de desconocer los derechos patrimoniales del autor, persigue su efectiva protección pues no permite que la ausencia de concertación sobre las tarifas, deje en el limbo el cobro de sus derechos5. Del mismo modo, la competencia reglada al Ministerio para el incremento de dichas tarifas de acuerdo al I.P.C, busca preservar el orden justo y el interés general, mediante medidas razonables que tengan en cuenta el comportamiento de los precios en la economía del país.

5. En relación con la supuesta atribución de funciones judiciales al Ministerio del Interior, sostiene que dicha interpretación es errónea ya que, de la lectura de la disposición acusada es claro que la competencia del Ministerio es de naturaleza administrativa.

6. Frente a los criterios de proporcionalidad que deben enmarcar la fijación de tarifas, estima el ciudadano interviniente que son un desarrollo del artículo 13 de la Carta Fundamental que busca preservar la igualdad real y efectiva. Asó, en relación con esta materia, señala que en la Ley 23 de 1982, ya existían parámetros para la concertación de tarifas por derechos de autor, los cuales fueron declarados ajustados a la Carta Fundamental, en Sentencia C-519 de 1999.

7. Por último, la entrega gratuita de paz y salvos a todos aquellos que no ejecuten públicamente obras o creaciones artísticas, lejos de desconocer la Constitución, es una obligación cuya fuente subyace en el conocimiento del mercado y en la infraestructura que tienen las sociedades de gestión colectivas de derechos de autor.

d) Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, en relación con las acusaciones, solicitan la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada. Así, sostienen que:

1. Las medidas adoptadas en la ley 719 de 2001 son producto de la intervención del Estado en la economía, en aras de dar cumplimiento a las finalidades sociales previstas en los artículos 333 y 334 de la Constitución.

Así mismo, dada la condición de posición dominante que tienen Sayco-Acinpro en el mercado, es necesaria la intervención del Estado, mediante la fijación de criterios razonables y proporcionales destinados al establecimiento de las tarifas de derechos de autor.

2. En relación con la vulneración del mínimo vital, se trata de una afirmación indeterminada y sin sustento probatorio, cuyo origen es el malestar de los demandantes con la regulación contenida en la norma impugnada.

En cuanto a los cargos específicos de ser un régimen tarifario único, cerrado, absoluto, constrictivo, impositivo e inalterable, ocurre todo lo contrario. En primer lugar, porque la ley no fija un sistema tarifario sino una serie de criterios para proponer uno y, además, por cuanto dichos criterios se ajustan al principio de proporcionalidad, al atender precisamente a las diferencias entre los distintos usuarios.

3. Por otra parte, no se desconoce el derecho de asociación cuando la ley faculta al Ministerio del Interior para establecer la tarifa luego de agotada la etapa de arreglo directo, toda vez que dicha facultad no limita ni restringe la capacidad o no de asociarse. En este orden de ideas, la supuesta vulneración del derecho a la propiedad, también es improcedente, ya que como derecho económico y social que es, debe ajustarse al interés público que subyace en el goce de dicho patrimonio.

4. Para los intervinientes, la contradicción entre el inciso segundo del artículo primero y el inciso cuarto de la norma acusada, es solo aparente, puesto que los usuarios no necesariamente deben estar todos agremiados y, por lo tanto, es apenas natural que el legislador haya previsto una concertación individual, es decir, entre cada usuario y las sociedades de gestión colectiva.

5. La demanda en relación con la entrega gratuita de paz y salvos por vulnerar los derechos de propiedad y de asociación, es improcedente porque: (i) Las sociedades de gestión colectiva pueden establecer procedimientos que permitan constatar la veracidad de la declaración y, por otra parte, (ii) si la información es falsa dichas sociedades tienen la opción de revocar el paz y salvo y poner en conocimiento de las autoridades dicha circunstancia, para adoptar las medidas pertinentes frente al infractor.

4.1.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. Considera que:

1. La facultad de que gozan los entes societarios para concertar con los usuarios las tarifas que éstos deben pagar por los derechos de autor y conexos, no implica la autorización para hacer abstracción del Estado Social de derechos, de sus instituciones ni de sus autoridades. Ello ocurre porque la propiedad intelectual, aunque es objeto de protección estatal como un derecho individual, es un asunto que trasciende lo meramente privado y autonómico para convertirse en un asunto relativo al Estado y a las autoridades.

2. El legislador fijó de manera tan amplia los parámetros para la concertación de las tarifas, que se descarta la posible vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que la flexibilidad normativa permite la adecuación de los distintos usuarios a un régimen tarifario justo y equitativo.

3. Paso seguido, sostiene el Procurador General de la Nación que el artículo 1°, como también los artículos 3° y transitorio acusados, no vulneran los postulados del artículo 333 de la Carta Política por cuanto existen razones suficientes para que el Estado, en defensa del interés general que comporta la producción de obras que interesan a la cultura, intervenga en la actividad que desarrollan las sociedades gestoras de derechos de autor y conexos. Esto ocurre por cuanto:

i. El gremio de los artistas ha estado históricamente desprotegido a pesar del aporte que hacen a la cultura de los pueblos y a la humanidad en general.

ii. En estos términos la propiedad intelectual, no sólo es objeto de protección en cuanto derecho individual sino también, como expresión de la cultura. Por lo cual, la intervención prevista en la Ley, no sólo tiene por fin garantizar los derechos subjetivos de los titulares de creaciones artísticas, sino la protección de la cultura como patrimonio nacional y universal.

iii. Por otra parte, el artículo 13 Superior obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y en esa medida, es legítimo la adopción de medidas a favor de quienes se encuentren en situación de debilidad, como lo son los artistas.

4.2. Cargos contra el artículo 3° y su artículo transitorio.

4.2.1. Fundamentos de la demanda:

A juicio de los demandantes, la norma acusada vulnera los artículos 13, 14, 38, 61, 84, 333 y 334 de la Constitución Política. El concepto de la violación se explica de la siguiente manera:

* La regulación contenida en las normas que se demanda, constituye un verdadero límite al funcionamiento y desarrollo de las sociedades de gestión colectiva, por cuanto al restringir el volumen de ingresos vía determinación del gasto, hace inoperante e ineficaz el cumplimiento de su objeto social.

* En seguida, manifiestan que la disposición acusada desconoce el derecho a la igualdad, ya que al comparar a las sociedades de gestión colectiva con las sociedades comerciales, no existe norma legal alguna que en relación con estas última disponga una limitación o control en los gastos que demande el desarrollo de sus objetos sociales.

* Por otra parte, manifiestan que: “la limitación que se impone revela una especie de paternalismo estatal malsano, en el sentido de que, so pretexto de buscar la protección de los derechos de autor y conexos, termina adoptando una normativa que se traduce en el resultado contrario, debido a que la restricción comporta una afectación grave a la autonomía de que gozan dichas sociedades para manejar sus recursos a través de sus órganos internos de administración”. Además, no se puede estimar que las normas tienen por objeto controlar los posibles abusos o excesos en el gasto por parte de los administradores de dichas sociedades, porque para el efecto existen los controles internos previstos en los estatutos sociales, aparte de la vigilancia que ejerce el Estado a través de la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

4.2.1 Intervenciones ciudadanas.

a). El ciudadano Herbert Vásquez Pinzón solicita la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones demandadas. Estima que, si el ejercicio de las atribuciones de recaudo surgen de un contrato de mandato entre las sociedades gestoras y los titulares de los derechos de

autor. La intervención del Estado limitando los gastos que estas pueden realizar, vulnera el principio de autonomía de la voluntad privada y, por ende, la libertad de contratación, entre otros.

b) Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, también piden la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada.

* De este modo, la intervención del legislador no atenta contra la libertad de empresa y es conforme a los fines constitucionales de la intervención en la economía. Por último, señalan que dada razonabilidad del límite impuesto por el legislador no es necesario ni justificado aumentar el porcentaje al 40% durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

4.2.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones impugnadas. Al respecto, sostiene que La función social que cumple este tipo de propiedad, justifica una limitación razonable y proporcionada como la prevista en el artículo 3° y transitorio referente a la destinación de los recursos de las sociedades gestoras de derechos de autor y conexos. Así, ” se concluye que el exceso de gasto de funcionamiento atenta contra la permanencia de tales agremiaciones dando al traste con el querer de los autores y compositores”.

4.3. Cargos contra el artículo 6°.

4.3.1. Fundamentos de la demanda.

* Inicialmente, los demandantes consideran que la norma acusada desconoce el principio de igualdad, al imponer a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos una obligación consistente en la publicidad de los estados financieros, con unas especificaciones irrazonables, que no se establecen de la misma manera con respecto a las sociedades comerciales, sin que exista motivo alguno que justifique el trato diferenciado.

* Por otra parte, en lo que atañe a la publicación de las remuneraciones recibidas por los titulares de derechos de autor y conexos, a juicio de los accionantes, la norma acusada vulnera el derecho a la intimidad (artículo 15 C.P), “pues dichos pagos interesan y conciernen, única y exclusivamente, a los titulares de dichos derechos, y no media un interés público o social que justifique…” su publicación.

4.2.1 Intervenciones ciudadanas.

a). El ciudadano Herbert Vásquez Pinzón solicita la declaratoria de inexequibilidad de la

norma demandada. Manifiesta que el precepto, lejos de informar sobre recursos de naturaleza pública, otorga información sobre derechos de alcance privado que forman parte de la propiedad privada del titular de la obra.

b) Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, solicitan a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada. Sostienen que esta disposición corresponde a la intención del legislador de dar transparencia sobre la administración y los resultados de las sociedades de gestión colectiva, a favor del conjunto de titulares, usuarios y potenciales asociados para poder acceder de manera fácil e inmediata a la información descrita por la norma.

4.3.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, salvo la expresión "y el nombre, identificación y monto recibidos por los titulares", con base en las siguientes consideraciones:

* No se vulnera el derecho a la igualdad por la determinación del artículo 6° acusado de imponer a las sociedades gestoras de derechos de autor la obligación de publicar sus estados financieros, ya que el patrimonio de tales agremiaciones está constituido por sumas de dinero fluctuantes sobre las que los asociados no tienen otros medios de control.

Por ello, el deber de publicidad más que un requisito legal se erige como una necesidad para los asociados y una responsabilidad para los directivos. Ahora bien, la distinción en la forma de publicación con las sociedades comerciales, obedece a la naturaleza distinta de los patrimonios, por lo que no es posible alegar la vulneración del derecho a la igualdad.

* Sin embargo, en cuanto a las sumas pagadas y a los datos de los asociados, como sólo interesan a éstos y a la administración, su publicidad vulnera el derecho a la intimidad.

* En este orden de ideas, concluye que "si bien, la relación de beneficiarios con incorporación de las sumas pagadas y los datos inherentes a su identidad deben hacer parte de los estados financieros, su disponibilidad debe estar reservada a los titulares de los derechos y a los órganos de control del Estado que, en razón de sus funciones deban verificarlos, lo anterior en aplicación del principio de datos y documentos sujetos a reserva y, en aras de la protección de los ciudadanos miembros de las sociedades reguladas en la Ley 23 de 1982 y de sus derecho-habientes"

4.4. Cargos contra el artículo 8°.

4.4.1. Fundamentos de la demanda.

Para los demandantes, la norma acusada desconoce los artículos 58 y 61 de la Constitución

Política, toda vez que:

* La excepción al cobro de derechos de autor en el caso previsto en la norma acusada, desconoce que la explotación de un establecimiento de comercio le reporta a su titular un margen de lucro o provecho. En efecto, para la obtención de los citados beneficios económicos, el empresario debe contar no sólo con la infraestructura material necesaria sino con el elemento humano indispensable para la realización de la actividad o la prestación del servicio correspondiente. De manera que, si la ejecución de la música mejora las condiciones de empleo, la productividad y las utilidades de la empresa, no existe una razón válida que justifique la conquista del dicho provecho económico, a costa del sacrificio de los de los titulares de los derechos de autor y conexos.

* La disposición acusada consagra una forma de 'ejecución pública', es decir, como aquella que se efectúa por fuera del domicilio privado del autor y aún dentro de éste si es proyectada al exterior. A partir de lo cual, expresan que: "si la música que se utiliza en los establecimiento aludidos por la norma comporta una ejecución pública, la consecuencia obligada es que no resulta racional ni razonable que el legislador pueda establecer una excepción al pago de los derechos de autor, pues a pesar de que la música, eventualmente, puede no constituir un elemento necesario para el funcionamiento de la empresa o establecimiento, si constituye un elemento para incentivar la productividad y el rendimiento laboral, lo cual redunda, en provecho del empresario".

* Sin embargo, precisan que las excepciones a los derechos patrimoniales derivados de las ejecuciones públicas sólo son válidas, si se rigen por 'la regla de los tres pasos' que consagra el derecho comunitario, las convenciones y los tratados internacionales de derechos de autor y conexos, según la cual, éstas deben ser: (i) legales y especiales (ii) no pueden impedir la normal explotación de la obra y; (iii) siempre deben especificarse de tal manera que eviten causarle a su titular un perjuicio injustificado en sus legítimos derechos e intereses (Artículo 21 de la decisión Andina 351 de 1993). Señalan que la citada regla como mecanismo de control a los derechos patrimoniales del titular de la obra, proviene de un convenio internacional que aunque no es parte del bloque de constitucionalidad, exige el respeto de Colombia como compromiso adquirido ante la comunidad Andina. Por ello, el legislativo no pueden expedir normas que violen el precepto mencionado. De ahí que, aun cuando su desconocimiento no implica per se la declaratoria de inexequibilidad de la norma, sí puede estimarse como un elemento válido para apreciar la racionalidad y razonabilidad de la disposición en el juicio de constitucionalidad

4.2.1 Intervenciones ciudadanas.

a) Los ciudadanos Humberto Antonio Sierra Porto y Alexei Julio Estrada, consideran que la disposición acusada se ajusta a la Constitución. Según su parecer, la norma armoniza con el Estado Social de Derecho, ya que: "los bienes culturales no deben ser tratados como simples

mercancías generadoras de derechos únicamente para su propietario, estos derechos por la dimensión social que implican para su utilización requieren de un tratamiento jurídico que sin lesionar el derecho de los titulares permita el mayor beneficio social".

Así mismo, afirma que la ejecución no se realiza con ánimo de lucro, ni de explotación económica de la obra, sino con fines de esparcimiento de los trabajadores. Por último, "….la exclusión del pago del derecho patrimonial no implica una afectación injustificada para los titulares del derecho de autor, pues no conlleva ánimo de lucro ni explotación económica de la misma, realizándose con fines de simple esparcimiento para el trabajador…"

4.4.3. Concepto del Procurador.

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, por considerar que la excepción prevista en el artículo 8° por el uso de las obras con destino a la distracción de los trabajadores no tiene un fin de lucro, además que se ajusta al deber del Estado de propiciar las condiciones para un ambiente adecuado y sano de trabajo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 241 ordinal 4º de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la ley acusada y, en subsidio, contra algunas de sus disposiciones.

2. Asuntos sometidos a la consideración de la Corte.

De conformidad con lo esbozado en el acápite de antecedentes, son de dos categorías los cargos que en esta oportunidad se formulan contra la Ley 719 de 2001. A través de los primeros, se cuestionan algunos aspectos relacionados con el trámite de formación y aprobación de la citada ley. Y mediante los segundos, se controvierte el contenido material de sus artículos 1°, 3° y transitorio, 6° y 8°.

– Los cargos formulados contra la totalidad de la Ley 719 de 2001 tienen que ver con los siguientes temas: (i) la falta de competencia de las Comisiones Sextas Constitucionales permanentes de Senado y Cámara para adelantar el tramite del proyecto; (ii) la falta de publicación previa del informe de ponencia para primer debate en la comisión sexta de la Cámara de representantes; (iii) la ausencia de los "debates reglamentarios" tanto en dicha comisión como en la plenaria del Senado de la República y (iv) la falta de aprobación en plenarias de Senado y Cámara del texto definitivo del proyecto que fue aprobado y acordado por las respectivas comisiones de conciliación.

– Por su parte, los cargos dirigidos contra el contenido de los artículos 1°, 3° y transitorio, 6° y 8°, están relacionados con las siguientes materias: (i) la contrariedad entre el sistema adoptado por el legislador para la fijación de las tarifas destinadas al cobro de los derechos de autor y los postulados del Estado Social de Derecho; (ii) la intervención indebida del

Estado en el funcionamiento y desarrollo de las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor y (iii) el establecimiento ilegítimo de excepciones al pago de los derechos de autor.

Siguiendo el orden en que fueron enunciados las dos categorías de cargos, entra la Corte a pronunciarse sobre la presente demanda de inconstitucionalidad; advirtiendo que, para los efectos de absolver las acusaciones relativas al proceso de formación de la ley, previamente se hará un recuento del trámite legislativo que concluyó con la expedición de la Ley 719 de 2001.

3. Trámite surtido en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley 719 de 2001.

Teniendo en cuenta, tanto las certificaciones y constancias que fueron remitidas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, como los antecedentes legislativos y las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, la Corte Constitucional pudo establecer que el trámite surtido en dicha corporación para la expedición y aprobación de la Ley 719 de 2001, fue el siguiente:

1- El proyecto de ley "Por el cual se modifican las leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones", con la respectiva exposición de motivos, fue presentado por el Representante Bernabé Celis Carrillo y el Senador Carlos Ardila Ballesteros, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio de 2001, asignándosele por parte de dicha corporación el número de radicación 026 de 2001.

2- Puesto a disposición del Presidente de la Cámara de Representantes el proyecto de ley 026/01-Cámara, éste, en consideración al asunto tratado en el mismo, el día 23 de julio dispuso su envío a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para que adelantara el trámite de su competencia6.

3- El texto original del proyecto y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 346 del 25 de julio de 2001. El día 27 de julio del mismo año, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los Representantes Alonso Acosta Osio y Sandra Elena Villadiego (1° cuaderno, folios 523 y 524).

4- Según certificación del Secretario de la Comisión Sexta de la Cámara (2° cuaderno, folio 64), la ponencia para primer debate fue dada a conocer a los miembros de la citada comisión el 31 de julio de 2001, con anterioridad a su estudio y aprobación, mediante la entrega de una fotocopia a cada uno de los representantes. El proyecto de ley fue aprobado por unanimidad de los asistentes el 1° de agosto de 2001, a través de votación ordinaria con un quórum decisorio de quince (15) Representantes de los dieciocho (18) que conforman la citada Comisión, tal como aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 452 del 11 de septiembre de 2001. Valga aclarar que la ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 367 del 3 de agosto de 2001, es decir, dos días después de aprobado el citado proyecto.

5- Para segundo debate fueron designados como ponentes los mismos representantes que tuvieron a su cargo la ponencia en primer debate (Gaceta 452 de 11 de septiembre de 2001). La ponencia del proyecto 026/01-Cámara, fue presentada a la plenaria de la Cámara de

Representantes sin modificación alguna y publicada en la Gaceta del Congreso No. 368 del 3 de agosto de 2001.

6- El 16 de octubre de 2001, por unanimidad de los asistentes, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el citado proyecto, con un quórum ordinario de 136 representantes según consta en la Gaceta del Congreso No. 568 del 9 de noviembre de 2001, y en la certificación del 23 de octubre de 2001 expedida por el Secretario General de dicha célula legislativa (1° cuaderno, folio 484).

7- En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que regulan el proceso legislativo de aprobación de las leyes, el proyecto de ley 026/01-Cámara fue enviado al Senado de la República para continuar con el trámite de su competencia, correspondiéndole el número de radicación 142 de 2001. El día 24 de octubre de 2001, la Secretaría General del Senado dispuso el envió del citado proyecto a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, y ésta, por instrucciones de la mesa directiva, designó como ponente para primer debate al Senador Mauricio Jaramillo Martínez (1° cuaderno, folios 482 y 483).

8- De acuerdo con lo señalado en oficio del 26 de octubre de 2001, suscrito por la Secretaria General de la Comisión Sexta, por disposición de la mesa directiva de dicha comisión se le otorgó al Senador ponente la facultad de decidir sobre la posible acumulación de los proyectos de ley No. 142/01 Senado con el No. 037/01 Senado "Por el cual se desarrolla la Decisión 351 de la Comunidad Andina de Naciones, se modifican y adicionan las leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones", dado que el Senador Jaramillo, junto con el Senador Alfonso Lizaraso Sánchez, venían siendo los ponentes del segundo proyecto en mención, a través del cual se buscaba regular la misma materia de aquél.

9- En el informe de ponencia para primer debate, el Senador ponente decidió acumular los proyectos 142/01-Senado y 037/01-Senado, por considerar "que ambas iniciativas no sólo versan sobre la misma materia sino que también, contienen disposiciones en gran medida semejantes…". La ponencia, junto con las modificaciones realizadas a partir de la acumulación de los precitados proyectos, fueron presentadas para primer debate ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República el día 21 de noviembre de 2001, y publicados en la Gaceta del Congreso No. 603 del 27 de noviembre de 2001.

10- El texto del proyecto 142/01-Senado, con las modificaciones hechas por el ponente, fue sometido a debate ante la Comisión Sexta del Senado y aprobado por unanimidad el día 4 de diciembre de 2001, mediante votación ordinaria con un quórum decisorio de nueve (9) Senadores de los trece (13) que la integran, según consta en el Acta No. 13 del 10 de diciembre del mismo año, publicada con posterioridad en la Gaceta del Congreso No. 167 del 17 de mayo de 2002.

11- De acuerdo con lo señalado en el oficio de 5 de diciembre de 2001 (1° cuaderno, folio 602), suscrito por el Secretario General de la Comisión Sexta del Senado, la mesa directiva de dicha célula legislativa designó como ponente para segundo debate al mismo Senador que tuvo a su cargo la presentación de la ponencia en primer debate. La ponencia del proyecto 142/01-Senado se presentó a la plenaria del Senado de la República con las modificaciones hechas por el ponente y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 633 del

10 de diciembre de 2001.

13- Teniendo en cuenta que durante el trámite legislativo llevado a cabo en el Senado de la República, el contenido del proyecto de ley 026/01-Cámara y 142/01-Senado fue objeto de algunas modificaciones, en cumplimiento de lo estatuido en los artículos 161 de la Constitución y 186 de la Ley 5ª de 1992, se designó una Comisión de Conciliación7 con el fin de adoptar y acordar un único texto del proyecto. Para tales efectos, según lo dispuesto en comunicaciones de 14 de diciembre de 2001 suscritas por los presidentes de Cámara y Senado (1° cuaderno, folios 419 y 420), se designó como miembros de las respectivas comisiones de conciliación a los representantes: Juan Carlos Restrepo, Bernabé Celis Carrillo y Marino Paz Ospina, y a los senadores: Samuel Moreno Rojas y Carlos Ardila Ballesteros.

14- Reunidas las comisiones de conciliación de Cámara y Senado, se optó por aprobar el texto del proyecto de ley que había sido aprobado por el H. Senado de la República, pero con el título aprobado en la H. Cámara de Representantes, tal y como consta en el Acta de Conciliación de fecha 14 de diciembre de 2001, suscrita por los miembros de las respectivas comisiones (1° cuaderno, folio 626).

15- En el Senado de la República, en sesión plenaria del 14 de diciembre de 2002, el informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado por unanimidad, con un quórum ordinario de 85 Senadores de 102, tal como consta en certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación el día 15 de mayo de 2002 (1° cuaderno, folio 572), a su vez publicada en la Gaceta del Congreso No. 75 de abril 3 de 2002.

16- En la Cámara de Representantes, también en sesión plenaria del 14 de diciembre, el informe de la Comisión de Conciliación fue debidamente aprobado, según constancia del mismo mes y año expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes (1° cuaderno, folio 407), publicada en la Gaceta del Congreso No. 38 de febrero 20 de 2002.

17- Dando cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157-4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, en comunicación de 19 de diciembre de 2001, el Presidente de la Cámara de Representantes envió al Presidente de la República el proyecto de Ley 026/01-Cámara y 142/01-Senado (1° cuaderno, folio 342).

18- El día 24 de diciembre de 2001, se le impartió sanción presidencial al proyecto de Ley 026/01-Cámara y 142/01-Senado, quedando convertido en la Ley 719 de 2001, “Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones”. Dicha ley, fue a su vez publicada en el Diario Oficial N° 44.661 del 29 de diciembre de 2001.

4. Consideraciones de la Corte en relación con los cargos relativos al proceso de formación de la ley.

4.2 Cuestión previa.

Según lo prescribe el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

La consagración de esta regla impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el

conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado.

En el presente caso, frente a los cargos que por vicios de procedimiento se formulan en su contra, se puede advertir que la acusación contra la Ley 719 de 2001 fue presentada en término, ya que ésta se publicó en el Diario Oficial N° 44.661 del 29 de diciembre de 2001 y la demanda fue presentada el día 10 de abril de 2002, sin que siquiera hubiere transcurrido el año entre un hecho y otro. Por este aspecto, la Corte Constitucional es entonces competente para entrar a determinar si la normatividad impugnada se encuentra afectada por alguno de los vicios formales que le atribuye el actor.

4.2. Falta de competencia de las Comisiones sextas de Cámara y Senado para iniciar el trámite del proyecto de Ley 026/01-Cámara y 142/01-Senado.

4.2.1 Problema jurídico.

A partir del primero de los cargos formulados contra la Ley 719 de 2001, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer si las Comisiones Sexta Constitucional Permanente de Cámara y Senado eran competentes para tramitar en primer debate el proyecto de Ley 026/01-Cámara y 142/01-Senado; o si, por el contrario, teniendo en cuenta la materia recogida en el citado proyecto, el mismo debió iniciar su estudio en la Comisión Primera Constitucional Permanente de cada una de las cámaras legislativas.

4.2.2. Tratamiento constitucional de la competencia asignada a las Comisiones Permanentes del Congreso de la República.

Como es sabido, la exigencia de conformar comisiones permanentes para llevar a cabo el proceso deliberatorio que antecede a la aprobación de los proyectos de ley en sesiones plenarias, encuentra un claro fundamento de principio en los artículos 142 y 157 de la Constitución Política. Así, mientras el inciso 1° del artículo 142 le asigna a cada cámara legislativa la atribución de elegir, para el respectivo periodo constitucional, las comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley que deban expedirse, el numeral 3° del artículo 157 ibídem establece en forma categórica que ningún proyecto será ley si no ha sido aprobado en primer debate “en la correspondiente comisión permanente de cada cámara”.

Reiterando los criterios expresados por esta Corporación en diversos pronunciamientos sobre la materia, la composición de comisiones congresionales permanentes tiene como objetivo fundamental la tecnificación, especialización y distribución racional del trabajo legislativo en cada periodo constitucional, procurando a un mismo tiempo contribuir a la realización de

algunos de los fines esenciales del Estado -como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan- y garantizar que las funciones asignadas al Congreso de la República se ejecuten con celeridad, eficiencia y efectividad. Sobre este particular dijo la Corte en reciente decisión que:

La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan. Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.

La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa. (Sentencia C-540/2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

En este orden de ideas, la necesidad de cumplir con la distribución de trabajo en el seno del Congreso de la República, a través de la conformación de las comisiones permanentes en cada una de sus cámaras y de la asignación de competencias temáticas, tiene, desde una perspectiva estrictamente constitucional, “profundas connotaciones democráticas y de eficiencia en el cumplimiento de la función legislativa”8; circunstancia que conduce a sostener -como ya lo ha hecho la jurisprudencia- que, a la hora de entrar a definir sobre la constitucionalidad del procedimiento seguido para la expedición de una ley, “no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el [tramite] en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto”.9

Cabe destacar, sin embargo, que si bien la Constitución Política exige la conformación de las comisiones permanentes, hasta el punto de condicionar la validez de una ley a que el proyecto haya sido aprobado en primer debate por la respectiva comisión, es lo cierto que la misma no se ocupa directamente de la distribución de sus competencias. Por expreso mandato del inciso 2° del artículo 142 Superior, le corresponde al propio legislador, mediante ley, entrar a definir “el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”.

Siguiendo con esta orientación, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, “por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”, es el que se ocupa de regular el tema de las competencias asignadas a las comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, señalando el número de comisiones existentes y las materias que deben conocer cada una de ellas. A este respecto, los incisos primero y segundo de la citada disposición consagra

que:

“Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:…”

Para lo que interesa resolver en el presente asunto, se tiene que la norma antes citada le asigna a las Comisiones Primera de Senado y Cámara plena competencia para conocer de: “reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. En el mismo sentido, la norma reviste de competencia a las Comisiones Sexta de Senado y Cámara para conocer sobre: “comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura”.

Ahora bien, de acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por esta Corporación, el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”10, que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. A juicio de la Corte, “si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional,”11 tal y como ésta ha sido desarrollada por el ordenamiento legal antes citado, cuya categoría es la de una ley orgánica según las voces del artículo 151 de la Carta Política.

Precisamente, en la sentencia C-353 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte se ocupo de explicar in extenso el alcance del control constitucional frente al mandato contenido en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, en los siguientes términos:

“Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución Política, cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. El artículo 157 Ibídem establece con claridad que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en primer debate en la ‘correspondiente comisión permanente de cada Cámara’ (Subraya la Corte).

“El segundo inciso del artículo 142 estatuye que la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá

ocuparse.

“Para la Corte Constitucional es evidente que los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C.P., a cuyo tenor ‘el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa’.

“Entonces, cuando en el artículo 142 se deja en manos de la ley la determinación sobre las materias en las que habrá de ocuparse cada una de las comisiones constitucionales permanentes, debe entenderse que esa ley no es otra que la ley orgánica, por la cual se ordena todo lo relacionado con las funciones legislativas del Congreso, ya que la función primordial de tales comisiones, que consiste en dar primer debate a los proyectos de ley, es, por ello, esencial y primariamente legislativa.

“En su artículo 2º, la mencionada Ley dispuso que en cada una de las cámaras existirían siete (7) comisiones, a las cuales fueron asignados diversos temas.

(…)

De todo lo anterior se concluye que ya el legislador, invocando la atribución que le confiere el artículo 142 de la Carta Política, había definido el punto que ahora se controvierte. Si lo hizo mediante ley tramitada como orgánica en cuanto relativa a las funciones legislativas del Congreso, será asunto que la Corte Constitucional no establecerá en esta sentencia, ya que el objeto de proceso no es aquí el de la constitucionalidad de la Ley 3ª de 1992, pues no ha sido demandada, ni el de verificar cuál es su naturaleza específica desde el punto de vista formal. Entonces, la alusión que se hace no implica necesario aval de su constitucionalidad”12.

(…)

En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992.”

Así las cosas, conforme se indicó en la sentencia antes citada, el juicio de inconstitucionalidad por vicios de forma de las leyes tramitadas por una comisión permanente que no tiene competencia para conocer de las materias tratadas en la respectiva ley, debe adelantarse frente a las normas de la Constitución política y de la Ley 3ª de 1992. Constituyendo este tipo de irregularidad, un vicio insubsanable que conlleva a la declaratoria de inexequibilidad de la respectiva disposición por contrariar el mandato contenido en el artículo 150 Superior; el cual se ocupa de condicionar el ejercicio de la actividad legislativa a la regulación normativa de una ley orgánica que, en tratándose de las competencias asignadas a las comisiones constitucionales permanentes, no es otra que la

referida Ley 3ª de 1992.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que el artículo 2° de la Ley 3° de 1992 se ocupa de adelantar una distribución temática entre las distintas comisiones -para el caso particular entre la primera y la sexta-, es de advertirse que la gran variedad de principios y objetivos constitucionales que deben ser desarrollados mediante ley, sumado a la dinámica y especificidad de cada materia legislativa, conlleva el surgimiento de conflictos en los casos en que la temática de un proyecto de ley no aparece adscrita a una determinada comisión permanente, o cuando en el proyecto de ley se regulan asuntos cuya discusión compete a diversas comisiones.

Para estos eventos, tanto la propia Ley 3ª de 1992 como el reglamento del Congreso contenido en la Ley 5ª del mismo año, prevén medidas tendientes a finiquitar este tipo de situaciones. Así, frente al primero de los supuestos, el artículo 146 de la Ley 5ª dispone que Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, la cual podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, sin que éste sea de forzoso seguimiento. Respecto de la segunda hipótesis, los parágrafos 1° y 2° del artículo 2° de la Ley 3ª establecen que para resolver los conflictos de competencia entre las distintas comisiones primará el principio de especialidad, de manera que cuando la materia sobre la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una comisión, “el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer materias afines”.

Por eso, en aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso -lo dijo la Corte-, “ el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley que se trate”.

En consecuencia, en los juicios de inconstitucionalidad donde se controvierte la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar y aprobar en primer debate un proyecto de ley, respecto del cual existe una duda razonable sobre el destino que éste debe seguir, el criterio para definir cual es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos. Ello, sin perjuicio de que, en todos los demás casos, la inobservancia deliberada e inadvertida de las competencias definidas en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, conduzca necesariamente a la declaratoria de inexequibilidad del texto acusado.

En torno a este último aspecto, dijo la Corte que:

“...en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la

sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes de acuerdo con la distribución material de la Ley 3ª de 1992, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible..”

“…al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley y no con base en un criterio cuantitativo o matemático. No será necesariamente el mayor número de artículos que se refieran a un mismo tema dentro del proyecto el que se constituya en el criterio prevalente para tomar la decisión, pues pueden darse casos en que la esencia temática del proyecto se extracte de algunos de sus artículos solamente.

De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión ´comisión respectiva´ del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate. (Sentencia C-540/2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Con fundamento en los razonamientos que han sido expuestos, entre la Corte a establecer si, en atención al tema desarrollado y a la finalidad perseguida, la Ley 719 de 2001 es inconstitucional, por no haber iniciado su trámite previo de discusión y aprobación legislativa, en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado.

4.2.3. La materia regulada en la Ley 719 de 2001 y la competencia asignada a las Comisiones Primeras y Sextas Constitucionales para tramitar los proyectos de ley relacionados con la propiedad intelectual.

De acuerdo con la acusación formulada en la presente demanda, el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 719 de 2001 no debió tramitarse en las Comisiones Sextas de Cámara y Senado, en razón a que su materia dominante: los derechos de autor, no hacen parte de los asuntos asignados por el artículo 2° de la Ley 3° a dicha comisión. A juicio de los actores, las comisiones competentes para discutir y aprobar en primer debate el referido proyecto, eran las comisiones primeras de ambas células legislativas, ya que ellas tienen señalada la atribución de conocer los proyectos relativos a la propiedad intelectual.

Como ya se explicó, el proyecto que dio paso a la Ley 719 de 2001, fue presentado por el Representante Bernabé Celis Carrillo y el Senador Carlos Ardila Ballesteros, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio de 2001. Luego de asignado su número de radicación -026 de 2001 Cámara-, por disposición expresa del Presidente de la Cámara de Representantes, y en consideración al asunto tratado en dicho proyecto, el mismo se envió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para que adelantara el trámite de rigor. Sobre este particular, se lee en la resolución suscrita por el Presidente de la Cámara, lo siguiente:

“Visto el informe presentado por la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes y en consideración al asunto que trata el proyecto de Ley N° 026 de 2001 cámara, envíese a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para lo de su Competencia.”

Una vez aprobado en comisión y plenaria de la Cámara de Representantes, el citado proyecto pasó al Senado de la República donde también fue tramitado por la respectiva Comisión Sexta Constitucional Permanente, siendo aprobado en primero y segundo debate con algunas modificaciones al texto original proveniente de la Cámara. Este último hecho motivo la designación de las respectivas comisiones de conciliación, quienes decidieron aprobar el texto del proyecto de ley que había sido aprobado por el Senado de la República, pero con el título aprobado en la Cámara de Representantes. Finalmente, el proyecto sometido a conciliación fue aprobado por las plenarias de ambas Cámaras legislativas y sancionado por el Presidente de la República convirtiéndose en la Ley 719 de 2001.

Conforme se advierte en el epígrafe de la Ley 719 de 2001, por su intermedio se modificaron las Leyes 23 de 1982, "Sobre derechos de Autor" y 44 de 1993 "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944". En ese entendido, (i) su artículo 1° se ocupa de regular aspectos relacionados con el régimen de las tarifas destinas al cobro de los derechos de autor; (ii) el artículo 2° regula un derecho para los autores y/o sus legitimarios de distribución proporcional de las remuneraciones recaudadas por la utilización efectiva de sus obras, implementando a su vez un sistema de fiscalización que garantice el ejercicio de tal derecho; (iii) los artículos 3°, transitorio y 4° regulan lo referente a los límites de los costos por funcionamiento de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derecho de Autor, e igualmente, lo atinente a las responsabilidades disciplinarias de los funcionarios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor por el incumplimiento de sus funciones; (iv) el artículo 5° adopta algunas previsiones tendientes a garantizar el pago de los derechos de autor, en especial, instituyendo los requerimientos a los establecimientos comerciales; (v) el artículo 6° ordena la publicación en prensa o página web de los estados financieros de las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor; (vi) el artículo 7° consagra el derecho de asociación de los titulares de derecho de autor frente a las sociedades de gestión colectiva autorizadas por el Estado y, finalmente, (vii) el artículo 8° consagra algunas excepciones al pago de derechos de autor a favor de ciertos establecimientos comerciales.

Cabe recordar, al respecto, que por expreso mandato del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, a la Comisión Primera de Senado y Cámara le corresponde conocer, entre otras materias, la relacionada con la "propiedad intelectual", mientras que a la Comisión Sexta de las mencionadas células legislativas le compete estudiar proyectos de ley relacionados con: "comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura"

Sobre el alcance del concepto "propiedad intelectual", deben hacerse las siguientes precisiones, dirigidas a determinar, por una parte, el ámbito de competencia funcional asignado a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes y, por la otra, si a éstas correspondía tramitar el proyecto de ley que dio paso a la expedición de la Ley 719 de 2001.

Ya la Corte, en la Sentencia C-276 de 1996 (M.P. Julio Cesar Ortíz Gutiérrez), había tenido oportunidad de señalar que "[l]as creaciones del intelecto, y aquellas relacionadas con su

divulgación y difusión, en cuanto bienes inmateriales han sido agrupadas, para efectos jurídicos, en los denominados derechos de propiedad intelectual, los cuales, a su vez, comprenden los derechos de autor, los derechos de propiedad industrial y los derechos sobre descubrimientos científicos, así como otras formas y manifestaciones de la capacidad creadora del individuo".

La propiedad intelectual comporta, entonces, aquella disciplina normativa a través de la cual se busca proteger y asegurar las creaciones intelectuales surgidas del esfuerzo, el trabajo o la destreza del hombre, que en todos los casos son dignas de obtener el correspondiente reconocimiento y salvaguarda jurídica. El concepto de propiedad intelectual, abarca en un primer aspecto la propiedad industrial que se refiere esencialmente a la protección de las invenciones, las marcas comerciales y de fábrica, los diseños industriales, el nombre comercial, los modelos de utilidad, la enseña y el control y represión de la competencia desleal; y en un segundo aspecto, el derecho de autor, que comprende las obras literarias, científicas y artísticas, otorgando también la debida protección a los artistas, intérpretes y ejecutantes, a quienes son productores de fonogramas y a los propios organismos de rediodifusión respeto de su emisión.

A partir de lo que constituye su ámbito de aplicación, y dada la importancia que éste representa para la promoción y conservación de la cultura, en el artículo 61 de la Constitución Política se consagró el principio de protección a la "propiedad intelectual", entendiéndose que cobija tanto a la propiedad industrial sobre marcas y patentes como a los derechos de autor y conexos13. Valga destacar que la protección al concepto genérico de propiedad intelectual, plasmado en la disposición constitucional antes citada, recoge los criterios básicos que la comunidad internacional reconoce como connaturales a la materia14; los cuales, además, han venido siendo incorporados al orden jurídico interno, incluso antes de la promulgación de la Constitución del 91, a través de la Ley 23 de 1982 y de la Ley 44 de 1993 que adicionó y modificó la primera.

En lo que se refiere a los derechos de autor y conexos, esta corporación ha sostenido "que son aquellos que surgen en virtud de la relación entre personas naturales creadoras de obras originales, sean éstas literarias, artísticas o científicas,15 y que recaen exclusivamente sobre las expresiones de las mismas16"17. A este derecho de autor se le reconoce una doble dimensión jurídica que resulta consustancial a su desarrollo y evolución: El derecho moral o personal, que nace de la obra misma como resultado del acto creativo y en ningún caso del aval otorgado por la autoridad administrativa. Es inalienable, irrenunciable, extrapatrimonial y en principio perpetuo, ya que "está[n] destinado[s] a proteger los intereses intelectuales del autor y respecto de ellos el Estado concreta su acción, garantizando el derecho que le asiste al titular de divulgar su obra o mantenerla en la esfera de su intimidad, de reivindicar el reconocimiento de su paternidad intelectual sobre la misma, de exigir respeto a la integridad de su obra y de retractarse o arrepentirse de su contenido"18.

Y el derecho patrimonial, entendido como aquél que le asiste al autor para cobrar una remuneración por el uso que se haga de su obra, y que se causa a partir del momento en que la obra o producción susceptible de valoración económica se divulga por algún medio o modo

de expresión. Conforme lo reseña la Organización Mundial de la Propiedad intelectual - OMPI-19, los derechos patrimoniales constituyen el elemento pecuniario del derecho de autor, en cuanto “suponen, en general, que, dentro de las limitaciones impuestas por la legislación de derecho de autor, el titular del derecho de autor pueda hacer toda clase de utilizaciones públicas de la obra previo abono de una remuneración.” En este sentido, lo advierte la Corte, sobre los derechos patrimoniales “el titular tiene plena capacidad de disposición, lo que hace que sean transferibles y por lo tanto objeto eventual de una regulación especial que establezca las condiciones y limitaciones para el ejercicio de la misma, con miras a su explotación económica, (reproducción material de la obra, comunicación pública en forma no material, transformación de la obra)”20

Obsérvese que los aspectos moral y patrimonial del derecho de autor, se encuentran condensados a la manera de principios fundamentales en el artículo 3° de la Ley 23 de 1982, al consagrarse en éste que los derechos de autor comprenden para sus titulares las facultades exclusivas: (i) de disponer de su obra a título gratuito u oneroso bajo condiciones lícitas que su libre criterio les dicte, y (ii) de aprovecharla con fines de lucro por cualquiera de los medios de divulgación que existan y por la ejecución, recitación, representación, traducción, adaptación, exhibición, transmisión, o por los otras vías de reproducción, multiplicación o difusión conocido o por conocer.

No sobra recordar, que el objeto de tutela o protección constitucional por medio del derecho de autor es precisamente la obra, la cual constituye, en los términos del artículo 2° de la Ley 23 de 1982, “todas las creaciones del espíritu en el campo científico, literario y artístico cualquiera que sea su destinación”. Reiterando lo expresado en la Sentencia C-276 de 1996, dicha protección esta condicionada al cumplimiento de los siguientes presupuestos: “el derecho de autor protege las creaciones formales no las ideas; la originalidad es condición necesaria para la protección; ella, además, no depende del valor o mérito de la obra, ni de su destino o forma de expresión y, en la mayoría de legislaciones, no está sujeta al cumplimiento de formalidades; cosa distinta es el registro que de ellas lleve el Estado, en el caso colombiano denominado Registro Nacional de Derechos de Autor, el cual tiene fines específicos de publicidad y seguridad jurídica, según se consigna de manera expresa en el artículo 193 de la ley 23 de 1982.”

Pues bien, teniendo en cuenta la materia regulada en la Ley 719 de 2001 y lo que comporta el concepto de “propiedad intelectual”, para la Corte es claro que, tanto por su disposición temática como por su finalidad y propósito específico, la misma se dirige a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual, concretamente, en el área patrimonial de los derechos de autor; es decir, en lo que se relaciona con el cobro de una remuneración por el uso que se haga de las obras. En este contexto, la materia dominante de la Ley 719 es lo referente a la modificación del régimen de los derechos de autor, buscando convalidar el reconocimiento de tales derechos, en asocio con los mecanismos de recaudo y distribución de los recursos que se puedan apropiar por dicho concepto.

Este último hecho, se hizo manifiesto de manera reiterada en las ponencias presentadas para primero y segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República. Precisamente, en la ponencia para primero y segundo debate en la Cámara alta, se manifestó sobre la finalidad del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 719 de

2001, lo siguiente:

“Teniendo presente que se me designó ponente del proyecto de ley número 026 de 2001 Cámara 142 de 2001 Senado y como a la vez, del proyecto de ley número 037 de 2001 Senado y que, una vez examinado que ambas iniciativas no solo versan sobre la misma materia sino que también contienen disposiciones en gran medida semejantes, me permito rendir ponencia para segundo debate acumulando dichos proyectos.

El proyecto acumulado pretende orientar el reconocimiento Universal y Nacional del derecho de autor, conjuntamente con los mecanismos de recaudo y distribución de los recursos emanados por este concepto.”21

Así las cosas, advirtiendo que el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 establece expresamente que las comisiones primeras constitucionales permanentes son competentes para conocer y tramitar en primer debate los proyectos de ley relacionados con la “propiedad intelectual”, no encuentra la Corte que hubiere existido una duda razonable, y menos un principio de razón suficiente, para que el Presidente de la Cámara de Representantes haya asignado a las comisiones sextas permanentes el tramite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 719 de 2001. Si bien estas últimas tienen asignada atribución para conocer sobre: “comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura”, dichas materias, a juicio de la Corte, no constituyen temas dominantes de la ley acusada ni guardan una relación temática, directa o indirecta, con el concepto de “propiedad intelectual” desde la perspectiva del derecho patrimonial de los derechos de autor.

De acuerdo a lo explicado en el acápite 2.4.2., en el presente caso no se está en la hipótesis de que el tema del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 719 de 2001, o bien no aparece adscrito a una determinada comisión permanente, o bien regula asuntos cuya discusión compete a diversas comisiones, que exija darle prelación al principio de la “especialidad” contenido en los artículos 146 de la Ley 5ª y 2° parágrafos 1° y 2° de la Ley 3° de 1992, pues resulta claro que la ley acusada concreta su regulación en el tema específico de los derechos de autor, que como ya se explicó, comporta un elemento connatural o de la esencia misma del concepto genérico de “propiedad intelectual”.

Como quiera que del estudio del primero de los cargos se advierte la inconstitucionalidad de la totalidad de ley acusada, por razones de economía procesal y respeto al principio de la cosa juzgada constitucional, la Corte se abstiene referirse a las demás acusaciones que han sido planteadas en la demanda.

V. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

Declarar INEXEQUIBLE La Ley 719 de 2001, “Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, por haber incurrido el Congreso de la República en vicios de procedimiento en su formación.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Subrayado de conformidad con la demanda.

2 A título de ejemplo, los demandantes estiman que la ley no puede corresponder a la determinación de 'tarifas' en los términos previstos en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, toda vez que dicha materia tiene constitucionalmente un alcance restringido ya que, por una parte, se refiere a los costo que el usuario debe cancelar por disfrutar de un servicio público (artículos 367 y 368 de la C.P) y, por otra, a la facultad que se otorga por virtud de la ley, las ordenanzas y los acuerdos para que las autoridades administrativas fijen: "las tarifas de las tasas y contribuciones que cobran a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen" (artículo 338 C.P).

3 De acuerdo con la Ley 3ª de 1992, les corresponde a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes conocer de la: "Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos".

4 Al respeto, cita la siguiente definición del concepto 'tarifas' según el diccionario de la lengua española de la Real Academia: "Tarifa. Tabla de precios, derechos o cuotas tributarias // 2. Precio unitario fijado por las autoridades para los servicios públicos realizados a su cargo // 3. Montante que se paga por este mismo servicio".

5 Al respecto, cita la Sentencia C-519 de 1999

6 En efecto, según certificación de la Presidencia de la Cámara de Representantes del 23 de julio de 2001, aparece que: "Visto el informe presentado por la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes y en consideración al asunto de que trata el proyecto de ley No. 026 de 2001 Cámara, envíese a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para lo de su competencia.

Desé por repartido el proyecto de ley en mención, remítase a la Secretaría General para las anotaciones de rigor y envíese a la Imprenta Nacional para su publicación, de conformidad con el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992″.

7 Dispone el citado artículo: " ARTICULO 186. Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el

término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas".

8 Sentencia C-540/2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

9 Sentencia C-792/2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

10 Sentencia C-648/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Sentencia C-792/2000.

12 SC-353/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

13 Sobre el tema, dijo la Corte en la Sentencia C- C-053 de 2001, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, que: "Los derechos de autor se inscriben dentro de la rama especializada del derecho conocida como propiedad intelectual, que goza de expresa protección estatal, de conformidad con el artículo 61 de la Constitución. La propiedad intelectual comprende la regulación de todas aquellas relaciones que surgen con ocasión de los derechos de autor y conexos, los derechos sobre la propiedad industrial y los derechos sobre descubrimientos científicos, invenciones y mejoras útiles..

14 Se destacan las decisiones y definiciones sobre propiedad intelectual establecidas en el Convenio de Estocolmo del 14 de julio de 1967, el cual fue promovido por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, (Organismo de las Naciones Unidas), y que la legislación colombiana incorporó mediante la aprobación de la Ley 33 de 1989.

15 Ley 23 de 1982, artículo 1º, Comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión 351, artículo 3. Ley 33 de 1987, artículo 2.1

16 Sentencia C-1183 de 2000 Numeral 3.1 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

17 Sentencia C-053/01, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

18 Sentencia C-276/96, M.P. Julio Cesar Ortíz Gutiérrez.

19 Cfr. OMPI, Definición N° 95, Glosario de Derecho de Autor y Derechos Conexos, citada en la Sentencia C-792 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

20 Sentencia Ibídem.

21 Gaceta del Congreso N° 633 de 10 de diciembre de 2001, Ponencia para segundo debate en el Senado del proyecto de Ley N° 026/2001 Cámara, 142/2001-Senado, pág 1.