Sentencia C-011/13

Referencia: expediente D- 9107

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1520 de 2012 "*por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su Protocolo Modificatorio, en el marco de la política de comercio exterior e integración económica"*.

Demandante: Jorge Enrique Robledo Castillo

Magistrado Sustanciador:
ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil trece (2013).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Enrique Robledo Castillo, interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1520 de 2012 y formuló cargos adicionales contra los artículos que se subrayan en la transcripción.

A continuación se transcribe la ley demandada y se subrayan los apartes sobre los cuales recaen cuestionamientos particulares:

"LEY 1520 DE 2012

(abril 13)

Diario oficial No. 48.400 de 13 de abril de 2012

por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del "Acuerdo de Promoción Comercial", suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su "Protocolo Modificatorio, en el Marco de la Política de Comercio Exterior e Integración Económica".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Implementar compromisos adquiridos por la República de Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos, suscrito en Washington el 22 de noviembre de 2006 y el Protocolo Modificatorio al Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América, firmado en Washington, Distrito de Columbia, el 28 de junio de 2007, y la carta adjunta de la misma fecha, aprobados por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 1143 del 4 de julio de 2007 y Ley 1166 del 21 de noviembre de 2007, respectivamente.

Artículo 2°. El artículo 8° de la Ley 23 de 1982 quedará así:

Artículo 61. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

Autor. Persona física que realiza la creación intelectual.

Artista intérprete o ejecutante. Es el actor, cantante, músico, bailarín u otra persona que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma obras literarias o artísticas o expresiones de folclore.

Comunicación al público de una interpretación o ejecución o de un fonograma. Para los efectos de los artículos 166 y 173 de la presente ley, es la transmisión al público, por cualquier medio que no sea la radiodifusión, de sonidos de una interpretación o ejecución o los sonidos o las representaciones de sonidos fijadas en un fonograma. Para los efectos de los derechos reconocidos a los artistas intérpretes o ejecutantes y productores de fonogramas, la comunicación al público incluye

también hacer que los sonidos o las representaciones de sonidos fijados en un fonograma resulten audibles al público.

Copia o ejemplar. Soporte material que contiene la obra, como resultado de un acto de reproducción.

Derechohabiente. Persona natural o jurídica a quien por cualquier título se transmiten derechos reconocidos en la presente ley.

Distribución al público. Puesta a disposición del público del original o copias de la obra mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.

Divulgación. Hacer accesible la obra al público por cualquier medio o procedimiento.

Emisión. Difusión a distancia de sonidos o de imágenes y sonidos para su recepción por el público.

Fijación. Incorporación de signos, sonidos o imágenes, o de la representación de estos, a partir de la cual puedan percibirse, reproducirse o comunicarse mediante un dispositivo.

Fonograma. Toda fijación de los sonidos de una interpretación o ejecución o de otros sonidos, o de una representación de sonidos que no sea en forma de una fijación incluida en una obra cinematográfica o audiovisual.

Grabación efímera. Fijación sonora o audiovisual de una representación o ejecución o de una emisión de radiodifusión, realizada por un período transitorio por un organismo de radiodifusión, utilizando sus propios medios, y empleada en sus propias emisiones de radiodifusión.

Información sobre la gestión de derechos. Información que identifica la obra, interpretación o ejecución o fonograma; al autor de la obra, al artista intérprete o ejecutante de la interpretación o ejecución, o al productor del fonograma; o al titular de cualquier derecho sobre la obra, interpretación o ejecución o fonograma; o información sobre los términos y condiciones de utilización de las obras, interpretaciones o ejecuciones o fonogramas; o cualquier número o código que represente dicha información, cuando cualquiera de estos elementos estén adjuntos a un ejemplar de la obra, interpretación o ejecución o fonograma o figuren en

relación con la comunicación o puesta a disposición al público de una obra, interpretación o ejecución o fonograma.

Lucro. Ganancia o provecho que se saca de algo.

Medida tecnológica efectiva. Cualquier tecnología, dispositivo o componente que, en el curso normal de su operación, controla el acceso a una obra, interpretación o ejecución o fonograma protegidos, o que protege cualquier derecho de autor o cualquier derecho conexo al derecho de autor.

Obra. Toda creación intelectual original de naturaleza artística, científica o literaria, susceptible de ser divulgada o reproducida en cualquier forma.

Obra anónima. Aquella en que no se menciona el nombre del autor; por voluntad del mismo, o por ser ignorado.

Obra audiovisual. Toda creación expresada mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, que esté destinada esencialmente a ser mostrada a través de aparatos de proyección o cualquier otro medio de comunicación de la imagen y de sonido, independientemente de las características del soporte material que la contiene.

Obra colectiva. La que sea producida por un grupo de autores, por iniciativa y bajo la orientación de una persona natural o jurídica que la coordine, divulgue y publique bajo su nombre.

Obra derivada. Aquella que resulte de la adaptación, traducción u otra transformación de una originaria, siempre que constituya una creación autónoma.

Obra en colaboración. La que sea producida, conjuntamente, por dos o más personas naturales cuyos aportes no puedan ser separados.

Obra individual. La que sea producida por una sola persona natural.

Obra inédita. Aquella que no haya sido dada a conocer al público.

Obra originaria. Aquella que es primitivamente creada.

Obra póstuma. Aquella que haya sido dada a la publicidad solo después de la muerte de su autor.

Obra seudónima. Aquella en que el autor se oculta bajo un seudónimo que no lo identifica.

Organismo de radiodifusión. Empresa de radio o televisión que transmite programas al público.

Productor. Persona natural o jurídica que tiene la iniciativa, la coordinación y la responsabilidad en la producción de la obra, por ejemplo, de la obra audiovisual o del programa de ordenador.

Productor de fonogramas. Es la persona natural o jurídica que toma la iniciativa y tiene la responsabilidad de la primera fijación de los sonidos de una interpretación o ejecución u otros sonidos o las representaciones de sonidos.

Publicación. Producción de ejemplares puestos al alcance del público con el consentimiento del titular del respectivo derecho, siempre que la disponibilidad de tales ejemplares permita satisfacer las necesidades razonables del público, teniendo en cuenta la naturaleza de la obra.

Publicación de una interpretación o *ejecución o de un fonograma.* Es la oferta al público de copias de la interpretación o ejecución o del fonograma con el consentimiento del titular del derecho y siempre que los ejemplares se ofrezcan al público en cantidad razonable.

Radiodifusión. Transmisión al público por medios inalámbricos o por satélite de los sonidos o sonidos e imágenes, o representaciones de los mismos; incluyendo la transmisión inalámbrica de señales codificadas, donde el medio de decodificación es suministrado al público por el organismo de radiodifusión o con su consentimiento; "radiodifusión" no incluye las transmisiones por las redes de computación o cualquier transmisión en donde tanto el lugar como el momento de recepción pueden ser seleccionados individualmente por miembros del público.

Retransmisión. Remisión de una señal o de un programa recibido de otra fuente, efectuada por difusión inalámbrica de signos, sonidos o imágenes, o mediante hilo, cable, fibra óptica u otro procedimiento análogo.

Titularidad. Calidad del titular de derechos reconocidos por la presente ley".

Artículo 3°. La Ley 23 de 1982 tendrá un artículo nuevo 10A el cual quedará así:

"**Artículo 10A.** En los procedimientos civiles, administrativos y penales relativos al derecho de autor y los derechos conexos se presumirá, en ausencia de prueba en contrario, que la persona natural o jurídica cuyo nombre es indicado de la manera usual, es el titular de los derechos de la obra, interpretación o ejecución o fonograma. También se presume que, en ausencia de prueba en contrario, el derecho de autor o derecho conexo subsiste en relación con la obra, interpretación o ejecución o fonogramas".

Artículo 4°. El artículo 11 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

"**Artículo 11.** De acuerdo con los artículos 61 y 71 de la Constitución Política de Colombia, será protegida la propiedad literaria y artística como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescriba la ley.

Esta ley protege las obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas y emisiones de organismos de radiodifusión de los colombianos y extranjeros domiciliados en Colombia o publicadas por primera vez en el país.

Los extranjeros no domiciliados en Colombia gozarán de la protección de esta ley de conformidad con los tratados internacionales a los cuales Colombia está adherida o cuando las leyes nacionales del otro país impliquen reciprocidad efectiva en la protección de los derechos consagrados a los autores, intérpretes, ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión colombianos en dichos países.

Parágrafo. Cuando la protección de un fonograma o una interpretación o ejecución fijada en un fonograma se otorgue en virtud del criterio de primera publicación o fijación, se considerará que dicha interpretación, ejecución o fonograma es publicada por primera vez en Colombia, cuando la publicación se realice dentro de los 30 días siguientes a la publicación inicial en otro país".

Artículo 5°. El artículo 12 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

"**Artículo 12.** El autor o, en su caso, sus derechohabientes, tienen sobre las obras literarias y artísticas el derecho exclusivo de autorizar, o prohibir:

a) La reproducción de la obra bajo cualquier manera o forma, permanente o temporal, mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica;

b) La comunicación al público de la obra por cualquier medio o procedimiento, ya sean estos alámbricos o inalámbricos, incluyendo la puesta a disposición al público, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a ella desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija;

c) La distribución pública del original y copias de sus obras, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad;

d) La importación de copias hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo la transmisión por medios electrónicos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993;

e) El alquiler comercial al público del original o de los ejemplares de sus obras. La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra".

Artículo 6°. El artículo 27 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

"**Artículo 27**. En todos los casos en que una obra literaria o artística tenga por titular una persona jurídica, el plazo de protección será de 70 años contados a partir del final del año calendario de la primera publicación autorizada de la obra.

Si dentro de los 50 años siguientes a la creación de la obra no ha existido publicación autorizada, el plazo de protección será de 70 años a partir del final del año calendario de la creación de la obra".

Artículo 7°. El artículo 165 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

"**Artículo 165.** La protección ofrecida por las normas de este capítulo no afectará en modo alguno la protección del derecho del autor sobre las obras literarias, científicas y artísticas consagradas por la presente ley. En consecuencia ninguna de las disposiciones contenidas en él podrá interpretarse en menoscabo de esa protección.

A fin de no establecer ninguna jerarquía entre el derecho de autor, por una parte, y los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes y productores de fonogramas, por otra parte, en aquellos casos en donde sea necesaria la autorización tanto del autor de una obra contenida en un fonograma como del artista intérprete o ejecutante o productor titular de los derechos del fonograma, el requerimiento de la autorización del autor

no deja de existir debido a que también se requiera la autorización del artista intérprete o ejecutante o del productor de fonogramas.

Así mismo, en aquellos casos en donde sea necesaria la autorización tanto del autor de una obra contenida en un fonograma como del artista intérprete o ejecutante o del productor titular de los derechos del fonograma, el requerimiento de la autorización del artista intérprete o ejecutante o productor de fonogramas no deja de existir debido a que también se requiera la autorización del autor".

Artículo 8°. El artículo 166 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

"**Artículo 166.** Los artistas intérpretes o ejecutantes, o sus representantes, tienen respecto de sus interpretaciones o ejecuciones el derecho exclusivo de autorizar o prohibir:

a) La radiodifusión y la comunicación al público de sus interpretaciones o ejecuciones no fijadas, excepto cuando la interpretación o ejecución constituya por sí misma una ejecución o interpretación radiodifundida;

b) La fijación de sus ejecuciones o interpretaciones no fijadas;

c) La reproducción de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas por cualquier manera o forma, permanente o temporal, mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica;

d) La distribución pública del original y copias de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonograma, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad;

e) El alquiler comercial al público del original y de los ejemplares de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonogramas, incluso después de su distribución realizada por el artista intérprete o ejecutante o con su autorización;

f) La puesta a disposición al público de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonogramas, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a ella desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija".

Artículo 9°. El artículo 172 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

“**Artículo 172.** El productor de fonogramas tiene el derecho exclusivo de autorizar o prohibir:

a) La reproducción del fonograma por cualquier manera o forma, temporal o permanente, mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica;

b) La distribución pública del original y copias de sus fonogramas, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad;

c) El alquiler comercial al público del original y de los ejemplares de sus fonogramas incluso después de su distribución realizada por ellos mismos o con su autorización;

d) La puesta a disposición al público de sus fonogramas, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a ellos desde el lugar y en el momento que cada uno de ellos elija”.

Artículo 10. El artículo 2° de la Ley 44 de 1993 que modifica el artículo 29 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

“Artículo 2°. Los derechos consagrados a favor de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión tendrán la siguiente duración:

Cuando el titular sea persona natural, la protección se dispensará durante su vida y ochenta años más a partir de su muerte.

Cuando el titular sea persona jurídica, el plazo de protección será de 70 años contados a partir:

Del final del año calendario de la primera publicación autorizada de la interpretación, ejecución o del fonograma. A falta de tal publicación autorizada dentro de los 50 años contados a partir de la realización de la interpretación, ejecución, o del fonograma, el plazo será de 70 años a partir del final del año calendario en que se realizó la interpretación o ejecución o el fonograma.

Del final del año calendario en que se haya realizado la primera emisión de su radiodifusión”.

Artículo 11. *Supresión de la Licencia de Reproducción.* Suprímase la licencia de reproducción ante la Dirección Nacional de Derecho de Autor de que tratan los artículos 58 a 71 de la Ley 23 de 1982.

Artículo 12. Las limitaciones y excepciones que se establezcan en materia de derecho de autor y derechos conexos, se circunscribirán a aquellos casos especiales que no atenten contra la normal explotación de las obras o no causen perjuicio injustificado a los legítimos intereses del titular o titulares de los derechos.

Artículo 13. No obstante la posibilidad que tiene el Estado de establecer limitaciones y excepciones a los derechos exclusivos previstos en la legislación nacional sobre derecho de autor y derechos conexos, no se permite la retransmisión a través de Internet de señales de televisión, sean terrestres, por cable o por satélite sin la autorización del titular o titulares del derecho del contenido de la señal y, si es del caso, de la señal.

Artículo 14. Independientemente de que concurra una infracción al derecho de autor o a los derechos conexos, incurrirá en responsabilidad civil y deberá indemnizar los perjuicios que ocasione quien realice cualquiera de las siguientes conductas:

a) Sin autorización eluda las medidas tecnológicas efectivas impuestas para controlar el acceso o los usos no autorizados de las obras, interpretaciones artísticas o ejecuciones, fonogramas o emisiones radiodifundidas;

b) Fabrique, importe, distribuya, ofrezca al público, proporcione o de otra manera comercialice dispositivos, productos o componentes, u ofrezca al público o proporcione servicios que, respecto de cualquier medida tecnológica efectiva:

Sean promocionados, publicitados o comercializados con el propósito de eludir dicha medida; o

Tengan un limitado propósito o un uso comercial significativo, diferente al de eludir dicha medida; o

Sean diseñados, producidos, ejecutados principalmente con el fin de permitir o facilitar la elusión de dicha medida;

c) Suprima o altere cualquier información sobre la gestión de derechos;

d) Distribuya o importe para su distribución, información sobre gestión de derechos sabiendo que dicha información ha sido suprimida o alterada sin autorización;

e) Distribuya, importe para su distribución, transmita, comunique o ponga a disposición del público copias de las obras, interpretaciones o ejecuciones o fonogramas, sabiendo que la información sobre gestión de derechos ha sido suprimida o alterada sin autorización.

Parágrafo. Salvo orden judicial, ninguna autoridad administrativa podrá requerir que el diseño o la selección de las partes y componentes para un producto de consumo electrónico, de telecomunicaciones o de computación, responda a una medida tecnológica en particular, a condición de que dicho producto no viole de alguna otra forma las disposiciones estipuladas en este artículo.

Artículo 15. Las siguientes son excepciones a la responsabilidad consagrada en los literales a y b del artículo anterior y será aplicada en consonancia con los parágrafos de este artículo.

a) Actividades no infractoras de ingeniería inversa respecto a la copia de un programa de computación obtenida legalmente, realizadas de buena fe con respecto a los elementos particulares de dicho programa de computación que no han estado a la disposición inmediata de la persona involucrada en dichas actividades, con el único propósito de lograr la interoperabilidad de un programa de computación creado independientemente con otros programas;

b) Actividades de buena fe no infractoras, realizadas por un investigador apropiadamente calificado que haya obtenido legalmente una copia, interpretación o ejecución no fijada o muestra de una obra, interpretación o ejecución o fonograma, y que haya hecho un esfuerzo de buena fe por obtener autorización para realizar dichas actividades, en la medida necesaria, y con el único propósito de identificar y analizar fallas y vulnerabilidades de las tecnologías para codificar y decodificar la información;

c) La inclusión de un componente o parte con el único fin de prevenir el acceso de menores al contenido inapropiado en línea en una tecnología, producto, servicio o dispositivo que por sí mismo sea diferente de los mencionados en el literal b) del artículo 14 de la presente ley;

d) Actividades de buena fe no infractoras autorizadas por el titular de una computadora, sistema de cómputo o red de cómputo con el único fin de probar, investigar o corregir la seguridad de dicha computadora, sistema de cómputo o red de cómputo;

e) El acceso por parte de bibliotecas, archivos o instituciones educativas, sin fines de lucro, a una obra, interpretación o ejecución o fonograma a la cual no tendrían acceso de otro modo, con el único fin de tomar decisiones sobre adquisiciones;

f) Actividades no infractoras con el único fin de identificar y deshabilitar la capacidad de realizar de manera no divulgada la recolección o difusión de datos de identificación personal que reflejen las actividades en línea de una persona natural, de manera que no tenga otro efecto en la capacidad de cualquier persona de obtener acceso a cualquier obra;

g) Usos no infractores de una obra, interpretación o ejecución o fonograma, en una clase particular de obras determinadas por la ley y teniendo en cuenta la existencia de evidencia sustancial de un impacto adverso real o potencial en aquellos usos no infractores. El Gobierno Nacional hará una revisión periódica de dicho impacto, en intervalos de no más de cuatro años, para determinar la necesidad y conveniencia de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley en que se consagren los usos no infractores que han de ser objeto de la excepción prevista en este literal;

h) La actividad legalmente autorizada de investigación, protección, seguridad de la información o inteligencia, llevada a cabo por empleados, agentes o contratistas del gobierno. Para los efectos de este literal, el término ¿seguridad de la información? significa actividades llevadas a cabo para identificar y abordar la vulnerabilidad de una computadora, un sistema de cómputo o una red de computo gubernamentales.

Parágrafo 1°. Todas las excepciones a las conductas establecidas en el presente artículo aplican para las medidas tecnológicas efectivas que controlen el acceso a una obra, interpretación, ejecución o fonograma.

Parágrafo 2°. A las actividades relacionadas en el artículo 252bis literal b), cuando se refieran a medidas tecnológicas que controlen el acceso a una obra, interpretación, ejecución o fonograma, solo se aplicarán las excepciones establecidas en los literales a), b), c), d) del presente artículo.

Parágrafo 3°. A las actividades relacionadas en el artículo 252bis literal b), cuando se refieran a medidas tecnológicas que controlen usos no autorizados de una obra, interpretación, ejecución o fonograma, solo se aplicará la excepción establecida en el literal a) del presente artículo.

Artículo 16. El artículo 2° de la Ley 1032 de 2006 que reformó el artículo 271 de la Ley 599 de 2000, quedará así:

"**Artículo 2°.** *Violación a los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos.* Incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes quien, salvo las excepciones previstas en la ley, sin autorización previa y expresa del titular de los derechos correspondientes:

Por cualquier medio o procedimiento, reproduzca una obra de carácter literario, científico, artístico o cinematográfico, fonograma, videograma, soporte lógico o programa de ordenador, o, quien transporte, almacene, conserve, distribuya, importe, exporte, venda, ofrezca, adquiera para la venta o distribución, o suministre a cualquier título dichas reproducciones.

Represente, ejecute o exhiba públicamente obras teatrales, musicales, fonogramas, videogramas, obras cinematográficas, o cualquier otra obra de carácter literario o artístico.

Alquile o, de cualquier otro modo, comercialice fonogramas, videogramas, programas de ordenador o soportes lógicos u obras cinematográficas.

Fije, reproduzca o comercialice las representaciones públicas de obras teatrales o musicales.

Disponga, realice o utilice, por cualquier medio o procedimiento, la comunicación, fijación, ejecución, exhibición, comercialización, difusión o distribución y representación de una obra de las protegidas en este título.

Retransmita, fije, reproduzca o, por cualquier medio sonoro o audiovisual, divulgue las emisiones de los organismos de radiodifusión.

Recepcione, difunda o distribuya por cualquier medio las emisiones de la televisión por suscripción".

Artículo 17. El artículo 3° de la Ley 1032 de 2006 que modificó el artículo 272 de la Ley 599 de 2000, quedará así:

"**Artículo 3°.** *Violación a los mecanismos de protección de derecho de autor y derechos conexos, y otras defraudaciones.* Incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, quien con el fin de lograr una ventaja comercial o ganancia económica privada, actuando sin autorización de los titulares de derecho de autor y derechos conexos y salvo las excepciones previstas en la ley:

1. Eluda las medidas tecnológicas efectivas impuestas para controlar el acceso o los usos no autorizados de las obras, interpretaciones artísticas o ejecuciones, fonogramas o emisiones radiodifundidas.

2. Fabrique, importe, distribuya, ofrezca al público, proporcione o de otra manera comercialice dispositivos, productos o componentes, u ofrezca al público o proporcione servicios que, respecto de cualquier medida tecnológica efectiva:

Sean promocionados, publicitados o comercializados con el propósito de eludir dicha medida; o tengan un limitado propósito o uso comercialmente significativo diferente al de eludir dicha medida; o sean diseñados, producidos, ejecutados principalmente con el fin de permitir o facilitar la elusión de dicha medida.

3. Suprima o altere cualquier información sobre la gestión de derechos.

4. Distribuya o importe para su distribución información sobre gestión de derechos sabiendo que dicha información ha sido suprimida o alterada sin autorización.

5. Distribuya, importe para su distribución, transmita, comunique o ponga a disposición del público copias de las obras, interpretaciones o ejecuciones o fonogramas, sabiendo que la información sobre gestión de derechos ha sido suprimida o alterada sin autorización.

6. Fabrique, ensamble, modifique, importe, exporte, venda, arriende o distribuya por otro medio un dispositivo o sistema tangible o intangible, a sabiendas o con razones para saber que la función principal del dispositivo o sistema es asistir en la descodificación de una señal codificada de satélite portadora de programas codificados sin la autorización del distribuidor legítimo de dicha señal.

7. Recepcione o posteriormente distribuya una señal de satélite portadora de un programa que se originó como señal por satélite codificada a sabiendas de que ha sido descodificada sin la autorización del distribuidor legítimo de la señal.

8. Presente declaraciones o informaciones destinadas directa o indirectamente al pago, recaudación, liquidación o distribución de derechos económicos de autor o derechos conexos, alterando o falseando, por cualquier medio o procedimiento, los datos necesarios para estos efectos.

Parágrafo. Los numerales 1 a 5 de este artículo no serán aplicables cuando se trate de una biblioteca sin ánimo de lucro, archivo, institución educativa u organismo público de radiodifusión no comercial.

Artículo 18. Las disposiciones de los artículos anteriores se aplicarán a todas las obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas y emisiones de organismos de radiodifusión que, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley no hayan pasado al dominio público.

Artículo 19. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política, las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales y las autoridades judiciales competentes para resolver los procesos de infracción en materia de propiedad intelectual, estarán facultadas para ordenarle al infractor que proporcione cualquier información que posea respecto de cualquier persona involucrada en la infracción, así como de los medios o instrumentos de producción o canales de distribución utilizados para ello.

Artículo 20. En los procesos sobre infracciones al derecho de autor, los derechos conexos y las marcas, el juez estará facultado para ordenar que los materiales e implementos que hayan sido utilizados en la fabricación o creación de dichas mercancías pirateadas o falsificadas sean destruidas, a cargo de la parte vencida y sin compensación alguna, o en circunstancias excepcionales, sin compensación alguna, se disponga su retiro de los canales comerciales.

En el caso de mercancías consideradas piratas o falsificadas, en la sentencia el juez deberá ordenar su destrucción, a cargo de quien resulte condenado en el proceso, a menos que el titular de derecho consienta en que se disponga de ellas de otra forma. En casos apropiados las mercancías de marcas falsificadas podrán ser donadas con fines de caridad para uso fuera de los canales de comercio, cuando la remoción de la marca elimine las características infractoras de la mercancía y la

mercancía ya no sea identificable con la marca removida. En ningún caso los jueces podrán permitir la exportación de las mercancías falsificadas o pirateadas o permitir que tales mercancías se sometan a otros procedimientos aduaneros, salvo en circunstancias excepcionales. En relación con las mercancías de marca falsificadas, la simple remoción de la marca que fuera adherida ilegalmente no será suficiente para permitir que las mercancías ingresen en los canales comerciales.

Artículo 21. El parágrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001 que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995, quedará así:

Parágrafo. En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 30% en los siguientes horarios:

"De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A).

"De las 22:30 horas a las 24:00 horas.

"De las 10:00 horas a las 19:00 horas.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias".

II. DEMANDA

1.- A juicio del actor, el cuerpo normativo demandado es contrario a los artículos 20 (libertad de expresión y derecho fundamental a la información), 142 (obligación de tramitar los proyectos de ley en las comisiones competentes), 153 (trámite de las leyes estatutarias) y 157 (requisitos que deben cumplir los proyectos para convertirse en ley) de la Constitución Política.

2.- En primer lugar el ciudadano demandante expone lo relacionado con la vulneración de los artículos 142 y 157 constitucionales. Al respecto, sostiene que la Ley 1520 de 2012, la cual, de manera evidente y sin lugar a dudas regula los derechos de autor, fue tramitada por las comisiones segundas del Senado y de la Cámara de Representantes, a pesar de que el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 señala que los proyectos sobre propiedad intelectual –de la cual hacen parte los derechos de autor- deben surtir primer debate en las comisiones primeras de Senado y Cámara. Por ello, concluye que se incurrió en un vicio en el procedimiento de formación de la ley, en tanto fue tramitada por comisiones constitucionales permanentes del Congreso que eran incompetentes en la materia.

3.- En segundo lugar señala que, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los derechos de autor tienen el carácter de derechos fundamentales. Deduce, por lo tanto, que la ley demandada, al haber sido tramitada mediante el procedimiento establecido para las leyes ordinarias, desconoció el procedimiento previsto en el artículo 153 constitucional para los proyectos de ley estatutaria.

A su juicio, la ley demandada fue expedida en contra de lo preceptuado por la Constitución en relación con la reserva de ley estatutaria no sólo porque ésta regula los derechos de autor, sino que lo anterior se ve reforzado, comoquiera que estos afectan de manera directa otros derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información, "*pues las normas que los protegen limitan los derechos de los ciudadanos a difundir una determinada información y a acceder a la misma*".

En este punto, cita algunos ejemplos puntuales como los artículos 6° y 13, los cuales, a su juicio, restringen el derecho fundamental de acceder a la información y divulgarla. Y los artículos 16, 17 y 18 de la ley objeto de cuestionamiento, que modifican los delitos contra los derechos de autor y, en consecuencia, guardan una relación directa con el derecho fundamental a la libertad.

4.- Por otra parte, el demandante plantea un cargo por el desconocimiento de los derechos fundamentales de acceso a la información y a la libertad de expresión contra los artículos 6° y 13 de la Ley 1520 de 2012.

Respecto del primero de estos, argumenta que amplía de manera desproporcionada el tiempo de protección de los derechos de autor bajo titularidad de las personas jurídicas, pues éste pasa de 50 a 70 años, aumentando en 20 años el plazo en el que los ciudadanos no podrán acceder a una obra o difundirla libremente.

Por otra parte, el artículo 13, que prohíbe la retransmisión de señales de televisión por internet resulta, asimismo, excesivo, en opinión del demandante. Indica que los canales de televisión antes de la presente restricción de retransmisión de sus programas por internet ya obtenían cuantiosas utilidades de sus inversiones, lo cual hacía innecesario adoptar esta medida. Agrega que de acuerdo con lo anterior, se evidencia que "[l]*as medidas de la Ley 1520, acordes con las disposiciones del TLC, no están hechas para proteger los derechos de los autores. Su objeto es proteger el monopolio, la inversión y las ganancias presentes y futuras de las personas jurídicas titulares de un derecho de autor*". Y concluye: "[b]*uscan proteger, más allá de las necesidades de los autores, el poder*

del monopolio privado, lo que en la práctica viola los derechos fundamentales de los colombianos al acceso a la información".

Señala el ciudadano Robledo Castillo que en un país tan desigual como Colombia, adoptar medidas legales que en la práctica aumentan el precio de los bienes que permiten el acceso a más información y conocimientos impide un cambio en la desigualdad e inequidad que lo caracterizan y, de hecho, refuerza estas condiciones. Así, considera que "[a]*umentar los estándares de protección de propiedad intelectual de personas jurídicas foráneas, además de una medida en contravía del progreso nacional, evita que la información llegue a más capas sociales y, en consecuencia, hará crecer a quienes se ven excluidos de los avances de la humanidad*".

Finalmente, el ciudadano accionante sostiene que la ley cuya constitucionalidad cuestiona va más allá de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en virtud del TLC suscrito con los Estados Unidos y que dicho tratado, a su vez, excede las normas internacionales, en la medida en que amplía los derechos de propiedad intelectual contemplados en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio –ADPIC- de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sobre este punto, afirma, por último, que esta ley es aún más restrictiva que la misma ley estadounidense en la materia y cita el siguiente aparte del concepto del programa Información Justa y Propiedad Intelectual respecto del artículo 13 demandado:

> "El artículo 13 del proyecto de ley impide la '*retransmisión a través de internet de señales de televisión, sean terrestres, por cable o por satélite*' sin el permiso del propietario del copy right de la señal o de su contenido '*no obstante de*' las limitaciones y excepciones a los derechos exclusivos en la legislación de Colombia. En la ley de EE.UU., por el contrario, ningún derecho exclusivo es categóricamente inmune a las limitaciones y excepciones generales, incluyendo el '*uso justo*', que prevé la ley. Así, por ejemplo, una retransmisión por internet de las partes de una emisión terrestre para el uso educativo puede considerarse como un uso no fraudulento. En Colombia, en el marco del proyecto de ley, esto sí se considera como tal. Estudiantes colombianos y profesores por lo tanto serían menos libres para participar en el uso efectivo de la educación de la Internet que sus contrapartes de EE.UU. Por supuesto, el TLC no exige este resultado anómalo, y la constitución de los EE.UU. seguramente impediría la promulgación de una ley similar en EE.UU".

III. INTERVENCIONES

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

1.- El Ministerio, actuando por intermedio de apoderado judicial, allegó a la Secretaría General de esta Corporación escrito de intervención el 30 de julio de 2012. Mediante éste, solicita la declaratoria de exequibilidad de la ley acusada.

El apoderado judicial del Ministerio empieza por señalar que la ley bajo revisión fue adoptada con el fin de implementar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos, lo cual hacía necesario ajustar la legislación actual en materia de propiedad intelectual.

Respecto del primero de los cargos por vicios de forma, esgrimidos por el ciudadano demandante, relativo a la falta de competencia de las comisiones segundas de Senado y Cámara para debatir la ley cuestionada, indica el escrito que, si bien varios de los temas desarrollados en ésta se refieren a la propiedad intelectual, en particular a los derechos de autor y conexos, el objeto de su expedición se encuentra enmarcado en asuntos relacionados con la política internacional, los tratados públicos y el comercio exterior, de suerte que al abordar diversidad de materias, podría haber sido presentada ante diferentes comisiones. Adicional a ello, según el interviniente, de conformidad con el segundo parágrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, cuando el asunto no se encuentre claramente adscrito a una comisión constitucional permanente, el presidente de la respectiva cámara podrá enviar el proyecto a la que considere competente para conocer de materias afines. Concluye, entonces, que el presidente de la cámara a la que correspondió, haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales repartió el proyecto de ley de acuerdo a su criterio, en consideración a las competencias de las comisiones segundas para conocer de las materias señaladas, atinentes a la política internacional, los tratados públicos y el comercio exterior, sin que dicha decisión pueda tacharse de abiertamente irrazonable y, en consecuencia, pueda tomarse por un vicio de inconstitucionalidad de la Ley 1520 de 2012.

A continuación el escrito de intervención del Ministerio se centra en el segundo cargo por vicios de forma planteado por el demandante, consistente en que, a pesar de que la ley demandada regula una materia con reserva de ley estatutaria –los derechos de autor-, se le imprimió el trámite de ley ordinaria. La entidad considera en relación con este punto que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, "*por cuanto la regla general, es su regulación dentro de la órbita del legislador ordinario y no del estatutario*".

Además, el apoderado judicial señala que el accionante incurre en un error al afirmar que los derechos de autor son fundamentales con base en una sentencia de la Corte Constitucional que atribuye dicho carácter a los derechos morales de autor, no así a los patrimoniales. Por otra parte, afirma que la ley objeto de impugnación no tiene por objeto directo la regulación del núcleo esencial de los derechos de autor, sino que su propósito es la implementación del tratado de libre comercio celebrado con los Estados Unidos, todo lo cual lo lleva a concluir que el cargo no debe prosperar, por cuanto la materia de la ley no tenía reserva de ley estatutaria.

La intervención del Ministerio de las Telecomunicaciones plantea, respecto del cargo de fondo sobre la inconstitucionalidad de los artículos 6° y 13 de la Ley 1520 de 2012 por desconocimiento de la libertad de expresión y el acceso a la información, que el mismo es infundado, comoquiera que (i) estos artículos no introducen regulaciones novedosas en relación con la legislación anterior, (ii) el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de propiedad intelectual, cuyos únicos límites son: - que la normatividad esté enderezada a la protección de la propiedad intelectual y – que no establezca condiciones irrazonables o desproporcionadas para acceder a dicha protección.

Finaliza su intervención con la mención de que en los antecedentes de la ley quedó claro que en el TLC suscrito con los Estados Unidos, "*el país se comprometió a elevar el término de protección del derecho de autor a 70 años en los casos en que el titular del derecho es una persona jurídica*" y que mediante la prohibición de retransmisión por internet de señales de televisión, se buscó proteger el derecho exclusivo a favor de los titulares de ese contenido en su circulación a través de la red. Considera, pues, que en virtud del acuerdo firmado era necesario actualizar la legislación en materia de propiedad intelectual para garantizar su protección en los nuevos escenarios, tanto para los titulares de los derechos como para sus usuarios, lo cual implica necesariamente unos límites razonables a la libertad de expresión y al acceso a la información que no son derechos absolutos.

Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes

2.- Los ciudadanos César Augusto Rodríguez Garavito, Camila Soto Mouraille, Luisa Ferreira Peralta, María Angélica Prada Uribe, Laura Romero Villamizar, Lina María Uribe Briceño, Carlos Andrés Baquero Díaz y Luis Alejandro Moya Riveros, en calidad de profesores y estudiantes del programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la

Universidad de los Andes, solicitaron a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de la totalidad de la Ley 1520 de 2012 por vicios de forma, y como petición subsidiaria, en caso de no considerarse procedente la pretensión anterior, la de la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 13, 15, 16, 17, 19 y 21 por vicios de fondo.

Los mencionados intervinientes allegaron escrito a la Secretaría General el 30 de julio de 2012. Empiezan por señalar los mandatos constitucionales que consideran vulnerados con la expedición de la ley demandada. A su juicio, ésta desconoce los derechos a la igualdad (C.P., art. 13), la intimidad (C.P., art. 15), la libertad de expresión y el acceso a la información (C.P., art. 20), el debido proceso (C.P., art. 29), así como la educación en general y este derecho de los menores de edad (C.P., arts. 67 y 44). Igualmente, estiman que la ley objeto de examen es contraria a los artículos 142 y 157, que establecen la competencia material de las comisiones permanentes, 152 y 153 sobre el trámite de las leyes estatutarias, y, por último, el artículo 158 constitucional que consagra el principio de unidad de materia.

En primer lugar indican que tratándose de la regulación de los derechos de autor, que modifica la Ley 23 de 1982, la Ley 1520 de 2012 ha debido expedirse siguiendo el trámite propio de las leyes estatutarias, por cuanto la Corte Constitucional ha señalado que la dimensión moral del derecho de autor tiene rango fundamental.

En seguida, los ciudadanos afirman que la ley cuestionada ha debido ser discutida en las comisiones primeras de Senado y Cámara, pues son éstas las competentes para conocer de los proyectos de ley que pretenden ser leyes estatutarias o que traten sobre derechos, garantías y deberes, como es el caso de los derechos que tienen que ver con la propiedad intelectual. Sobre este punto recuerdan que, según la jurisprudencia de esta Corporación, la distribución de los proyectos de ley dependerá de la materia dominante en cada caso y que, a pesar de la variedad de temas que recoja un proyecto, éste deberá ser tramitado en la Comisión que se ocupe de su tema central.

Concluyen, en relación con este tema que, si bien la Corte ha determinado que la inobservancia de las competencias definidas en el artículo 2° de la Ley 3ª. de 1992 no implica necesariamente la inconstitucionalidad de la ley en cuestión, en este caso sí es esa la conclusión que debe extraerse, pues la materia central de la Ley 1520 de 2012 es la estructura y regulación de la propiedad intelectual en Colombia, por lo que ha debido ser tramitada ante las comisiones primeras "*sin que pueda presentarse excusa o justificación suficiente en favor de una decisión contraria*".

Finalmente, hacen referencia a los vicios de fondo que advierten en la ley objeto de examen constitucional. Inician dicho análisis con la aplicación de un test estricto de proporcionalidad sobre el cual concluyen que "*el fin expuesto en la ley (implementar compromisos adquiridos en el marco del TLC con Estados Unidos) es legítimo, importante e incluso imperioso. Sin embargo, la adopción de una ley restrictiva como medio para cumplir este fin, no es adecuado ni necesario, en otras palabras, puede ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo del derecho fundamental a la libertad de expresión*". Específicamente, en relación con el artículo 13 de la Ley, mediante el cual se prohíbe la retransmisión de señales terrestres por internet, indican que es excesivo en comparación con la regulación estadounidense, denominada "*Digital Millennium Copyright Act*", según la cual ningún derecho exclusivo es inmune a limitaciones y excepciones, como el "*uso justo*" (fair use), que tiene que ver con el uso racional y limitado de un material protegido que no requiere permiso del titular de los derechos de autor. En Colombia, en cambio, se penaliza dicha retransmisión sin distinción alguna respecto de fines académicos, informativos, de investigación o de crítica, lo cual resulta excesivamente restrictivo para el derecho a la libertad de expresión.

En relación con la violación que alegan del derecho a la educación, los ciudadanos intervinientes señalan que la misma tiene lugar como consecuencia del desconocimiento del principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales por el artículo 15.e y el parágrafo del artículo 17 de la ley bajo examen, en la medida en que suponen un régimen de excepciones más estrecho que aquel contemplado en la Ley 23 de 1982, en relación con la educación. Mencionan que el artículo 32 de esta última ley permitía la utilización de "*obras literarias o artísticas o parte de ellas, a título de ilustración en obras destinadas a la enseñanza* […] *o comunicar con propósitos de enseñanza la obra radiodifundida para fines escolares, educativos, universitarios y de formación profesional sin fines de lucro, con la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas*"; mientras que el artículo 15.e de la ley demandada restringe "*el acceso por parte de bibliotecas, archivos o instituciones educativas, sin fines de lucro, a una obra, interpretación o ejecución o fonograma a la cual no tendrían acceso de otro modo, con el único fin de tomar decisiones sobre adquisiciones*". De igual modo, remarcan que el parágrafo del artículo 17 señala, respecto de las violaciones a la protección a los derechos de autor, que se exceptúa el uso por parte de "*bibliotecas sin ánimo de lucro, archivos, instituciones educativas u organismos públicos de radiodifusión no comercial*", lo cual en ambos casos, como se evidencia, establece unas excepciones mucho más limitadas si se comparan con la normatividad anterior a la ley cuya constitucionalidad se

revisa, pues las mismas ya no atienden el propósito general de enseñanza, sino un único propósito específico atinente a las adquisiciones por parte de determinadas instituciones educativas oficiales.

En igual sentido, los intervinientes estiman que la prohibición de retrasmisión por internet de señales terrestres, establecida en el artículo 13 de la Ley 1520 de 2012 es excesiva frente al derecho a la educación, específicamente en sus componentes de aceptabilidad y adaptabilidad. Para ellos, las exigencias que hace este artículo suponen que la enseñanza se vea privada de información y material didáctico que puede proporcionar la señal de televisión. Así, concluyen que la ley privilegia de manera desproporcionada la protección de la propiedad intelectual, en contradicción con la naturaleza y las limitaciones que la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales han establecido respecto del mismo.

Por otra parte, el grupo de intervinientes señala que la ley demandada es inconstitucional, por cuanto genera una omisión legislativa relativa vulneratoria de los derechos a la igualdad, al acceso a la información y a la educación de las personas con discapacidad, reconocidos en la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 30.3). A su juicio, tal omisión consiste en que el artículo 15 de la ley revisada no estableció dentro de las excepciones de responsabilidad a las personas discapacitadas y, para ellos, en tanto "*se trata de sujetos de especial protección constitucional, la excepción debía ser contenida en el listado de causales de responsabilidad por las dificultades en términos de costos –morales y económicos- que genera para este grupo poblacional no tener la posibilidad de ser eximidos de responsabilidad*", sin ninguna justificación de dicha exclusión, lo cual genera para este segmento poblacional una desigualdad negativa frente a quienes no pertenecen al mismo y sí fueron incluidos en el artículo 15 mencionado. Concluyen señalando que lo anterior implica una discriminación formal indirecta, en términos del Comité DESC, pues ocasiona "*una privación de los derechos a la información de la población con discapacidad*. […] *En ese sentido, en la práctica se le estaría negado* (sic) *a la población con discapacidad el acceso a los materiales protegidos por los altos costos que esto implica*".

Los intervinientes sostienen, además, que el artículo 19 de la ley *sub examine* también resulta contrario a los derechos al debido proceso y a la intimidad. Exponen que dicha disposición desconoce una de las principales garantías del debido proceso, cual es la del juez imparcial, por cuanto "*estas autoridades* [judiciales y administrativas] *se encontrarían actuando en un proceso con incidencias penales, que sólo debería llevarse a cabo*

ante un juez imparcial, lo cual solo se garantiza con la separación funcional y orgánica entre el ente acusador y el juez. No obstante, el art. 19 otorga la facultad de ordenar la entrega de información *a una autoridad administrativa, a la que por ley se asignaron funciones jurisdiccionales".* Y concluyen, más adelante: "*De esta manera, la ley se refiere a una entidad que se convertirá en juzgador del sindicado infractor, pero que al mismo tiempo, tiene plena capacidad para* ordenar *la entrega de información*". Adicional a lo anterior, en opinión de los ciudadanos, derivado de esta falta de garantía de imparcialidad, junto con la falta de control de la conexidad necesaria entre la información que se ordene proporcionar y la conducta que se investiga –cualquier información sobre cualquier persona-, el artículo 19 genera un espacio en el que habría potenciales vulneraciones al derecho a la intimidad.

Al final de la intervención mencionan, asimismo que el artículo 21 de la ley examinada viola el principio de unidad de materia (C.P., art. 158), dado que su objetivo de implementar las obligaciones de servicios transfronterizos no guarda relación "*teleológica, causal, sistemática ni temática con el núcleo temático de la Ley 1520 de 2012*", cual es la implementación de las obligaciones de propiedad intelectual contraídas en el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos. Y, para terminar, manifiestan que, a su parecer, los artículos 16 y 17 de la ley impugnada desconocen el principio de proporcionalidad de la pena (C.P., art. 20), al encontrar que la respuesta punitiva respecto de las conductas atentatorias de los derechos de autor -además de la sanción civil de indemnización de perjuicios al titular de los derechos-, de pena de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil (1.000) salarios mínimos, es excesiva frente a la conducta de transgresión de los derechos de propiedad intelectual. Una sanción civil, opinan, es suficientemente disuasiva y proporcionada frente al daño causado con las conductas tipificadas contra los derechos de autor, por lo cual éste puede ser reparado por medio de una indemnización de perjuicios al titular.

Ministerio de Justicia y del Derecho

3.- Este Ministerio, actuando por intermedio de apoderada judicial, presentó escrito de intervención en la Secretaría General de la Corporación, el día 6 de agosto de 2012, con el fin de presentar las razones que, para dicho órgano, justifican la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar el memorial de intervención señala que, contrario al cargo de la demanda, las comisiones segundas en efecto son las competentes

para tramitar una ley de la naturaleza de la que ahora es objeto de examen por la Corte Constitucional, comoquiera que su objeto es implementar el TLC con los Estados Unidos, tratado público de política internacional. De esta suerte, según la posición del Ministerio, no se incurrió en un vicio en el procedimiento de formación de la ley, pues la misma fue tramitada por las comisiones constitucionales permanentes competentes para ello, aun cuando los derechos de autor tengan el carácter de derechos fundamentales. Y añade que tampoco se desconoció el procedimiento previsto en el artículo 153 para dar trámite a los proyectos de ley estatutaria, sin presentar razones que justifiquen su afirmación.

En segundo lugar, el escrito del Ministerio indica que en lo que tiene que ver con los cargos dirigidos contra los artículos 6º y 13 de la Ley 1520 de 2012 por el presunto desconocimiento de la libertad de expresión y de información, el actor no sustentó el concepto de violación, por lo cual frente a estos no se cumplen los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia para que puedan ser tenidos como verdaderos cargos que susciten una mínima duda de inconstitucionalidad, lo cual necesariamente debe conducir a esta Corporación a declararse inhibida para proferir una decisión de fondo.

Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor –DNDA-

4.- El director general de la DNDA presentó memorial de intervención, recibido en la Secretaría General el 9 de agosto del año en curso, por medio del cual solicita a esta Corporación declarar exequible la Ley 1520 de 2012. Después de hacer un recuento sobre los derechos de autor en la legislación colombiana y en los tratados internacionales incorporados a la misma, se refiere al artículo 6° de la ley demandada, mediante el cual se aumenta el término de protección de los derechos de autor a las personas jurídicas. Para la entidad, el demandante yerra en su argumentación al confundir el régimen de derechos de autor y conexos con la protección de las invenciones y los descubrimientos, pues éste señala que las invenciones son un producto social y que el aumento a 70 años de protección de los derechos de autor de las personas jurídicas restringe desproporcionadamente el acceso y utilización de los mismos por la humanidad, sin que la ley acusada tenga ninguna relación con la protección de los descubrimientos científicos. Y concluye que "*es absolutamente legítima la protección otorgada por el sistema jurídico del derecho de autor a las personas jurídicas que hacer* (sic) *parte del sector de las industrias creativas* […]", por lo que no puede catalogarse como inconstitucional cuando la propia Carta garantiza la libertad de empresa y la libre iniciativa privada. Adicional a lo anterior, pone de presente que, en

virtud del principio de reciprocidad, las producciones literarias y artísticas colombianas podrán gozar del reconocimiento del mismo plazo de protección que los Estados Unidos reconoce a las producciones literarias y artísticas de las cuales son titulares sus propios nacionales.

El análisis en torno al artículo 13 de la ley objeto de revisión, parte de señalar que éste hace referencia a uno de los derechos conexos de que son titulares los organismos de radiodifusión, como personas encargadas de divulgar y dar a conocer una determinada obra. En este caso lo que se tutela es, entonces, "*la interpretación artística, la fijación de sonidos, y la emisión de señales a través de las cuales se transmiten al público obras, acontecimientos o simplemente información*". Continúa con la exposición de los antecedentes en el derecho internacional y comunitario de regulaciones similares en las que se ha prohibido la retransmisión de señales de televisión, en dependencia de la autorización de los organismos de radiodifusión. Finalmente, concluye el representante legal de la entidad interviniente que "*la prohibición consagrada en el artículo 13 de la Ley 1520 de 2012 no genera una carga o prohibición novedosa, mucho menos injustificada; simplemente ratifica lo consagrado de tiempo atrás en nuestra legislación, reiterando que para que un tercero diferente al titular de los derechos pueda realizar este tipo de actos, debe tener la autorización clara y expresa, siempre que no se este* (sic) *amparado por las excepciones consagradas en el artículo 22 de la Decisión Andina 351 de 1993, y los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 178 (relacionado con los derechos conexos) de la Ley 23 de 1982*".

Después del extenso análisis, el escrito de la DNDA arriba a la conclusión, según la cual la regulación de los derechos de autor no puede ser considerada como una afectación de la libertad de expresión de la ciudadanía "[s]*iendo el derecho de autor, producto de la libertad de creación literaria y artística y esta a su vez parte de la libertad de expresión, no es posible la existencia de una sociedad con libertad de expresión pero sin derecho de autor*". Además, manifiesta la entidad que el derecho a la libertad de expresión, lejos de ser absoluto, se encuentra limitado por el efectivo ejercicio de los otros derechos, entre los que se encuentran los derechos de autor y conexos.

Por último, el memorial se ocupa de los cargos por los presuntos vicios formales en el procedimiento de formación de la Ley 1520 de 2012. Respecto del primero de ellos, atinente a la falta de competencia de las comisiones segundas de Senado y Cámara para dar primer debate a esta ley, señala que, si bien es cierto su eje temático central es el de los derechos de autor, la propiedad intelectual y la responsabilidad en el uso de tecnologías de comunicación, se trata de un compendio normativo que

pretende dar aplicación interna a un tratado bilateral, por lo cual las comisiones segundas tienen competencia en atención a que éstas se ocupan de tramitar las leyes vinculadas con el comercio internacional, dentro del cual encaja la ley acusada. Por lo anterior, no encuentra caprichosa ni irrazonable la opción de dar trámite al proyecto de ley mediante estas comisiones y no las primeras, pues, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la asignación de comisiones debe hacerse con criterios de flexibilidad, como consecuencia de lo cual, la duda debe resolverse en favor de la legitimidad del proceso legislativo.

En relación con el cargo por desconocimiento de la reserva de ley estatutaria en el trámite de la ley impugnada, la entidad alega la ineptitud sustantiva de la demanda, por cuanto el actor no señala, a excepción de los artículos 6° y 13, cuáles de las disposiciones de la ley que debieron ser aprobadas por medio de ese trámite ni por qué razones. Y añade que si en gracia de discusión se aceptara el argumento de que varias de las disposiciones de la ley *sub examine* tenían reserva de ley estatutaria, por cuanto modifican el alcance de derechos fundamentales, es importante tomar en consideración la jurisprudencia constitucional que establece que el hecho de que las normas jurídicas afecten el alcance de los derechos fundamentales, no implica necesariamente que deban ser tramitadas por una ley de esa categoría.

Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe –CERLALC-

5.- El director de CERLALC –organismo de carácter intergubernamental del ámbito Iberoamericano bajo el auspicio de la UNESCO- presentó escrito de intervención el 9 de agosto del año en curso, aclarando que rinde concepto en atención a la solicitud hecha por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo. La intervención se centra en los aspectos de fondo de la demanda y en ésta defiende la constitucionalidad de la norma demandada por las siguientes razones:

Para empezar, señala el escrito que la libertad de expresión, si bien juega un papel fundamental dentro del ordenamiento jurídico colombiano, no puede ser considerada como de carácter absoluto, pues el mismo ordenamiento permite imponer restricciones, siempre y cuando éstas se encuentren acordes al principio de legalidad y estén encaminadas a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo.

Tales restricciones deben ser necesarias para: (i) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y/o; (ii) buscar la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y moral públicas.

Por otro lado, indica el interviniente que es el mismo ordenamiento el que consagra una especial protección del derecho de autor como una forma *sui generis* de propiedad, en su doble carácter, tanto patrimonial como moral y que el mismo también encuentra unos límites materiales configurados en algunos supuestos de hecho de carácter excepcional, previamente señalados por el legislador a fin de proteger valores como la educación, la información y la cultura.

Los anteriores planteamientos sirven al interviniente para defender la constitucionalidad del artículo 6º demandado, pues considera que el plazo de protección en él establecido cumple con los dos criterios señalados por la jurisprudencia como requisitos para que el legislador pueda adoptar medidas en relación con un área de la propiedad intelectual como lo es el derecho de autor. En primer lugar, manifiesta que es una medida que se orienta a la protección de la propiedad intelectual del autor y, en segundo lugar, no establece condiciones irrazonables para acceder a la protección, sino por el contrario, aumenta el nivel, en tiempo de la misma.

Adicional a lo anterior, se lee en el escrito que el aumento del plazo de protección no fue un mero capricho del legislador colombiano, sino que antes bien, obedeció a fundadas razones que justificaron su decisión, tales como:

(i) Se adoptó en cumplimiento de un compromiso internacional adquirido con los Estados Unidos al suscribir el Tratado de Libre Comercio.

(ii) La medida tiene como resultado nivelar, hasta cierto punto, una situación desigual en lo que se refiere a plazo de protección. Lo anterior, ya que en Colombia existía una dicotomía entre el plazo de protección otorgado a las personas naturales y el que se brindaba a las personas jurídicas.

(iii) El aumento del plazo de protección se ajusta a los estándares internacionales.

(iv) El aumento del plazo no incluye un factor donde cualitativa o cuantitativamente se rompa con el equilibrio entre el derecho de autor y el acceso a la información.

De otra parte, en relación con la constitucionalidad del artículo 13 de la ley impugnada, señala la intervención los siguientes puntos relevantes:

(i) La norma tiene como objeto la protección de dos bienes jurídicos -las señales de televisión y su contenido- que de tiempo atrás ya eran protegidos por el derecho de autor colombiano y por el derecho de la Comunidad Andina.

(ii) La regulación mantiene vigente las limitaciones y excepciones del artículo 178 de la Ley 23 de 1982, lo que significa que cualquier persona puede hacer uso de las señales de televisión para su uso privado, con el propósito de informar sucesos de actualidad, con fines de enseñanza, o para hacer citaciones de breves fragmentos, siempre que estén conformes con las buenas costumbres y justificadas.

(iii) El artículo 13 demandado no rompe con el equilibrio buscado por el derecho de autor y los derechos conexos, entre la protección al titular del derecho y el acceso a la información, pues no niega la posibilidad de establecer limitaciones y excepciones a una prestación protegida como son las señales de televisión y las obras contenidas en ésta.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

6.- El ministro del ramo allegó a la Secretaría de la Corte memorial de intervención, mediante el cual expone argumentos tendentes a desestimar la demanda. El primero de ellos, relativo al cargo por la supuesta falta de competencia de las comisiones segundas de ambas cámaras para tramitar en primer debate el proyecto de ley que dio lugar a la ley bajo revisión, el cual, en su opinión, en tanto regula materias disímiles como derecho de autor, marcas (propiedad industrial, materia adscrita a la comisión cuarta), la distribución de espacios televisivos (propio del comercio transfronterizo de servicios) y, además, es la ley mediante la cual se implementan los compromisos adquiridos en virtud del acuerdo comercial suscrito con los Estados Unidos podía haber sido tramitada en varias comisiones, siendo justamente la segunda competente para conocer proyectos de ley sobre tratados públicos, comercio exterior, integración económica y zonas de libre comercio. Agrega que, dada esta característica que se presenta en buena parte de los proyectos de ley, la Corte Constitucional ha señalado que los artículos 142 de la Constitución Política y 2º de la Ley 3ª de 1992 deben interpretarse con criterios de flexibilidad, de manera que se permita al presidente de la cámara respectiva repartir las iniciativas legislativas de acuerdo con su propio criterio, siempre y cuando el mismo sea razonable.

De otra parte, la intervención sostiene, en torno al cargo sobre reserva de ley estatutaria que, de conformidad con la propia jurisprudencia constitucional, sólo en casos en que se (i) desarrollen elementos

estructurales de derechos fundamentales, (ii) definan límites o restricciones que afecten el núcleo esencial de un derecho fundamental, (iii) regulen íntegramente alguno de estos derechos (iv) aluda a la estructura general y a los principios reguladores de los derechos fundamentales, o, (v) refieran a leyes que traten sobre principios vinculados con este tipo de derechos, se puede considerar que un proyecto de ley debe surtir el trámite más exigente correspondiente a las leyes estatutarias. De lo anterior colige entonces que, comoquiera las normas acusadas regulan aspectos relacionados con los derechos de autor, infracción marcaria, o el contenido de la televisión nacional los fines de semana y festivos, se hace evidente que no se enmarcan en ninguno de los eventos que la Corte Constitucional ha clasificado con reserva de ley estatutaria, y lo expresa como sigue: "[l]*as normas acusadas efectivamente establecen restricciones y delimitan el alcance de ciertos derechos vinculados con el derecho de autor, pero ninguna de ellas pretende elaborar una regulación integral en la materia ni definir los contornos del núcleo esencial del derecho, máxime cuando, según se explicará, solo los derechos morales derivados del ejercicio de los derechos de autor se consideran derechos fundamentales*".

En relación con los cargos de forma dirigidos contra los artículos 6º y 13 de la Constitución Política, el Ministerio considera que se presenta el fenómeno de *cosa juzgada absoluta*, pues la Corte Constitucional declaró exequibles previamente contenidos normativos de la Ley 1143 de 2007, aprobatoria del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con los Estados Unidos, que guardan plena coincidencia en cuanto a su alcance con los ahora impugnados, mediante sentencia C-750 de 2008.

Finaliza el escrito con la consideración, según la cual, la demanda en lo que al cargo de fondo contra el artículo 13 se refiere, contiene elementos de conveniencia política, mas no de carácter jurídico que susciten dudas sobre la constitucionalidad de la ley, por lo cual no reúne las condiciones que la Corte exige en cuanto a pertinencia, certeza y suficiencia para dar impulso a un pronunciamiento de fondo sobre su conformidad o inconformidad respecto de la Carta Fundamental. En lo que toca con el artículo 6º impugnado, concluye que "*[s]i bien es apenas obvio que la protección a que hace referencia restringe la posibilidad de expresión de una persona, de todas formas esta restricción no puede catalogarse como irrazonable pues,* […] *ningún derecho, incluido el de libertad de expresión, es absoluto".*

Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información –CELE- de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo (Argentina)

7.- El CELE, el cual actúa por intermedio de Eduardo Bertoni, director, y Carlos Eduardo Cortés, investigador, presentó escrito de intervención dentro del proceso de la referencia, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 6 de agosto del año en curso. Quienes suscriben el memorial, exponen una serie de conceptos con los cuales pretenden hacer aportes para el análisis de constitucionalidad de la normatividad demandada, como los de *eficiencia e innovación, proporcionalidad, usos permitidos o justos* y *efecto inhibitorio*.

En relación con el análisis concreto de la Ley 1520 de 2012, los intervinientes señalan que el artículo 16, que modifica una norma penal y establece que incurrirá en pena de prisión, quien adelante unas conductas determinadas, implica que "*cualquier uso no comercial –como el de un amigo que copia un disco de música de otro amigo- parece estar tipificado como delito* […]. *Se trata, al parecer, de una respuesta estatal radical, que pone la sanción penal como primera solución y que abre la posibilidad de castigar conductas legítimas*, lo cual aparece como una regulación desproporcionada.

En relación con las causales de los usos justos o permitidos, señalan quienes intervienen, que éstas son más amplias que las contenidas en la legislación colombiana. Así, por ejemplo, mencionan que la Ley 23 de 1982 (modificada por la Ley 1520 de 2012) se refiere, entre otros, a la cita, la reproducción con fines de enseñanza o noticiosos, las representaciones o ejecuciones en instituciones de enseñanza y la excepción a favor de bibliotecas y archivos, regulación ya restrictiva en relación con el llamado *fair use* anglosajón. No obstante, consideran que los artículos 14 y 17 de la Ley 1520 de 2012 no podrían ser más restrictivos y estar más lejos de tener en cuenta los usos justos que puede tener una obra protegida, pues estos prohíben la elusión de medidas tecnológicas de manera general, el primero en el plano civil y el segundo en el plano penal. Y señalan que en el caso del artículo 17 que impone sanciones penales, si bien condiciona el tipo penal a que se obtenga una "*ventaja comercial o ganancia económica privada*", tal situación no protege a quienes alteran la gestión de los derechos digitales (DRM) para hacer un uso permitido de un contenido, más allá de que eso les reporte una ganancia económica que no afecta al titular del derecho. Por ello, concluyen que "[l]*a relevancia de un régimen razonable de usos permitidos o causales de uso justo busca atender la realidad de conductas habituales en línea que no van en detrimento de los titulares de derechos de autor*"; y añaden que "*aunque este tipo de protección exista, puede terminar siendo irrisoria en la práctica si el proceso de protección es desproporcionado, o si una norma adicional prohíbe las acciones necesarias para llevar a cabo ese uso justo, como la elusión de ciertas medidas de protección digital*".

Finalmente, sobre el efecto inhibitorio, los intervinientes señalan que el efecto que genera un sistema desproporcionado de protección de derechos de autor y restringido en materia de usos permitidos, es "*estrechar el entorno digital e inhibir la libertad de expresión de los ciudadanos. Y mientras la piratería en línea puede resultar parcialmente afectada, el principal costo lo asumen los usuarios, que de simples consumidores de contenidos en el pasado, pasaron a jugar un rol activo en la producción de conocimiento*".

Para terminar su intervención, los señores Bertoni y Cortés hacen unos apuntes sobre disposiciones puntuales de la ley bajo cuestionamiento. Así, indican que el artículo 5º otorga al titular del derecho de autor una potestad bastante amplia frente al uso de su material, como la prohibición de cualquier tipo de reproducción o comunicación en público. Por su parte, en relación con el artículo 13 que prohíbe la retransmisión por internet de señales de televisión, estiman que una tal aproximación al tema de la regulación de los derechos de autor en lo que tiene que ver con los usos en internet "*parece desconocer dinámicas propias de la actividad en línea que* […] *no parecen afectar los intereses de los titulares. Y si a esta potestad se suma una definición demasiado estrecha de los usos permitidos –como expresamente lo estipula el propio artículo 13-, nos enfrentamos a una serie de condiciones susceptibles de retraer la libre expresión en internet*".

Sociedad Colombiana de Gestión ACTORES

8.- La sociedad de gestión intervino dentro del presente proceso mediante escrito allegado a esta Corporación el 8 de agosto de 2012. Su representante legal se refirió concretamente al cargo dirigido contra el artículo 13 de la ley demandada y solicitó su declaratoria de exequibilidad. Después de consignar unas consideraciones sobre el concepto y la jurisprudencia sobre propiedad intelectual, la sociedad que interviene concluyó que dicha disposición legal no es contraria al artículo 20 superior, pues el régimen de excepciones y limitaciones existentes, en su parecer, garantiza el ejercicio de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión. Así menciona varios artículos de la Ley 23 de 1982 que contemplan la posibilidad de hacer uso de obras, interpretaciones, fonogramas y señales, sin la autorización de sus titulares, con la finalidad de promover el acceso a la información, la educación y la cultura.

Asociación para la protección de los Derechos Intelectuales sobre Fonogramas y Videogramas Musicales – APDIF-

9.- APDIF intervino por intermedio de su representante legal en el presente proceso, con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1520 de 2012. El memorial, allegado a la Secretaría General el 9 de agosto del año en curso expone la posición de la asociación, la cual puede resumirse en los siguientes puntos.

(i) En tanto se trata de una ley sobre derechos de autor que, teleológicamente buscaba dar cumplimiento a compromisos internacionales derivados del TLC con Estados Unidos, la decisión de darle trámite en las comisiones segundas permanentes es razonable, en tanto a éstas les corresponde debatir y aprobar los proyectos de ley que tengan que ver con asuntos internacionales, por lo que la misma debe ser respetada por el juez constitucional, en virtud del principio democrático.

(ii) La ley acusada brinda una protección real y efectiva a los titulares de derechos de autor y, con ello, busca disuadir a la ciudadanía de causar un detrimento no sólo al patrimonio cultural, sino también al desarrollo económico del país. Por ello, la adopción de sanciones penales más severas por violación a los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos, o la responsabilidad civil por la elusión de las medidas tecnológicas de protección y violación a la información sobre la gestión de derechos, constituyen mecanismos idóneos que permiten a los titulares de derechos de esta naturaleza, hacerlos efectivos frente a violaciones.

(iii) La acusación sobre la violación de la libertad de expresión no satisface los requisitos mínimos para su estudio de fondo. No obstante, las normas demandadas no restringen el ejercicio de esta libertad sino que simplemente establecen prohibiciones al ejercicio ilegítimo de la misma.

DIRECTV COLOMBIA LTDA.

10.- La representante legal de la compañía operadora del servicio de suscripción en la modalidad satelital, presentó escrito de intervención el 9 de agosto del año en curso, solicitando a esta Corporación la declaratoria de constitucionalidad de la Ley 1520 de 2012 y presentó los siguientes argumentos, a fin de defender su posición.

En primer lugar, señala que las disposiciones de la ley acusada no son nuevas en el ordenamiento jurídico colombiano, pues éstas tuvieron como fin dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Libre Comercio, suscrito con los Estados Unidos en noviembre de 2006 y aprobado por el Congreso de la República en julio de 2007 a través de la Ley 1143.

En tal sentido, este cuerpo normativo no representa una modificación a las normas preexistentes sobre temas específicos relacionados con derechos de autor, sino que implica la aprobación de compromisos adquiridos por Colombia ante la firma de un tratado, y por eso su competencia recaía sobre las comisiones segundas de Senado y Cámara.

De igual manera, la interviniente indica que las disposiciones acusadas no carecieron de suficiente sustento y debate público en su proceso de creación, ya que dentro del trámite de dicho TLC se dieron, entre otras, una serie de audiencias televisadas, sesiones dedicadas a temas de propiedad intelectual y comercio de servicios, debates de control político y foros o audiencias públicas citadas por el Congreso de la República, con el fin de garantizar la participación de los interesados.

En segundo lugar, en relación con el contenido del artículo 13 de la Ley 1520, según el cual se prohíbe la retransmisión a través de internet de señales de televisión sin la autorización del titular del contenido de la señal, encuentra la interviniente que la misma es una réplica de la norma prevista en el artículo 39 de la Decisión Andina 351 de 1993, aplicable en Colombia desde ese año.

Señaló, además, que con tal disposición se busca proteger los derechos de autor, al no permitir la retrasmisión de contenidos protegidos o codificados mediante llaves o mecanismos de protección, pues por su naturaleza, sólo pueden ser de acceso condicionado al tener un alto costo para su producción. Concluyó, de esta manera, que con la disposición demandada en ningún momento se restringe el acceso a la información, sino que por el contrario, se le permite a un organismo que difunde contenidos protegidos, la salvaguardia de dichas emisiones que desde su origen no son consideradas como de libre acceso.

Finalmente, indica que, en aras de garantizar el derecho a la información no se puede desconocer otros derechos fundamentales como los de autor, así como tampoco se puede pretender divulgar contenidos sin autorización de manera gratuita a través de internet alegando libertad de expresión, pues ello implicaría desconocer que existen entidades que han adquirido el derecho de transmitir señales pagando valores que terminan reflejándose en los derechos patrimoniales de los autores y creadores de obras o canales de televisión.

Fundación Karisma y Fundación para la Libertad de Prensa

11.- Los ciudadanos Carolina Botero, directora del grupo Derecho, Internet y Sociedad de la Fundación Karisma, miembro del colectivo de Internautas

RedPaTodos, Andrés Morales Arciniegas y Emmanuel Vargas Penagos, director y asesor de la Fundación para la Libertad de Prensa, allegaron escrito de intervención, mediante el cual solicitan se declare la inexequibilidad de los artículos 6º y 13 de la Ley 1520 de 2012 por las siguientes razones:

En primer lugar, en relación con el artículo 6°, señalan que la norma demandada impone estándares de protección desproporcionados en menoscabo de los derechos fundamentales de acceso a la información y libertad de expresión de la ciudadanía en general.

Lo anterior, por cuanto tal artículo constituye un exceso a la libertad de configuración del legislador al aumentar de cincuenta (50) a setenta (70) años el ámbito de protección de la titularidad de una obra de las personas jurídicas, pues dicho incremento supone restricciones a derechos fundamentales como el libre acceso a la información y a la libertad de expresión, sin que exista una justificación constitucional válida para ello.

Indican además que, la norma acusada no busca proteger el derecho de autor en estricto sentido, en la medida en que no constituye una extensión para favorecer a los autores o creadores de las obras, sino que contiene una limitación dirigida a favorecer la explotación de los derechos patrimoniales por parte de ciertas compañías que detentan la titularidad de la obra.

Así mismo, señalan que la restricción impuesta a la libertad de expresión no cumple con las exigencias requeridas por la Corte Constitucional, ya que ésta debe (a) perseguir una necesidad social imperiosa; (b) ser razonable u oportuna para lograr dicha necesidad social; (c) entre todas las medidas disponibles para lograr el objetivo propuesto, ser la más benigna para la libertad de expresión y; (d) estar justificada por la importancia del fin perseguido con la medida.

En segundo lugar, en relación con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1520 de 2012, afirman que el mismo viola los derechos a la educación, al acceso a la cultura y la ciencia, a la información e incluso a la libertad de expresión, porque desconoce la aplicación de las excepciones y limitaciones como elemento de equilibrio de los derechos fundamentales.

A su juicio, esto es así principalmente porque la retransmisión de una emisión terrestre para el uso educativo se podrá considerar como un uso fraudulento, a pesar de que la propia legislación, tanto la Ley 23 de 1982 como la Decisión 351 de 1993, consagran excepciones y limitaciones para usos académicos que deberían ser de aplicación respecto de

cualquier obra protegida. Igual sucede con la oblación que tienen los Estados de favorecer el acceso de todos a los resultados de la investigación científica, que cada vez más pasan por los medios audiovisuales.

De igual manera, cuestionan los intervinientes el hecho de que se haya limitado la posibilidad del Estado de crear nuevas excepciones a fin de garantizar derechos diferentes a los de autor, pues son éstas las que permiten que exista un equilibrio entre los diferentes derechos fundamentales.

Finalmente, señalan que la restricción a la libertad de expresión sólo se puede dar por medio de sanciones ulteriores, las cuales deben cumplir con los siguientes requisitos (i) legalidad de la medida; (ii) que ésta persiga un fin legítimo; y (iii) que cumpla un juicio de necesidad y proporcionalidad. Por ello, cuestionan medidas como las impuestas, que pueden implicar censura previa.

Intervenciones de ciudadanos

12.- Los ciudadanos Miguel Ángel Espinosa González, Diego Alejandro Hernández Rivera y Jaime Andrés Nieto Criado, intervinieron en el presente proceso mediante escrito allegado a la Secretaría de esta Corporación el 2 de agosto de 2012. Solicitaron la declaratoria de inexequibilidad de la ley demandada. Y expusieron los siguientes argumentos para fundamentar su petición.

Los ciudadanos que intervienen manifiestan, en primer lugar, que tal y como lo afirma el demandante, las comisiones competentes para haber dado trámite al proyecto de ley que más adelante se convertiría en la Ley 1520 de 2012, eran las primeras porque, si bien es cierto, la ley tiene lugar en el marco de los compromisos adquiridos en virtud del TLC con los Estados Unidos, la materia central de la misma son los derechos de autor.

En cuanto a los cargos por los presuntos vicios de fondo, los intervinientes consideran que la ley acusada, en sus artículos 6º y 13, es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, como su intérprete autorizada en materia de libertad de expresión y de información, así como al artículo 20 de nuestra Carta Política. A su juicio, las restricciones contenidas en estas disposiciones de la ley resultan desproporcionadas y, en consecuencia, vulneratorias del derecho a la libertad de expresión "*ya que no simplemente garantizan los derechos de autor, sino que crean un monopolio respecto a la información y la expresión, algo que la misma*

Corte Interamericana rechaza al proclamar que ‘tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas (derechos de autor), se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación’ *(paréntesis fuera de texto)*”.

Finalmente, señalan los ciudadanos que dichas restricciones terminan por afectar, asimismo, el derecho a la educación y aumentan la desigualdad tan marcada que existe en el país, pues imponen que el acceso a cierta información dependa de la capacidad económica, privatizando con ello el derecho a la información.

13.- La ciudadana Karen Paola Cruz Triana presentó memorial de intervención el 6 de agosto del presente año, con el fin de solicitar a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley demandada. Planteó, en el mismo sentido de la demanda, que las comisiones segundas de Senado y Cámara carecían de competencia para adelantar el trámite de la Ley 1520 de 2012, por cuanto la materia de la que se ocupa dicha ley es la propiedad intelectual que, según la Ley 3ª de 1992, corresponde a las comisiones primeras. Por ende, colige que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional al respecto, el desconocimiento de dicho mandato “*acarrea un vicio de relevancia constitucional*” que impone a la Corte el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada de manera irregular.

14.- El ciudadano Camilo Araque Blanco, quien actúa en calidad de asesor jurídico del senador Armando Benedetti Villaneda, intervino en el presente proceso, mediante escrito presentado en la Secretaría General el 6 de agosto del año en curso. El interviniente señala que apoya los argumentos de inconstitucionalidad defendidos por el actor, centrándose en razones de fondo que le llevan a concluir que, en efecto, los artículos 6º y 13 de la ley en cuestión son atentatorios del derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política. De igual manera pone de presente que la ley en su integridad lesiona de manera grave el mencionado derecho fundamental, por cuanto las medidas penales que contempla para sancionar a los transgresores de los derechos de autor, resultan desproporcionadas e irrazonables frente al fin pretendido en el marco de un tratado de libre comercio, como el suscrito con los Estados Unidos, Estado éste que además, no ha dado cumplimiento al principio de reciprocidad, en la medida en que su legislación no es tan restrictiva como la que ahora se revisa.

Más adelante, el interviniente se refiere a los que considera vicios insubsanables en el trámite de formación de la ley, los cuales consistieron, a su juicio, en: “*(i)* [la utilización] *de la figura de las sesiones conjuntas*

entre las diferentes comisiones segundas constitucionales permanentes sin que hubiere lugar para ello, (ii) hubo omisión de la lectura integral del proyecto con cada uno de sus artículos que lo componen, (iii) ausencia de debate real por todos y cada uno de los miembros de las cámaras, (iv) votación en bloque, (v) la votación no fue nominal, sino conocida coloquialmente como a 'pupitrazo', *y (vi) ausencia de cláusula residual de reserva de ley*".

En relación con el último de los vicios advertidos por el ciudadano Araque Blanco, relativo a la reserva de ley estatutaria de la ley demandada, expone que siendo evidente que ésta afecta de manera directa el núcleo esencial del derecho a la información y a la libertad de expresión, es evidente que la misma ha debido surtir el trámite de ley estatutaria y no el de ley ordinaria que en efecto se le imprimió.

Finaliza su escrito manifestando que comparte plenamente el cargo planteado por el senador Robledo Castillo en cuanto a la falta de competencia de las comisiones segundas permanentes, pues no se encuentra dentro de éstas el tema atinente a los derechos de autor como un subtema de la propiedad intelectual, el cual está atribuido privativamente a las comisiones primeras constitucionales, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

15.- El ciudadano Juan Carlos Lancheros Gámez, mediante escrito allegado a la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2012, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la ley objeto de examen.

Para justificar su petición sostiene, en primer lugar, que las comisiones segundas de ambas cámaras sí eran competentes para dar trámite al proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1520 de 2012, en la medida en que ésta no sólo regula los derechos de autor, sino que también es una normatividad que apunta a cumplir los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con ocasión de la entrada en vigencia del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con los Estados Unidos. Así pues, considera que la decisión de haberle dado trámite en estas comisiones constitucionales permanentes no fue irrazonable ni caprichosa y que, en todo caso, esta Corporación ha sostenido que cuando quiera haya dudas sobre la competencia de una determinada comisión respecto de cierta materia, debe aplicarse un test flexible que sólo arrojará como resultado la declaratoria de inconstitucionalidad del texto normativo acusado, en caso de que la decisión de remisión a la comisión sea abiertamente irrazonable, o evidentemente contraria al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, lo cual no ocurrió en el presente caso.

De igual manera, el interviniente encuentra que el trámite que se le dio al proyecto de ley, como ley ordinaria, se ajusta a la Constitución, comoquiera que la ley bajo revisión se ocupa mayoritariamente de los derechos patrimoniales de autor, como reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, no a los derechos morales que son los únicos que en esta materia han sido clasificados como derechos fundamentales por la Corte Constitucional, por lo que, colige, la ley no estaba sujeta a reserva de ley estatutaria.

En cuanto a los cargos de fondo que pesan sobre los artículos 6° y 13 de la Ley 1520 de 2012, el ciudadano señaló que no se observa la contradicción entre dichas disposiciones y los derechos a la libertad de expresión e información, pues estos últimos "*NO presentan ningún tipo de conflicto con el Derecho de autor en la medida que la ley delimita el campo de protección de este derecho y, por lo tanto, excluye de su ámbito de garantía a otros derechos*". Y finaliza señalando que "[d]*esde esta perspectiva, el test de proporcionalidad carece de sentido pues no hay necesidad de ponderar ni de establecer jerarquías axiológicas móviles (Guastini) de ninguna especie*". No obstante, después de hacer unas consideraciones en torno a derecho de acceso a la información, determina que se debe aplicar un test leve de proporcionalidad, por cuanto se trata de la protección de los derechos patrimoniales de autor y, de esa manera, el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para regular los compromisos derivados del intercambio comercial con los Estados Unidos. Más adelante, con todo, el ciudadano Lancheros Gámez señala que respecto de estos cargos de fondo, hay una ineptitud sustantiva de la demanda, pues el actor no cumple con la carga argumentativa necesaria para suscitar dudas respecto de la constitucionalidad de las disposiciones. A él correspondía, según el interviniente, el deber de "*demostrar con claridad la existencia de una prohibición constitucional relacionada con la consecución del fin o del medio empleado y que para el presente caso son inexistentes. De hecho, tampoco el accionante demostró que las medidas incorporadas en los artículos 6 y 13 de la Ley 1520 de 2012 son manifiestamente inadecuadas para la obtención del fin de la norma que es, fundamentalmente, la protección de los derechos patrimoniales de los autores*". Y concluye al respecto que "[e]*sto significaría automáticamente que la acción fuera declarada improcedente por ineptitud de la demanda. No obstante, en tanto la constitucionalidad de la norma se presume, se solicita a la Corte declarar su exequibilidad*".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1.- De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de constitucionalidad

número 5429 en el proceso de la referencia. La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la ley demandada.

2.- Según el concepto del Ministerio Público no es irrazonable que los presidentes de las respectivas cámaras hayan decidido que la competencia para dar trámite al proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1520 de 2012, le correspondía a las comisiones segundas constitucionales permanentes, pues ésta versa sobre un asunto relacionado con la política internacional, con los tratados públicos, comercio exterior e integración económica. De esta suerte, a pesar de que la ley gire en torno al tema de la propiedad intelectual y los derechos de autor, "*no es posible afirmar que la estimación hecha por los presidentes de las cámaras sea visible o abiertamente irrazonable*".

3.- En relación con el cargo por la presunta reserva de ley estatutaria, el Procurador General señala que, en tanto la materia regulada por la ley cuya constitucionalidad se examina es el derecho de autor en su dimensión patrimonial, ésta no puede enmarcarse dentro de los derechos fundamentales. Agrega que la ley bajo revisión tampoco toca el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, ni regula ninguno de estos, por lo cual el trámite de ley ordinaria que se imprimió a la presente es ajustado al ordenamiento superior.

4.- Finalmente, en punto de los cargos por violación de los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información, el Ministerio Público manifiesta que, "[s]*i bien es cierto las personas pueden tener interés en acceder a las obras literarias o artísticas, cuya explotación corresponde a una persona jurídica, no se puede asumir que por este mero hecho tengan el derecho fundamental a obtener este acceso de manera gratuita. Si bien las obras literarias o artísticas son valiosas para la vida, y es muy difícil ignorarlas o prescindir de ellas, no contienen elementos cruciales para la vida cívica, como es el caso de la información científica, económica, política o noticiosa. Además, toda obra literaria o artística tiene un creador y un titular de los derechos para explotarla, a quien corresponde definir si para acceder a ella es o no menester pagar una suma de dinero, o si se dispone un acceso gratuito con publicidad. Algo semejante puede decirse de la transmisión de una señal de televisión por internet, sin autorización de los titulares del derecho contenido en la señal o de la señal, si es del caso*".

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4° de la Carta Política.

El asunto bajo revisión

2.- El demandante plantea que la Ley 1520 de 2012 es inconstitucional, en su integridad, y advierte dos vicios en su procedimiento de formación, consistentes en que: (i) tuvo primer debate en las comisiones segundas constitucionales permanentes de Senado y Cámara de Representantes, cuando, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, al tratarse de una ley que regula los derechos de autor –subgrupo incluido dentro de la propiedad intelectual-, las comisiones competentes eran las primeras, lo cual va en contra de los artículos 142 y 157 de la Constitución Política (obligación de tramitar los proyectos de ley en las comisiones competentes); y (ii) surtió el trámite de ley ordinaria, a pesar de que la materia regulada tiene reserva de ley estatutaria, no sólo por cuanto la jurisprudencia constitucional ha establecido que los derechos de autor tienen el rango de derechos fundamentales, sino también porque afecta de manera directa otros derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información, desconociendo el mandato contenido en el artículo 153 superior.

Adicional a lo anterior, el senador Robledo Castillo considera que los artículos 6° y 13 de esta ley vulneran los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información (C.P., art. 20). La primera de estas disposiciones, al ampliar de manera desproporcionada el tiempo de protección de los derechos de autor bajo titularidad de las personas jurídicas, pues éste pasa de 50 a 70 años, aumentando en 20 años el plazo en el que los ciudadanos tendrán restringido el acceso a una obra y a su libre difusión. Y el artículo 13, que prohíbe la retransmisión por internet de señales de televisión, en la medida en que establece una medida innecesaria en favor del "*monopolio privado*" que, además profundiza las condiciones de desigualdad e inequidad existentes en el país al dificultar el acceso a la información de más capas de la sociedad.

3.- Quienes intervienen, defienden en su mayoría la constitucionalidad de la ley objeto de cuestionamiento. Los escritos de los Ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Justicia y del Derecho, y de Comercio, Industria y Turismo, al igual que la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derechos de Autor –DNDA-, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe –CERLALC-, la Sociedad Colombiana de Gestión ACTORES, la Asociación para la Protección de los Derechos Intelectuales sobre Fonogramas y Videogramas Musicales –APDIF-, DIRECTV COLOMBIA LTDA. y el ciudadano Juan Carlos Lancheros Gámez, apuntan, en el

mismo sentido que el concepto de la Procuraduría General de la Nación, a presentar argumentos a favor de la exequibilidad de la Ley 1520 de 2012. La argumentación varía en cada uno de los memoriales, pero las principales razones que esgrimen los intervinientes, pueden resumirse en los siguientes puntos:

(i) Si bien la materia que regula la ley demandada es la relativa a la propiedad intelectual, en particular a los derechos de autor y conexos, el objeto de su expedición se enmarca en el desarrollo de los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos, lo cual guarda íntima relación con la política internacional, los tratados públicos y el comercio exterior. Por manera que, al tocar diversidad de temas que podrían estar adscritos a diferentes comisiones constitucionales permanentes, el presidente de la respectiva cámara –de conformidad con el segundo parágrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992- tenía la potestad de enviar el proyecto de ley a aquella comisión que, según su criterio, fuera competente para conocerlo.

(ii) En virtud del principio democrático, únicamente cuando dicha decisión apareciera irrazonable o arbitraria, el juez constitucional podría válidamente declarar su inconstitucionalidad.

(iii) La ley bajo examen no estaba sujeta a reserva de ley estatutaria, comoquiera que sólo los derechos morales de autor han sido catalogados por la Corte Constitucional como derechos fundamentales, a más de que este cuerpo normativo no tiene por objeto directo la regulación del núcleo esencial de dichos derechos, sino la implementación del TLC celebrado con los Estados Unidos.

(iv) Los artículos 6° y 13 no atentan contra los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información, en tanto no establecen restricciones irrazonables ni injustificadas, sino que reiteran contenidos normativos ya establecidos en la legislación anterior y cuyo único propósito es otorgar una protección real a los titulares de derechos de autor para que no sufran detrimento patrimonial por la utilización de sus obras, interpretaciones, fonogramas y señales. Adicionalmente, la Ley 23 de 1982 contiene un régimen de excepciones y limitaciones que garantizan el ejercicio de los derechos del artículo 20 constitucional.

4.- Es importante destacar que los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Comercio, Industria y Turismo, la Asociación para la Protección de los Derechos Intelectuales sobre Fonogramas y Videogramas Musicales –APDIF-, DIRECTV COLOMBIA LTDA. y el ciudadano Juan Carlos

Lancheros Gámez señalaron en sus intervenciones que los cargos por la presunta vulneración del artículo 20 de la Constitución Política esgrimidos por el ciudadano demandante, no cumplen los requisitos mínimos para que la Corte se pronuncie de fondo respecto de ellos, por lo cual solicitaron su inhibición en lo que tiene que ver con las acusaciones formuladas contra los artículos 6° y 13, por ineptitud sustantiva de la demanda.

5.- Por su parte, el grupo de profesores y estudiantes del programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, el asesor jurídico del senador Armando Benedetti Villaneda, el Centro de Estudios y Acceso a la Información -CELE- de la facultad de Derecho de la Universidad de Palermo (Argentina), los ciudadanos que actúan en representación del grupo Derecho, Internet y Sociedad de la Fundación Karisma (miembro del colectivo de Internautas RedPaTodos) y de la Fundación para la Libertad de Prensa, así como las intervenciones de la ciudadana Karen Paola Cruz Triana y de los ciudadanos Miguel Ángel Espinosa González, Diego Alejandro Hernández Rivera y Jaime Andrés Nieto Criado, señalan, con el demandante, que la ley bajo la revisión de esta Corporación es inconstitucional, y exponen diversos argumentos para fundamentar su posición. A continuación, esta Sala expone los que considera más relevantes y que se refieren a los cargos estructurados por el ciudadano accionante, pues aclara que no hará mención de las acusaciones hechas contra otras disposiciones de este cuerpo normativo, ni aquellas elaboradas por el presunto desconocimiento de mandatos constitucionales diversos a los que fundamentan la demanda, en tanto la Corte Constitucional debe sujetarse a los cargos que ésta plantea:

(i) La materia que regula la Ley 1520 de 2012, que es la relativa a los derechos de autor, tiene reserva de ley estatutaria por dos razones: a) en primer lugar, por cuanto la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que los derechos morales de autor tienen el rango de derechos fundamentales; y, b) en segundo lugar, en consideración a que varias de sus disposiciones conllevan una afectación directa de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información, consagrados en el artículo 20 constitucional. A partir de lo anterior, concluyen que la ley cuestionada tuvo un vicio en su proceso de formación, al ser contraria a los artículos 152 y 153 del Texto Superior sobre las materias que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria y su trámite.

(ii) Si bien es cierto, cuandoquiera que un proyecto de ley abarque diversas materias o su contenido no esté claramente adscrito a una comisión constitucional permanente, el presidente de la respectiva cámara tiene la potestad de repartirlo a aquella que según su criterio sea

competente para conocer de materias afines (Ley 3ª de 1992, art. 2°, par. 2°), no lo es menos que en el presente caso el tema de la ley es el de los derechos de autor y conexos, que se enmarcan dentro de la propiedad intelectual y este último está expresamente adscrito a las comisiones primeras constitucionales permanentes. Por lo anterior no es válido, para justificar que su trámite se haya surtido en las comisiones segundas, alegar que la ley cuestionada ha sido aprobada con el propósito de implementar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del TLC suscrito con los Estados Unidos, pues lo que determina la competencia de las comisiones es la materia a regular, no el marco dentro del cual dicha regulación pretende implementarse. Este trámite indebido implica así, un vicio insubsanable de inconstitucionalidad por el desconocimiento del artículo 142 superior.

(iii) La prohibición de retransmisión por internet de señales de televisión, prescrita por el artículo 13 de la ley cuya constitucionalidad se impugna, resulta desproporcionadamente restrictiva frente a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, ya que ni siquiera admite un régimen de usos permitidos o causales de uso justo (*fair use*) amplio (son muy pocos los usos permitidos en la Ley 23 de 1982) como sí existe en la legislación de los Estados Unidos. Tal prohibición aparece aún más irrazonable y desproporcionada al advertirse que la consecuencia que se deriva de su transgresión es la pena privativa de la libertad, lo cual evidencia una respuesta estatal radical que opera en este caso como primera solución y no como *ultima ratio* (principio que rige el derecho penal) y que abre, además, la posibilidad de castigar conductas legítimas.

Planteamiento de los problemas jurídicos y esquema de análisis

6.- En primer lugar es importante aclarar que esta Corporación restringirá el análisis de constitucionalidad del texto normativo de la Ley 1520 de 2012 a los cargos formulados por el ciudadano accionante, sin ocuparse del estudio de los otros reparos de inconstitucionalidad planteados por los diferentes intervinientes. Lo anterior, comoquiera que dentro del control abstracto de constitucionalidad de las leyes que compete ejercer a esta Corte, el de las demandas de inconstitucionalidad configura un control no oficioso, en el que la delimitación del examen está dado por los cargos estructurados por el demandante y son estos los que determinan la materia sobre la cual debe pronunciarse.[1]

[1] En sentencia C-294 de 2012, la Sala Plena de esta Corporación se abstuvo de pronunciarse sobre un nuevo cargo planteado por un interviniente, y señaló que: *"se trata de un argumento que no fue considerado en modo alguno por las motivaciones y consideraciones de la acción de inconstitucionalidad objeto del presente proceso de inconstitucionalidad, y en la medida que se trata de un cargo concreto y*

Aclarado el punto anterior, la controversia jurídica planteada en el presente asunto hace necesario dar respuesta a los siguientes problemas constitucionales, en lo que tiene que ver con los cargos por los presuntos vicios en el procedimiento de formación de la ley:

(i) ¿Se configura un vicio de inconstitucionalidad –por la vulneración del artículo 142 superior- al haberse dado trámite a la ley cuestionada en las comisiones segundas constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado, a pesar de que la materia por ésta regulada son los derechos de autor y conexos, los cuales hacen parte del tema más amplio de la propiedad intelectual, expresamente adscrito a las comisiones primeras por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992?

(ii) ¿Las materias reguladas por la Ley 1520 de 2012 tenían reserva de ley estatutaria, en tanto se trata de una regulación integral de los derechos de autor, de manera que al ser tramitada ésta como ley ordinaria, su procedimiento de formación está afectado por un vicio insubsanable por desconocimiento de los artículos 152 y 153 de la Carta Política?

(iii) ¿Dicho cuerpo normativo tenía reserva de ley estatutaria por su eventual incidencia en el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información?

Si bien algunos de los intervinientes señalaron la supuesta ineptitud sustantiva de la demanda respecto de los cargos por vicios de fondo contra los artículos 6° y 13 de la ley acusada, la Sala Plena de esta Corporación encuentra que dichos cargos, contrario a lo apuntado, sí cumplen con los requisitos mínimos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Lo anterior, por cuanto la argumentación desplegada por el ciudadano accionante efectivamente contiene *el señalamiento* claro, cierto, específico, pertinente y suficiente *de las razones por las cuales* las normas constitucionales invocadas se estiman violadas y, en esa medida, es *susceptible de generar una verdadera controversia constitucional*.[2] No obstante, se aclara que únicamente en caso de descartar los cargos por vicios de forma, la Corte deberá entrar a resolver un último problema jurídico:

---

específico, muy distinto a los contenidos en la demanda, es un asunto al que no pueden responder el Gobierno, los intervinientes ni el Ministerio Público, pues se trata de un cargo, autónomo y distinto a los de la demanda de la referencia, y en tal medida no hace parte del problema jurídico sometido a consideración de la Corte Constitucional ni del debate procesal público que se surtió". Asimismo, en sentencia C-237A de 2004, la Corte consideró que era incompetente para pronunciarse sobre un nuevo cargo presentado por el Procurador General de la Nación y que no guardaba conexidad directa con los esgrimidos por el actor.

[2] Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

(iv) ¿Las disposiciones acusadas de manera particular (art. 6° que amplía a 70 años el plazo de protección de los derechos de autor sobre una obra literaria o artística, cuya titularidad radique en cabeza de una persona jurídica; y art. 13, mediante el cual se prohíbe la retransmisión a través de internet de señales de televisión), representan una restricción desproporcionada de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, reconocidos por el artículo 20 constitucional?

7.- A fin de resolver los anteriores problemas jurídicos, la Corte Constitucional seguirá el siguiente esquema, mediante el cual procurará abordar los temas relevantes que en esta oportunidad se plantean: (i) hará un análisis de la ley impugnada, que permita contar con los elementos de juicio suficientes en relación con las materias que regula, así como su alcance; (ii) presentará unas consideraciones en relación con la naturaleza y las principales características de los derechos de autor y sus derechos conexos; (iii) estudiará la jurisprudencia constitucional en torno al tema del cumplimiento del mandato constitucional que impone darle trámite a los proyectos de ley en las comisiones constitucionales competentes, según la materia, (iv) al igual que la jurisprudencia relativa a la intensidad del juicio que debe adelantar la Corte Constitucional para evaluar cuándo se configura una falta de competencia por parte de las comisiones, que implique la inconstitucionalidad del cuerpo normativo; en el caso de que la Sala Plena desestime el cargo por falta de competencia de las comisiones, (v) repasará la jurisprudencia atinente a la reserva de ley estatutaria y evaluará la configuración del vicio alegado; todo lo cual permitirá a la Sala (vi) determinar si la ley demandada está afectada por uno de estos vicios en su procedimiento de formación, que implique su inexequibilidad.

Si después de realizar el anterior análisis, la Corte descarta los cargos por vicios formales, (vii) le corresponderá, finalmente, determinar si los artículos 6° y 13 de la ley cuestionada son contrarios a los derechos fundamentales a la libertad de expresión y al acceso a la información, por las razones expresadas en la demanda.

Contenidos normativos y alcance de la Ley 1520 de 2012

8.- El cuerpo normativo cuya constitucionalidad analiza la Corte fue debatido y aprobado por el Congreso de la República con el propósito de implementar compromisos adquiridos por la República de Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, compuesto por los siguientes documentos: i) Texto del Acuerdo, sus cartas adjuntas y entendimientos, suscritos el 22 de noviembre de 2006 y

aprobados por el Congreso de la República mediante Ley 1143 de 2007;[3] y ii) Protocolo Modificatorio, suscrito el 28 de junio de 2007 y aprobado por el Congreso de la República por la Ley 1166 de 2007[4] (art. 1°).

9.- Tal y como lo ponen de presente el ciudadano demandante y varios de los intervinientes, la materia que esta ley regula es la relativa a los derechos de autor y sus derechos conexos, lo que se ve reforzado al constatarse que múltiples disposiciones modifican algunos artículos de la Ley 23 de 1982 "*sobre derechos de autor*". Así, por ejemplo, el artículo 2° de la Ley 1520 de 2012 modifica el artículo 8° de la ley referida[5] y contiene un nuevo listado de definiciones de términos propios de la materia regulada: autor, artista, intérprete o ejecutante, derechohabiente, productor, organismo de radiodifusión, en lo que tiene que ver con los sujetos titulares de derechos de autor y derechos conexos. De igual manera, determina los contornos de lo que debe entenderse por cada objeto de protección, como copia o ejemplar, fonograma, grabación efímera, obra,[6] publicación, radiodifusión

[3] El Acuerdo y su ley aprobatoria fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-750 de 2008.

[4] Este Protocolo y la Ley 1166 de 2007 fueron objeto de revisión y declarados constitucionales por esta Corporación mediante sentencia C-751 de 2008.

[5] El artículo 8° de la Ley 23 de 1982 prescribía textualmente: "*Para los efectos de la presente Ley se entiende por: A. Obras artísticas, científicas y literarias, entre otras, los: libros, obras musicales, pinturas al óleo, a la acuarela o al pastel, dibujo, grabado en madera, obras caligráficas y crisográficas, obras producidas por medio de corte, grabado, damasquinado, etc., de metal, piedra, madera u otros materiales, estatuas, relieves, escultura, fotografías artísticas, pantomimas, u otras obras coreográficas; B. Obra individual: la que sea producida por una sola persona natural; C. Obra en colaboración: la que sea producida, conjuntamente, por dos o más personas naturales cuyos aportes no puedan ser separados; D. Obra colectiva: la que sea producida por un grupo de autores, por iniciativa y bajo la orientación de una persona natural o jurídica que la coordine, divulgue y publique bajo su nombre; E. Obra anónima: aquella en que no se menciona el nombre del autor, por voluntad del mismo, o por ser ignorado; F. Obra seudónima: aquella en que el autor se oculta bajo un seudónimo que no lo identifica; G. Obra inédita: aquella en que no haya sido dada a conocer al público; H. Obra póstuma: aquella que no haya sido dada a la publicidad solo después de la muerte de su autor; I. Obra originaria: aquella que es primitivamente creada; J. Obra derivada: aquella que resulte de la adaptación, traducción, u otra transformación de una originaria, siempre que constituya una creación autónoma; K. Artista intérprete o ejecutante: el autor, locutor, narrador, declamador, cantante, bailarín, músico o cualquier otra que interprete o ejecute una obra literaria o artística; L. Productor de fonograma: la persona natural o jurídica que fija por primera vez los sonidos de una ejecución, u otro sonido; M. Fonograma: la fijación, en soporte material, de los sonidos de una ejecución o de otros sonidos; N. Organismo de radiodifusión: la empresa de radio o televisión que trasmite programas al público; Ñ. Emisión o transmisión: la difusión por medio de ondas radioeléctronicas, de sonido o de sonidos sincronizados con imágenes. O. Retransmisión: la emisión simultánea de la transmisión de un organismo de radiodifusión por otro; P. Publicación: la comunicación al público, por cualquier forma o sistema; Q. Editor: la persona natural o jurídica, responsable económica y legalmente de la edición de una obra que, por su cuenta o por contrato celebrado con el autor o autores de dicha obra, se compromete a reproducirla por la imprenta o por cualquier otro medio de reproducción y a propagarla; R. Productor cinematográfico: la persona natural o jurídica que tiene la iniciativa, la coordinación y la responsabilidad de la producción de la obra cinematográfica; S. Obra cinematográfica: cinta de video y videograma; la fijación en soporte material, de sonidos sincronizados con imágenes, o de imágenes o de imágenes sin sonido; T. Fijación: la incorporación de imágenes y/o sonidos sobre una base material suficientemente permanente o estable para permitir su percepción, reproducción o comunicación.*"

[6] Distingue varios tipos de obra: anónima, audiovisual, colectiva, derivada, en colaboración, individual, inédita, originaria, póstuma, seudónima.

y retransmisión. Señala, asimismo, en qué consisten las actuaciones relevantes jurídicamente que pueden desplegarse respecto de los objetos protegidos, dentro de las que se encuentran: la comunicación al público de una interpretación o ejecución o de un fonograma, su distribución al público, divulgación, emisión, fijación, publicación, radiodifusión o retransmisión. Y, finalmente, define conceptos tan importantes en la regulación de los derechos de autor, como lucro o medida tecnológica efectiva.

A este cuerpo normativo fueron incorporadas las definiciones de información sobre gestión de derechos y medidas tecnológicas efectivas. La primera de estas definiciones hace referencia a la información que utiliza el autor, el intérprete y el productor de fonograma para identificar su obra, interpretación o fonograma tanto en el ámbito analógico como en el digital, por lo que se incluye también la información sobre las condiciones de su utilización o los números y códigos que la representan. En lo que toca con la definición de medidas tecnológicas efectivas, la ley dispone que se trata de aquellos mecanismos tecnológicos usados por los titulares del derecho de autor y los derechos conexos, que permiten controlar los usos que hagan los terceros de las obras en el entorno digital.

Los artículos siguientes de la ley cuestionada también modifican disposiciones de la Ley 23 de 1982 o la adicionan. En efecto, el artículo 3° adiciona el artículo 10A, en el que introduce dos presunciones que deberán tenerse en cuenta en los procedimientos civiles, administrativos y penales, según las cuales: i) la persona natural o jurídica cuyo nombre sea indicado, se tendrá por titular de los derechos de la obra, interpretación o ejecución, o fonograma, y ii) el derecho de autor o derecho conexo subsiste en relación con la obra, en ausencia de prueba en contrario.

El artículo 4° (modificatorio del artículo 11 de la Ley 23 de 1982[7]), por su parte, consagra expresamente la protección de "*la propiedad literaria y artística como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más*" e incluye dentro de los objetos protegidos "*las obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas y emisiones de organismos de*

[7] El texto que se modifica mediante el artículo 4° de la Ley 1520 de 2012, disponía lo siguiente: "*Artículo 11. De acuerdo al artículo 35 de la Constitución Nacional "será protegida la propiedad literaria y artística como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescriba la Ley. // Ofrécese la misma garantía a los propietarios de obras publicadas en países de lengua española, siempre que la nación respectiva consigne en su legislación el principio de la reciprocidad, sin que haya necesidad de celebrar al efecto convenios internacionales. // Esta Ley protege a las obras y producciones de los ciudadanos colombianos, de los extranjeros domiciliados en el país, y las obras de extranjeros publicadas por primera vez en el país. Los extranjeros con domicilio en el exterior gozarán de protección de esta Ley en la medida que las convenciones internacionales, a las cuales Colombia está adherida o cuando sus leyes nacionales aseguren reciprocidad efectiva a los colombianos.*"

radiodifusión de los colombianos y extranjeros domiciliados en Colombia o publicadas por primera vez en el país". Por último, indica que los extranjeros no domiciliados en el país gozarán de la protección de esta ley de conformidad con los tratados internacionales a los que haya adherido o cuando las leyes nacionales del otro país impliquen reciprocidad efectiva en la protección de estos derechos, con lo que se busca otorgar a los extranjeros el mismo trato que la ley reconoce a los colombianos y que los titulares de la propiedad intelectual cuenten con protección en varios países.

De igual manera, el artículo 5° introduce una modificación al artículo 12 de la anterior legislación sobre esta materia y amplía los derechos exclusivos del autor o sus derechohabientes, mediante un listado que adiciona otras actuaciones que requieren de su autorización. En efecto, en el artículo que se modifica se otorgaba al autor el derecho exclusivo sobre una obra protegida de realizar o autorizar los siguientes actos: a) reproducir la obra; b) efectuar una traducción, adaptación, arreglo o cualquier otra transformación de la obra; y c) comunicarla al público mediante representación, ejecución, radiodifusión o por cualquier otro medio. La modificación introducida por la Ley 1520 de 2012, por su parte, faculta al autor o sus derechohabientes a autorizar o prohibir, además: a) la reproducción de la obra por cualquier medio, de forma permanente o temporal, incluyendo su almacenamiento temporal en forma electrónica; b) la comunicación al público de la obra por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la puesta a disposición al público, de forma que éste pueda tener acceso a la misma en cualquier momento y desde cualquier lugar; c) la distribución pública del original y copias de sus obras, mediante la venta o cualquier otra forma de transferencia de propiedad; d) la importación de copias hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo la transmisión por medios electrónicos, sin perjuicio de lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993; e) el alquiler comercial al público del original o de los ejemplares de sus obras; y f) la traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.

Las modificaciones más significativas en esta disposición respecto de la legislación anterior se presentan en materia de derecho de reproducción y del derecho de comunicación al público. En el primero de los casos se reconoce expresamente como derecho de reproducción el almacenamiento temporal en forma electrónica. En cuanto al derecho de comunicación al público, se aclara que también constituye uno de estos actos la puesta a disposición al público de una obra protegida, de tal forma que cualquier persona pueda tener acceso a ésta desde el lugar y en el momento que elija.

En esta misma línea, el artículo 8° de la normatividad bajo revisión amplía las acciones que los artistas intérpretes o ejecutantes tienen el derecho exclusivo de autorizar o prohibir respecto de sus interpretaciones o ejecuciones, en éstas incluye:[8] a) la radiodifusión y la comunicación al público de sus interpretaciones o ejecuciones no fijadas (excepto cuando ésta constituya por sí misma una ejecución o interpretación radiodifundida); b) la fijación de sus ejecuciones o interpretaciones no fijadas; c) la reproducción de sus interpretaciones o ejecuciones mediante cualquier procedimiento incluyendo el almacenamiento temporal en forma electrónica; d) la distribución pública del original y copias de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonograma, mediante la venta o a través de cualquier forma de transferencia de propiedad; e) el alquiler comercial al público del original y de los ejemplares de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonogramas, incluso después de su distribución realizada por el artista intérprete o ejecutante, o con su autorización; f) la puesta a disposición al público de sus interpretaciones o ejecuciones fijadas en fonogramas, de tal forma que los miembros del público puedan tener acceso a estos en cualquier momento y lugar.

De esta manera, los cambios más relevantes en relación con la normatividad anterior, se presentan en materia de derecho de reproducción y de puesta a disposición del público en el mismo sentido anotado respecto del artículo 5°.

Además de esta ampliación del listado de acciones que requieren autorización o prohibición por parte del autor y de los artistas intérpretes o ejecutantes, el artículo 9° amplía las acciones que requieren autorización o prohibición del productor del fonograma,[9] de manera que en la actualidad éste último tiene el derecho exclusivo para autorizar o prohibir: a) su reproducción; b) la distribución al público del original y copias del

[8] En la Ley 23 de 1982 el artículo que regulaba esta materia y que objeto de modificación es el 166 que reconoce el derecho exclusivo en cabeza de los artistas, intérpretes o ejecutantes, o sus representantes, "*de autorizar o prohibir la fijación, la reproducción, la comunicación al público, la transmisión, o cualquier otra forma de utilización de sus interpretaciones y ejecuciones. En consecuencia, nadie podrá sin la autorización de los artistas intérpretes o ejecutantes , realizar ninguno de los actos siguientes: A. La radiodifusión y la comunicación al público de la interpretación o ejecución de dichos artistas, salvo cuando ella se haga a partir de una fijación previamente autorizada o cuando se trate de una transmisión autorizada por el organismo de radiodifusión que transmite la primera interpretación o ejecución; B. La fijación de la interpretación o ejecución no fijada anteriormente sobre un soporte material; C. La reproducción de una fijación de la interpretación o ejecución de dichos artistas en los siguientes casos: 1) Cuando la interpretación o la ejecución se hayan fijado inicialmente sin autorización; 2) Cuando la reproducción se hace con fines distintos de aquellos para los que fueron autorizados por los artistas, y, 3) Cuando la interpretación o la ejecución se haya fijado inicialmente de conformidad con las disposiciones de esta Ley pero la reproducción se haga con fines distintos de los indicados*".

[9] Este artículo es modificatorio del 172 de la Ley 23 de 1982 que preceptuaba: "*El productor de un fonograma tiene el derecho de autorizar o de prohibir la reproducción directa o indirecta del mismo. // Entiéndese por el ejemplar ilícito el que, imitando o no las características externas del ejemplar legítimo, tiene incorporado el fonograma del productor, o parte de él, sin su autorización*".

fonograma, mediante la venta o por cualquier forma de transferencia de propiedad; c) el alquiler comercial al público del original y de los ejemplares de sus fonogramas incluso después de su distribución realizada por ellos mismos o con su autorización; d) la puesta a disposición del público de estos, de forma que se tenga acceso en cualquier momento y lugar.

El artículo 6°, el cual fue demandado de manera particular por el senador Robledo Castillo, como ya ha sido esbozado en apartes anteriores de la presente providencia, modifica el artículo 27 de la Ley 23 de 1982[10] y amplía el plazo de protección para las personas jurídicas titulares de los derechos sobre una obra literaria o artística a setenta (70) años, contados a partir del final del año calendario de la primera publicación autorizada de la obra, o a partir del final del año calendario de la creación de la obra, en caso de que dentro de los 50 años siguientes a ésta no haya existido publicación autorizada.

De igual manera ocurre con el artículo 10 de la ley bajo revisión, modificatorio del artículo 2° de la Ley 44 de 1993 y que a su vez modificó el artículo 29 de la Ley 23 de 1982, en tanto define los tiempos de protección de los derechos consagrados en favor de artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. Con la presente modificación, para las personas naturales el tiempo de protección es la vida y ochenta (80) años más a partir de la muerte;[11] mientras que para las personas jurídicas el tiempo de protección fue ampliado a setenta (70) años a partir del final del año de la primera publicación autorizada de la interpretación, ejecución o del fonograma y, al mismo lapso contado a partir de la realización de la interpretación, ejecución, o del fonograma, a falta de publicación autorizada dentro de los cincuenta (50) años siguientes a ésta.[12]

El artículo 7°, modificatorio del artículo 165 del anterior cuerpo normativo,[13] por su parte, mantiene la regla interpretativa que aquel contenía, al señalar que las normas que otorgan protección a los artistas

[10] Este artículo prescribe lo siguiente: "*En todos los casos en que una obra literaria, científica o artística tenga por titular una persona jurídica o una entidad oficial o cualquier institución de derecho público, se considerará que el plazo de protección será de 30 años contados a partir de su publicación*".
[11] Esta protección tiene un tiempo igual en la legislación anterior. Este mismo lapso estaba consagrado en el artículo 2° de la Ley 44 de 1993, modificatorio del artículo 29 de la Ley 23 de 1982.
[12] El artículo 29 de la Ley 23 de 1982 extendía la protección para las personas jurídicas a un tiempo de treinta (30) años a partir de la fecha en que tuvo lugar la interpretación o ejecución o la primera fijación del fonograma, o la emisión de la radiodifusión. Por su parte, el artículo 2° de la Ley 44 de 1993, modificatorio del anterior, ampliaba dicho tiempo a cincuenta (50) años.
[13] Este artículo únicamente establecía una regla interpretativa, según la cual "[l]*a protección ofrecida por las normas de este capítulo no afectará en modo alguno la protección del derecho del autor sobre las obras literarias, científicas y artísticas consagradas por la presente Ley. En consecuencia ninguna de las disposiciones contenidas en el podrá interpretarse en menoscabo de esa protección*".

intérpretes, ejecutantes y productores, en ningún caso podrán ser interpretadas en menoscabo de la protección del derecho del autor sobre las obras literarias, científicas y artísticas; y adiciona otra regla, según la cual, no existe jerarquía entre el derecho de autor, por una parte, y los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes y productores de fonogramas por otra, lo que se traduce en que cuandoquiera sea necesaria la autorización tanto del autor de una obra contenida en un fonograma, como del artista intérprete, ejecutante o productor, titular de los derechos del fonograma, el requerimiento de la autorización del autor no deja de existir debido a que también sea necesaria la de aquellos, lo que también ocurre en el caso contrario.

Para finalizar esta parte de la Ley 1520 de 2012, descriptiva de los derechos de autor y los derechos conexos, los tiempos y los objetos de protección, el artículo 11 prescribe la supresión de la licencia de reproducción que antes establecía la Ley 23 de 1982 en sus artículos 58 a 71.

En adelante, la ley se ocupa de las limitaciones y excepciones en materia de derechos de autor y derechos conexos, las infracciones contras estos y las sanciones a que éstas dan lugar.

El artículo 12 aclara así, que dichas limitaciones y excepciones se circunscribirán a (i) los casos especiales (ii) en que no se atente contra la normal explotación de las obras o (iii) no se cause perjuicio injustificado a los titulares.[14]

El artículo 13, demandado de manera particular por el ciudadano accionante, estipula que sin perjuicio del régimen de excepciones que pueda establecer el Estado a los derechos exclusivos de autor y conexos, no está permitida la retransmisión de señales de televisión a través de internet, ya sean éstas terrestres, por cable o por satélite, sin la autorización del titular del derecho del contenido de la señal y, si es el del caso, de la señal, de suerte que establece un derecho exclusivo en favor de los titulares de ese contenido de televisión en su circulación a través de internet.

A partir del artículo 14, el cuerpo normativo impugnado establece las conductas que acarrearán responsabilidad civil y sus excepciones, así como aquellas consideradas delitos y las penas que serán impuestas por su comisión.

[14] En la ponencia para primer debate, se explica que estas tres condiciones son agrupadas en un principio reconocido internacionalmente, denominado "*la regla de los tres pasos*".

De esta manera, el artículo 14 contiene un listado de las conductas por las cuales se incurrirá en responsabilidad civil, por infracción a los derechos de autor y sus derechos conexos. Dichas infracciones son: a) eludir las medidas tecnológicas impuestas para controlar el acceso o los usos no autorizados de las obras, interpretaciones artísticas o ejecuciones, fonogramas o emisiones radiodifundidas; b) fabricar, importar, distribuir, ofrecer al público, proporcionar o comercializar dispositivos, productos o componentes, u ofrecer al público o proporcionar servicios que, respecto de cualquier medida tecnológica efectiva: sean promocionados, publicitados o comercializados con el propósito de eludir dicha medida; o tengan un limitado propósito o un uso comercial significativo, diferente al de eludir dicha medida; o sean diseñados, producidos, ejecutados principalmente con el fin de permitir o facilitar la elusión de dicha medida; c) suprimir o alterar cualquier información sobre la gestión de derechos; d) distribuir o importar para su distribución, información sobre gestión de derechos sabiendo que dicha información ha sido suprimida o alterada sin autorización; e) distribuir, importar para su distribución, transmitir, comunicar o poner a disposición del público copias de las obras, interpretaciones o ejecuciones o fonogramas, a sabiendas de que la información sobre gestión de derechos ha sido suprimida o alterada sin autorización.

En seguida, la ley establece el régimen de excepciones a dicha responsabilidad por la comisión de las infracciones de los literales a) y b) del artículo anterior, entre las que se encuentran: a) actividades no infractoras de ingeniería inversa respecto a la copia de un programa de computación obtenida legalmente, realizadas de buena fe y con el único propósito de lograr la interoperabilidad de un programa de computación creado independientemente con otros programas; b) actividades de buena fe realizadas por un investigador que haya obtenido legalmente una copia, interpretación o ejecución no fijada o muestra de una obra, interpretación o ejecución o fonograma, y que haya hecho un esfuerzo de buena fe por obtener la autorización para realizar dichas actividades y con el único propósito de identificar y analizar fallas y vulnerabilidades de las tecnologías para codificar y descodificar la información; c) la inclusión de un componente o parte con el único fin de prevenir el acceso de menores al contenido inapropiado en línea en una tecnología, producto, servicio o dispositivo que por sí mismo sea diferente a los mencionados en el literal b) del artículo 14; d) actividades de buena fe no infractoras autorizadas por el titular de una computadora, sistema de cómputo o red de cómputo con el único fin de probar, investigar o corregir la seguridad de los mismos; e) el acceso por parte de bibliotecas, archivos o instituciones educativas, sin fines de lucro, a una obra, interpretación o ejecución o fonograma a la cual no tendría acceso de otro modo, con el único fin de tomar decisiones sobre adquisiciones; f) actividades no infractoras con el único fin de identificar y

deshabilitar la capacidad de realizar de manera no divulgada la recolección o difusión de datos de identificación personal que reflejen las actividades en línea de una persona natural, de manera que no tenga otro efecto en la capacidad de cualquier persona de obtener acceso a cualquier obra; g) usos no infractores de una obra, interpretación o ejecución o fonograma, en una clase particular de obras determinadas por la ley y teniendo en cuenta la existencia de evidencia sustancial de un impacto adverso real o potencial en aquellos usos no infractores; h) la actividad legalmente autorizada de investigación, protección, seguridad de la información o inteligencia, llevada a cabo por empleados, agentes o contratistas del gobierno.

Los artículos 16 y 17, a su vez, modifican disposiciones del Código Penal (Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1032 de 2006[15]). El primero de estos asigna una pena de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa a quien, salvo las excepciones previstas en la ley, sin autorización previa y expresa del titular de los derechos correspondientes: (i) por cualquier medio o procedimiento, reproduzca una obra de carácter literario, científico, artístico o cinematográfico, fonograma, videograma, soporte lógico o programa de ordenador, o, quien transporte, almacene, conserve, distribuya, importe, exporte, venda, ofrezca, adquiera para la venta o distribución, o suministre a cualquier título dichas reproducciones; (ii) represente, ejecute o exhiba públicamente obras teatrales, musicales, fonogramas, videogramas, obras cinematográficas, o cualquier otra obra de carácter literario o artístico; (iii) alquile o comercialice fonogramas, videogramas, programas de ordenador o soportes lógicos u obras cinematográficas; (iv) fije, reproduzca o comercialice las representaciones públicas de obras teatrales o musicales; (v) disponga, realice o utilice la comunicación, fijación, ejecución, exhibición, comercialización, difusión o distribución y representación de una de las obras protegidas; (vi) retransmita, fije, reproduzca o, por cualquier medio sonoro o audiovisual,

[15] El artículo 2° de la Ley 1032 de 2006 disponía lo siguiente: "*Violación a los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos. Incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de veintiséis punto sesenta y seis (26.66) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes quien, salvo las excepciones previstas en la ley, sin autorización previa y expresa del titular de los derechos correspondientes: 1. Por cualquier medio o procedimiento, reproduzca una obra de carácter literario, científico, artístico o cinematográfico, fonograma, videograma, soporte lógico o programa de ordenador, o, quien transporte, almacene, conserve, distribuya, importe, venda, ofrezca, adquiera para la venta o distribución, o suministre a cualquier título dichas reproducciones. // 2. Represente, ejecute o exhiba públicamente obras teatrales, musicales, fonogramas, videogramas, obras cinematográficas, o cualquier otra obra de carácter literario o artístico. // 3. Alquile o, de cualquier otro modo, comercialice fonogramas, videogramas, programas de ordenador o soportes lógicos u obras cinematográficas. // 4. Fije, reproduzca o comercialice las representaciones públicas de obras teatrales o musicales. // 5. Disponga, realice o utilice, por cualquier medio o procedimiento, la comunicación, fijación, ejecución, exhibición, comercialización, difusión o distribución y representación de una obra de las protegidas en este título. // 6. Retransmita, fije, reproduzca o, por cualquier medio sonoro o audiovisual, divulgue las emisiones de los organismos de radiodifusión. // 7. Recepcione, difunda o distribuya por cualquier medio las emisiones de la televisión por suscripción*".

divulgue las emisiones de los organismos de radiodifusión; y (vii) recepcione, difunda o distribuya por cualquier medio las emisiones de la televisión por suscripción.

En este caso se añadió el verbo "*exportación*" como conducta violatoria de los derechos patrimoniales de autor y, por ende, sancionable.

Por su parte, el artículo 17 modifica el artículo 3° de la Ley 1032 de 2006 (modificatorio del artículo 272 de la Ley 599 de 2000) y establece la pena privativa de la libertad de cuatro (4) a ocho (8) años y multa para quien, con el fin de lograr una ventaja comercial o ganancia económica privada, y actuando sin autorización de los titulares de derecho de autor y derechos conexos y salvo las excepciones previstas en la ley adelante las actuaciones señaladas en el artículo 14 que acarrean responsabilidad civil, además de: (i) fabricar, ensamblar, modificar, importar, exportar, vender, arrendar o distribuir por otro medio un dispositivo o sistema tangible o intangible a sabiendas de que su función principal es la de asistir en la descodificación de una señal codificada de satélite portadora de programas codificados, sin autorización del distribuidor legítimo de dicha señal; (ii) recepcionar o, posteriormente, distribuir una señal de satélite portadora de un programa con el conocimiento de que ha sido descodificada sin la autorización del distribuidor legítimo de la señal; (iii) presentar declaraciones o informaciones destinadas directa o indirectamente al pago, recaudación, liquidación o distribución de derechos económicos de autor o derechos conexos, alterando o falseando los datos necesarios para estos efectos. El parágrafo de este artículo, no obstante, aclara que los numerales 1 a 5 del artículo no serán aplicables a las bibliotecas sin ánimo de lucro, archivo, institución educativa u organismo público de radiodifusión no comercial, estableciendo una excepción penal especial para dichas instituciones.

Asimismo, el artículo 18 señala expresamente que los artículos anteriores se aplicarán a las obras, interpretaciones, ejecuciones, fonogramas y emisiones de organismos de radiodifusión que, al momento de la entrada en vigencia de la ley, no hubieren pasado al dominio público.

Los artículos 19 y 20 otorgan facultades a las autoridades administrativas y judiciales competentes para resolver los procesos de infracción en materia de propiedad intelectual. La primera de estas disposiciones las faculta para ordenar al infractor que proporcione la información que posea respecto de cualquier persona involucrada en la infracción, así como de los medios de producción o canales de distribución utilizados para ello. De igual manera, el artículo 20 dispone que el juez estará facultado para ordenar que los materiales e implementos que hayan sido utilizados en la fabricación o creación de dichas mercancías pirateadas o falsificadas sean destruidos, o

se disponga su retiro de los canales comerciales. También contempla la disposición que, en casos apropiados, las mercancías de marcas falsificadas podrán ser donadas con fines de caridad para uso fuera de los canales de comercio. Y que, en ningún caso, los jueces podrán permitir la exportación de las mercancías falsificadas o pirateadas o permitir que las mismas se sometan a otros procedimientos aduaneros, salvo en circunstancias excepcionales.

Finalmente, el artículo 21 introduce una modificación al parágrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001 que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995[16] y estableció un porcentaje mínimo de 30% de producción nacional en determinados horarios de sábados, domingos y festivos, mientras que en la legislación anterior éste era del 50%.

10.- Se observa después del anterior recuento que, en efecto, la ley demandada regula diversos aspectos en materia de propiedad intelectual y derechos de autor y conexos. La ponencia para primer debate en sesión conjunta[17], consigna que "*con objeto de la implementación del Acuerdo, se hace oportuno actualizar esta normatividad* [Decisión Andina 351 de 1993 y Ley 23 de 1982] *para garantizar la efectiva protección a los autores, intérpretes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión en*

---

[16] "*Cada operador de televisión abierta y concesionario de espacios en los canales de cubrimiento nacional, deberá cumplir trimestralmente los siguientes porcentajes mínimos de programación de producción nacional:*
a) Canales nacionales
De las 19:00 horas a las 22:30 horas (triple A), el 70% de la programación será producción nacional.
De las 22:30 horas a las 24:00 horas, el 50% de la programación será de producción nacional.
De las 00:00 horas a las 10:00 horas, el 100% de la programación será libre.
De las 10:00 horas a las 19:00 horas el 50% será programación de producción nacional.
PARÁGRAFO. En sábados, domingos y festivos el porcentaje de producción nacional será mínimo del 50% en horario triple A;
b) Canales regionales y estaciones locales.
En los canales regionales y estaciones locales, la emisión de programación de producción nacional deberá ser el 50% de la programación total.
Para efecto de esta ley se establecerán las siguientes definiciones:
a) Producción Nacional. Se entiende por producciones de origen nacional aquellas de cualquier género realizadas en todas sus etapas por personal artístico y técnico colombiano, con la participación de actores nacionales en roles protagónicos y de reparto. La participación de actores extranjeros no alterará el carácter de nacional siempre y cuando, ésta no exceda el 10% del total de los roles protagónicos;
b) La participación de artistas extranjeros se permitirá siempre y cuando la normatividad de su país de origen permita la contratación de artistas colombianos;
c) Coproducción. Se entenderá por coproducción, aquella en donde la participación nacional en las áreas artística y técnica no sea inferior a la de cualquier otro país.
El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la imposición de sanciones por parte de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), que según la gravedad y reincidencia pueden consistir en la suspensión del servicio por un período de tres (3) a seis (6) meses a la declaratoria de caducidad de la concesión respectiva sin perjuicio de las acciones judiciales a que haya lugar y del incumplimiento de la norma y principios del debido proceso".

[17] Presentada por el Senador Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar y el Representante a la Cámara Augusto Posada Sánchez.

el entorno digital", aclarando que hace referencia a "*los derechos sustantivos otorgados por la ley al autor, intérprete, producto de fonograma y organismo de radiodifusión*" y señala expresamente que "*no se reglamenta la responsabilidad de intermediarios como los ISP (Internet Service Provider), por cuanto para este último tema el Acuerdo establece un plazo de 1 año a partir de su entrada en vigencia*".

Una vez analizado el contenido de la Ley 1520 de 2012, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si la misma ha debido surtir el trámite de ley estatutaria por la materia que regula. Con el fin de resolver el primero de los cargos planteados por el ciudadano Robledo Castillo, previamente, deberá hacer unas consideraciones en torno a la naturaleza de los derechos de autor según la jurisprudencia constitucional y determinar si los contenidos examinados efectivamente tenían esa reserva.

Naturaleza y principales características de los derechos de autor y sus derechos conexos

11.- Es importante contextualizar el tema de los derechos de autor desde una perspectiva doctrinal para comprender mejor su origen y posterior desarrollo. Estudiosos de esta área del Derecho han señalado que su origen tiene lugar en la Francia de finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, pudiendo ser representados en la frase de Le Chapelier en el informe para las deliberaciones del Decreto de enero de 1791: "*Las más sagrada, la más legítima, la más inatacable, y si se me permite decirlo, la más personal de las propiedades es la obra, fruto del espíritu de un escritor*". Bajo esta inspiración se estableció un derecho de autor, dándose prioridad al derecho personal, y dejando en un segundo plano la creación como un bien comercial. Bien por el contrario, la idea del *copyright* anglosajón surgió a partir de una visión utilitarista por su importancia comercial, menos que por los derechos personales que estos envuelven.[18]

A partir de estas dos concepciones, la protección que deriva de los derechos sobre las obras literarias, artísticas y científicas se brinda en dos sentidos: el patrimonial y el moral. Así, los derechos patrimoniales consisten en las prerrogativas de tipo económico, que buscan la explotación económica de la obra, mientras que los morales procuran brindar una protección al autor "*en su relación personalísima con la obra; el poder que le otorga la ley al autor mediante estos derechos no corresponde a un interés económico, son de carácter extrapatrimonial, y buscan que el vínculo directo de la*

[18] "*Elementos básicos para la reflexión de la propiedad intelectual en el contexto digital*". En: Los blogs jurídicos y la WEB 2.0 para la difusión y la enseñanza del Derecho, Ed. Gonzalo A. Ramírez Cleves. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, pp. 637 a 661.

creación de la obra, como una exteriorización de su individualidad, sea respetado ante todo".[19]

Los derechos morales de autor son entonces aquellos que la ley otorga al creador, por lo cual su titularidad únicamente recae sobre las personas naturales como reconocimiento de la aptitud creadora del ser humano. De esta condición se derivan ciertas notas que los caracterizan, como la inalienabilidad, la irrenunciabilidad, la inexpropiabilidad y la inembargabilidad. Asimismo, es importante señalar que dentro de estos, se encuentran: (i) el reconocimiento de autoría, mediante el cual el autor o creador de una obra tiene derecho a exigir que se le reconozca como autor y a oponerse a aquellos actos que infrinjan tal reconocimiento; (ii) el respeto a la integridad de la obra, que dota al autor de la facultad de oponerse a los actos que realice un tercero sobre su obra y que impliquen su mutilación, transformación o daño en perjuicio de la honra del autor; (iii) la conservación inédita de la obra, en virtud del cual, un autor o creador cuenta con la potestad de decidir el momento en que su obra va a ser publicada o si, por el contrario, quiere mantenerla inédita, sin que puedan oponerse aún razones de interés público; es a partir del momento de la publicación de una obra que el autor adquiere derechos patrimoniales; (iv) la modificación de la obra y (v) su retiro de circulación, los cuales implican que así haya transferido los derechos patrimoniales sobre su obra, el autor conserva la facultad de realizar modificaciones a la obra en cualquier momento o exigir el retiro de circulación de la misma.

El segundo género de estos derechos, esto es, los derechos patrimoniales de autor son aquellas facultades exclusivas de explotación reservadas para el autor y que le permiten autorizar o prohibir a terceros que realicen determinados actos de explotación de su obra. Entre estos actos se encuentran, la reproducción, la transformación, la distribución, la comunicación pública, la traducción o la adaptación.[20]

12.- Otro aspecto destacable es el que tiene que ver con la temporalidad de la protección, en la medida en que la misma es limitada en el tiempo, a diferencia de la propiedad de los bienes materiales. Se ha argumentado mayoritariamente que dicha temporalidad se debe a la búsqueda de un equilibrio entre los intereses particulares del titular y el interés general del acceso a la información, al igual que como una manifestación del principio de función social de la propiedad. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado pues, que "*la razón de ser de la limitación no es otra que la función social de la propiedad, consagrada en los artículos*

[19] *Ibíd.* , p. 649.
[20] Sobre las diferencias entre los derechos morales y patrimoniales de autor, véase la sentencia C-523 de 2009, en la que esta Corporación declaró constitucional el artículo 247 de la Ley 23 de 1982.

58 y 2° inciso segundo de la Carta". A lo cual ha agregado que, "[e]*n efecto, la doctrina coincide en afirmar que una creación del espíritu que beneficie la cultura de un pueblo es algo que involucra simultáneamente los derechos del creador como los derechos de la comunidad. Tanto a nivel tecnológico como artístico, un nuevo aporte nunca es un fenómeno individual. De allí que el derecho de propiedad sobre dichos aportes no sea intemporal sino que, por un fenónemo convencional de transacción entre el mínimo que exige el goce exclusivo y el máximo de difusión que la comunidad exige, se fija discrecionalmente por el legislador un término razonable al cabo del cual el derecho individual de propiedad se extingue. La temporalidad del derecho intelectual busca finalmente resolver la tensión que existe entre el interés privado y el interés público*".[21]

13.- De igual manera, puede decirse que con el fin de lograr cierto equilibrio entre intereses contrapuestos: el interés general de la comunidad y el interés particular del titular de la obra protegida, la legislación colombiana, en consonancia con las legislaciones mundiales en la materia, ha establecido un régimen de excepciones que corresponden a aquellas situaciones en las que no es necesario solicitar autorización del titular del derecho, ni realizar una remuneración por la utilización de la obra. Todas las excepciones deben cumplir con los requisitos de la llamada regla de los tres pasos: (i) que se trate de un caso especial y específico, (ii) que con su aplicación no se atente contra la normal explotación de la obra, y (iii) que con ésta no se cause un perjuicio injustificado a los intereses legítimos del titular del derecho de autor.[22]

Según la doctrina, dentro de las razones que justifican la existencia de un régimen de excepciones, se encuentran las siguientes: (i) la función social que debe cumplir la propiedad; (ii) la protección e incentivación de la educación; (iii) la difusión de la cultura; (iv) lograr la eficacia de la ley; (v) la conservación del patrimonio cultural; (vi) lograr una mayor participación ciudadana en la vida democrática; (vii) la búsqueda de que los derechos de autor no sean un obstáculo para las nuevas creaciones; (viii) no obstaculizar actividades ni investigaciones judiciales; y (ix) garantizar la libertad de expresión.[23]

14.- En Colombia, la protección de estos derechos deriva directamente del mandato constitucional consagrado en el artículo 61, que estipula la protección por parte del Estado de la propiedad intelectual, en los términos en que lo establezca la ley. Esto es así, por cuanto la propiedad intelectual

[21] Sentencia C-334 de 1993.
[22] *Ibíd.* , p. 649.
[23] *Ibíd.* , p. 649.

comprende la regulación de todas aquellas relaciones que surgen con ocasión de los derechos de autor y sus derechos conexos, los derechos sobre la propiedad industrial y los derechos sobre descubrimientos científicos, invenciones y mejoras útiles.[24]

Asimismo, es importante anotar que dentro de los derechos de autor, en un sentido amplio, se suele incluir los derechos conexos, considerados como aquellos que protegen a los artistas, intérpretes y ejecutantes, así como a los productores de fonogramas y a los organismos de radiodifusión.[25] En sentido estricto, no obstante, los derechos de autor son aquellos que otorgan protección a las personas naturales creadoras de obras científicas, literarias y artísticas[26] y que recaen sobre los objetos en que éstas se materializan. De esta suerte, el objeto que se protege a través del derecho de autor es la obra considerada como "*… la expresión personal de la inteligencia que desarrolla un pensamiento que se manifiesta bajo una forma perceptible, tiene originalidad o individualidad suficiente, y es apta para ser difundida y reproducida*".[27]

15.- Esta Corte se ha ocupado en varias ocasiones del tema de la propiedad intelectual y más concretamente de la naturaleza de estos derechos.[28] Desde temprana jurisprudencia, ha señalado que los derechos morales de autor tienen la categoría de derechos fundamentales comoquiera que todas las formas de manifestación del espíritu son inherentes al ser humano, mientras que los derechos patrimoniales derivados de los derechos de autor, si bien merecen la protección del Estado, no ostentan tal categoría. La sentencia C-155 de 1998[29] lo estableció en los siguientes términos:

> "Los derechos morales de autor se consideran derechos de rango fundamental, en cuanto la facultad creadora del hombre, la posibilidad de expresar las ideas o sentimientos de forma

[24] Ver sentencia C-228 de 1995, en la cual la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 61 y 62 de la Ley 44 de 1993 "*por la cual se modifica y adiciona la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1994*".
[25] Así lo han señalado las sentencias C-040 de 1994 y C-1139 de 2000.
[26] Artículo 2° de la Ley 23 de 1982.
[27] Lipszyc Delia, "Derechos de autor y Derechos Conexos", Ediciones Unesco Cerlalc, 1993. Citado en sentencia C-040 de 1994.
[28] Sobre el tema de la propiedad intelectual y los derechos de autor, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-509 de 2004, C-1118 de 2005, C-750 de 2008, C-523 de 2009, C-871 de 2010, entre muchas otras.
[29] En aquella oportunidad, la Corte debió estudiar la constitucionalidad de la Ley 397 de 1997 "*Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulo a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias*". Esta Corporación decidió declarar exequible la ley en cuanto a la forma de su expedición, pero declaró inexequible la expresión "*irrenunciable*" contenida en el artículo 34. A partir de esta sentencia, la Corte ha sostenido que los derechos morales de autor son derechos fundamentales, mientras que su dimensión patrimonial no ostenta tal rango.

> particular, su capacidad de invención, su ingenio y en general todas las formas de manifestación del espíritu, son prerrogativas inherentes a la condición racional propia de la naturaleza humana, y a la dimensión libre que de ella se deriva. Desconocer al hombre el derecho de autoría sobre el fruto de su propia creatividad, la manifestación exclusiva de su espíritu o de su ingenio, es desconocer al hombre su condición de individuo que piensa y que crea, y que expresa esta racionalidad y creatividad como manifestación de su propia naturaleza. Por tal razón, los derechos morales de autor, deben ser protegidos como derechos que emanan de la misma condición de hombre.
>
> Por su parte, los derechos patrimoniales derivados de los derechos de autor, aunque no se consideran fundamentales, merecen también la protección del Estado. Así lo establece la Constitución Política en el artículo 61 superior, que señala que *'(el) Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la Ley'*".[30]

16.- Hecha esta contextualización del tema sobre el cual versa la Ley 1520 de 2012, corresponde a la Sala adentrarse en el análisis de los vicios formales alegados en la demanda. En primer lugar, examinará si se configuró el presunto vicio de falta de competencia de las comisiones segundas constitucionales permanentes del Congreso de la República, para lo cual estudiará el aspecto relativo a dicha asignación de competencias y la jurisprudencia en torno al grado de intensidad del examen de constitucionalidad de las mismas.

Competencia de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República para aprobación en primer debate de los proyectos de ley

17.- La Constitución Política establece en su artículo 157 los requisitos que deben cumplirse para que un proyecto de ley se convierta en ley de la República. Dichas exigencias formales consisten en: (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, previo trámite en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, o en sesión conjunta de las comisiones de ambas cámaras, en los casos que así lo determine el

[30] El carácter de derechos fundamentales de los derechos patrimoniales de autor ha sido reiterado en varias ocasiones por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en las sentencias C-053 de 2001 y C-1118 de 2005, entre otras.

reglamento del Congreso; (iii) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate; y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno.

A su turno, el artículo 142 superior señala que cada una de las cámaras del órgano legislativo elegirá para cada período las comisiones permanentes que darán primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo. Delega, asimismo, al legislador, la función de regular el número de comisiones permanentes, su número de miembros y las materias de las que cada una de éstas deberá ocuparse.

Es así como la materia fue reglada mediante la Ley 3ª de 1992 "*Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*". El artículo 2° de dicha normatividad (modificado por el artículo 1° de la Ley 754 de 2002), establece el número de comisiones que tendrá cada cámara legislativa y determina el número de miembros de cada una de éstas y las materias que le competen y que deben ser tenidas en cuenta al momento de efectuar el reparto de los proyectos de ley para aprobación en primer debate.

18.- En consideración a que el cargo del ciudadano Robledo Castillo consiste en la presunta falta de competencia de las comisiones segundas para dar trámite en primer debate a la ley que demanda, por cuanto el tema atinente a la propiedad intelectual fue adscrito por la ley a las primeras, la Corte deberá revisar cuáles son los asuntos asignados a estas comisiones para poder analizar si le asiste o no la razón al accionante en este punto.

19.- De conformidad con el artículo 2° de la mencionada Ley 3ª de 1992, son de competencia de las comisiones primeras: i) las reformas constitucionales; ii) las leyes estatutarias; iii) la organización territorial; iv) los reglamentos de los organismos de control; v) las normas generales sobre contratación administrativa; vi) notariado y registro; vii) estructura y organización de la administración nacional central; viii) los derechos, garantías y deberes; ix) la rama legislativa; x) las estrategias y políticas de paz; xi) la **propiedad intelectual**; xii) la variación de la residencia de los altos poderes nacionales; y xiii) los asuntos étnicos. (Resaltado añadido).

Por su parte, a las comisiones segundas les corresponde conocer de los proyectos de ley que versen sobre: i) política internacional; ii) defensa nacional y fuerza pública; iii) tratados públicos, iv) carrera diplomática y consular; v) comercio exterior e integración económica; vi) política portuaria; vii) relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; viii) fronteras; ix) nacionalidad; x) extranjeros; xi) migración; xii) honores y

monumentos públicos; xiii) servicio militar; xiv) zonas francas y de libre comercio; y xv) contratación internacional.

20.- Es claro pues, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que los proyectos de ley que versen sobre propiedad intelectual deberán ser repartidos para aprobación en primer debate a las comisiones primeras del Senado y de la Cámara de Representantes, mientras que aquellos cuya materia principal sea relativa a política internacional, tratados públicos, comercio exterior e integración económica, serán de conocimiento de las comisiones segundas.

21.- La Corte ha considerado que tal asignación de competencias, según la materia a regular, obedece a importantes razones que buscan racionalizar y facilitar el trabajo legislativo, a fin de que este órgano funcione de manera eficiente y sus actividades se sujeten a los principios rectores de publicidad y participación democrática. En sentencia C-540 de 2001,[31] esta Corporación se pronunció ampliamente al respecto y señaló lo siguiente:

> "Para la Corte la distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destaca el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" (C.P., art. 2º), además de facilitar y organizar el cumplimiento eficiente de las funciones del Congreso, dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo (C.P., Preámbulo y arts. 1º, 114, 150 y ss).
>
> 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

[31] En aquella oportunidad, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000 y la declaró exequible por el cargo de vicios de trámite en su formación al haber sido aprobada en primer debate en la comisión primera y no en la comisión cuarta de las cámaras legislativas del Congreso de la República.

> 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.
>
> En relación con la regla de la publicidad en el proceso legislativo y el ejercicio del control democrático, la Ley 5ª de 1992 señala la oportunidad y la finalidad para la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley. Establece la figura de la presentación de observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo 'cuyo examen y estudio esté adelantando alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes', la publicación en la Gaceta del Congreso de las opiniones expuestas por 'toda persona natural o jurídica' y la obligatoriedad de consignar en el respectivo proyecto 'la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes' (L. 5ª de 1992, arts. 230 a 232)".

Como se ve, existen importantes razones que justifican la existencia de diferentes comisiones al interior del Congreso de la República, a las cuales les serán distribuidos los proyectos de ley y de acto legislativo, según la materia que regulen:

i) Permite un trámite más eficiente de las iniciativas legislativas, por cuanto los proyectos se asignarán al grupo de congresistas, en cada una de las cámaras legislativas, que cuente con mayores conocimientos sobre el tema regulado, lo cual facilita el cumplimiento de las funciones del Congreso dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo.

ii) Facilita la distribución racional de las actividades del órgano legislativo, por cuanto permite un reparto adecuado y sin sobrecarga para ninguna de dichas comisiones.

iii) La asignación de manera organizada y sistemática por temas a las diferentes comisiones, redunda en una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley.

iv) Permite la realización de debates más especializados que favorecen el proceso legislativo, pues los congresistas que hagan parte de cada una de las comisiones laborarán sobre materias de su interés, que guarden relación con su área de formación o de experiencia laboral.

v) Facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.

La jurisprudencia en torno al grado de rigor en el control de constitucionalidad por la presunta falta de competencia de las comisiones permanentes del Congreso

22.- Si bien esta Corporación ha reconocido que la distribución del trabajo legislativo y la asignación de materias a las diferentes comisiones de las cámaras del Congreso de la República responde a importantes fines como el de eficiencia y especialidad en la labor legislativa, ha sido igualmente enfática al precisar que, en consideración al cúmulo de trabajo del Congreso "*sería impracticable y tal vez imposible hacer una distribución temática precisa y rígida de las materias legislativas entre las siete (7) comisiones constitucionales permanentes, en cuanto siempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo*".[32]

De esta manera, en consideración a la apreciación que se ha hecho de la gran dificultad que presenta la exigencia de rigidez en la distribución de los proyectos de ley, por cuanto los mismos pueden regular diversas materias que eventualmente corresponderían a diferentes comisiones constitucionales permanentes, la Corte Constitucional ha establecido que su examen debe partir de la premisa según la cual, "*en muchas ocasiones la distribución de los proyectos de ley para su aprobación en primer debate es aproximada, debido a las condiciones especiales del contenido de cada*

[32] Sentencia C-540 de 2001.

proyecto".[33] Así pues, al juez constitucional corresponde tener en cuenta que "*si bien la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las comisiones permanentes, la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate*".[34]

23.- Como corolario de lo anterior, surge entonces, que el examen de constitucionalidad de leyes que cobijen materias adscritas a diferentes comisiones permanentes de las cámaras legislativas y que, a primera vista, aparezcan como de competencia de varias de ellas de acuerdo a la distribución temática que establece la Ley 3ª de 1992, debe ser flexible por las siguientes razones:

> "1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.[35]
>
> 2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, *según su criterio*, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el Parágrafo 2º - artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 […].
>
> 3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión

[33] *Ibíd.*
[34] *Ibíd.*
[35] El artículo 142 de la Constitución señala 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" [Nota a pie de página N° 5 en la sentencia C-540 de 2001 de la cual se hace la transcripción textual].

constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate.

[…]

Si, de acuerdo con lo anterior, es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante.

4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 nl. 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.

[…]

De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley".[36]

24.- Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Corte, mediante sentencia C-540 de 2001, declaró exequible la Ley 617 de 2000 por el cargo relativo a la falta de competencia de la Comisión Primera de Senado y Cámara para darle trámite y aprobación en primer debate. Consideró al respecto la Sala Plena que una revisión integral del cuerpo normativo bajo examen permitía apreciar que la finalidad de la norma no era la de reformar la Ley Orgánica del Presupuesto, sino que su objeto principal era el de afectar el tema de la organización territorial, por lo cual era razonable su reparto a las comisiones primeras para su trámite en primer debate.[37]

---

[36] Sentencia C-540 de 2001.

[37] El criterio de flexibilidad en el control de constitucionalidad por presuntos vicios derivados de la falta de competencia de las comisiones permanentes del Congreso había sido previamente sentado en

De igual manera, en jurisprudencia más reciente, esta Corporación ha mantenido la anterior postura frente a la intensidad o el rigor del análisis que debe llevar a cabo la Corte Constitucional en torno al tema de la competencia de las comisiones constitucionales permanentes. Así, por ejemplo, en las sentencias C-475 de 2006[38] y C-306 de 2009,[39] esta Corporación reiteró que para efectos de determinar la razonabilidad de un determinado reparto de un proyecto de ley, se debe establecer cuál es la materia dominante y que la inconstitucionalidad de dicho proyecto o de la ley, sólo surgirá como consecuencia de una decisión de asignación por parte del presidente de la respectiva cámara que aparezca como irrazonable.

25.- Es importante recordar, no obstante lo anterior, que hay una exigencia constitucional de cumplimiento de la distribución del trabajo en el seno del Congreso de la República, de acuerdo con las competencias temáticas

---

sentencias como la C-648 de 1997, en la que la Corte había señalado que: "[e]*n aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento 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 de que se trate*". En dicho fallo, la Corte decidió declarar exequible el capítulo II de la Ley 318 de 1996 por no presentar vicios de forma. De igual manera, la Corte encontró ajustado a la Carta el Proyecto de Ley No. 001/99 Senado - 82/98 Cámara "*Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital*" objetado por el Presidente de la República, en consideración a lo siguiente: "*La Corte observa entonces que el proyecto de ley objetado, se refiere a asuntos que son de la incumbencia tanto de las comisiones primeras como de las terceras constitucionales permanentes de las cámaras legislativas. En tal virtud, a fin de decidir cuál de ellas es competente, no pudiéndose acudir al principio de especialidad pues, como se ha visto, desde este punto de vista ambas comisiones tienen vocación para abocar inicialmente el estudio y debate del proyecto objetado, resulta menester estarse a lo dispuesto por el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, según el cual "*cuando la materia de 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*". De esta manera, estima la Corte, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que la asignación hecha por el presidente de la respectiva cámara legislativa, tiene la virtud de definir la competencia de la comisión que inicia el trámite, y a esta decisión ha de estarse, salvo que sea irrazonable. Por lo tanto, las comisiones primeras constitucionales de ambas cámaras, en virtud del reparto que les fue hecho del proyecto bajo examen, reparto verificado de conformidad con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, eran competentes para dar primer debate al referido proyecto*".

[38] En esa oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad del trámite que se dio al proyecto de ley en estudio, pues consideró que la ley demandada tenía como finalidad fundamental *"regular el derecho de acceso al crédito de vivienda así como ampliar las funciones de protección social de las Cajas de Compensación"*. En este sentido, expuso que las comisiones séptimas de la Cámara y del Senado eran competentes para conocer de seguridad social, vivienda y familia y que "*no existe ningún argumento para sostener que la asignación de competencias financieras a las Cajas de Compensación defina como contenido dominante de la ley la materia financiera y que este contenido pueda primar sobre los temas sociales a los cuales, de manera explícita, se refiere tanto el texto de la ley como su respectiva exposición de motivos".*

[39] En sentencia C-306 de 2009, por su parte, la Corte manifestó de nuevo que el control de constitucional debía ser flexible con el fin de respetar la decisión del presidente de la cámara legislativa correspondiente. Conforme a ello, este Tribunal determinó que, dado que el proyecto de ley en estudio contenía varios temas, dentro de los cuales se encontraban algunos referentes al transporte, resultaba razonable su asignación a las comisiones sextas constitucionales permanentes.

asignadas por ley a cada una de las comisiones, pues ésta tiene, "*desde una perspectiva estrictamente constitucional*, 'profundas connotaciones democráticas y de eficiencia en el cumplimiento de la función legislativa'",[40] lo cual hace que en el examen de constitucionalidad del procedimiento de formación de una ley "*no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el* [trámite] *en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto*".[41] En este sentido, la Corte ha determinado que la violación a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 que asigna las competencias temáticas a las comisiones congresuales "*acarrea un vicio de relevancia constitucional*, *que daría lugar a la declaración de inexequibilidad de la disposición legal irregularmente tramitada*." Tal argumentación se observa plasmada de la siguiente manera:

> "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".[42]

En igual sentido apunta lo indicado por esta Corporación en sentencia C-353 de 1995, como pasa a exponerse textualmente:

> "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."

26.- Lo anterior pone en evidencia que esta Corporación ha reconocido, de una parte, que el desconocimiento de las competencias temáticas de las comisiones congresuales -asignadas por la Ley 3ª de 1992- en el proceso de

[40] Sentencia C-975 de 2002, en la que cita la sentencia C-540 de 2001.
[41] Sentencia C-792 de 2000, citada en C-975 de 2002.
[42] Sentencia C-792 de 2000.

formación de la ley constituye un vicio de relevancia constitucional que impondría al órgano de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico el texto normativo que surtió un trámite irregular.

No obstante, también ha tenido en cuenta que, en virtud del parágrafo 2° del artículo 2° de la ley en comento, que asigna las competencias a estas comisiones según la materia sobre la cual verse el proyecto de ley o de acto legislativo a debatir y aprobar en primer debate, el presidente de la respectiva cámara cuenta con un margen de apreciación en el reparto de los mismos "***cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión***", pues en tales circunstancias, lo faculta para enviarlo a "*aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines*". (Subraya la Corte).

Asimismo, y derivado de la facultad mencionada con que cuenta el presidente a quien corresponda hacer el reparto del proyecto de ley de que se trate, la Corte ha establecido que el juicio de constitucionalidad del procedimiento legislativo por parte del órgano constitucional surtido en lo que tiene que ver con la competencia de la comisión que le haya dado trámite y aprobación en primer debate, debe ser un control flexible y, por ende, sólo es admisible la intervención del juez constitucional cuandoquiera que dicho reparto resulte irrazonable.

27.- Para el asunto bajo examen en esta oportunidad resulta de gran relevancia el precedente sentado en la sentencia C-975 de 2002, en el que la Corte declaró inconstitucional la Ley 719 de 2001 "*por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones*". En aquella oportunidad la Sala Plena debió resolver un cargo por vicios de forma en el proceso de formación de la ley consistente justamente en la falta de competencia de las comisiones sextas constitucionales permanentes de las cámaras legislativas. El demandante del cuerpo normativo sostenía que en el trámite legislativo se había desconocido el mandato constitucional consagrado en el artículo 142, comoquiera que su materia dominante –los derechos de autor- era de competencia de las comisiones primeras, pues éstas tienen señalada la atribución de conocer los proyectos relativos a la propiedad intelectual, la cual comprende estos derechos.

La Corte señaló que la propia ley aporta herramientas importantes para resolver los conflictos que puedan llegar a surgir en aquellos casos en que la temática de un proyecto no ley no aparezca adscrita a una determinada comisión permanente, o cuando en el proyecto de ley se regulen asuntos cuya discusión competa a diversas comisiones. En efecto, la sentencia indica que tanto la Ley 3ª de 1992, como el reglamento del Congreso

contenido en la Ley 5ª del mismo año dan la clave para resolver estos conflictos. En el primero de los supuestos, que se configura cuando el proyecto de ley regule asuntos cuya discusión competa a diversas comisiones, la Corporación señaló que 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. Respecto de la segunda hipótesis fáctica, referida a la falta de adscripción de un determinado tema a una comisión particular, la Corte señaló que 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".* Lo anterior llevó a la Corte a concluir sobre este punto que:

> "[E]n 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".

La duda razonable sobre cuál es la comisión competente para dar trámite en primer debate a determinado proyecto de ley, permite pues, que el presidente de la respectiva cámara lo asigne según su criterio, el cual, en todo caso, debe estar orientado por el tema y la finalidad que persigue la ley, "*sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos* […] *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*".

Finalmente, la Sala Plena de esta Corporación, después de haber realizado el análisis del trámite legislativo del proyecto de ley que se convertiría más adelante en la Ley 719 de 2001 y al advertir, por su epígrafe, que ésta era modificatoria de 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*", concluyó que, efectivamente, las comisiones sextas a las cuales les fue repartido dicho proyecto, carecían de competencia para darle trámite, pues "*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*".

Así pues, en consideración a que "*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*" y que estos derechos se enmarcan en el área más amplia de propiedad intelectual, la Corte concluyó que las comisiones competentes eran, tal y como lo señalaba el demandante, las primeras y no las sextas, en virtud de lo cual procedió a declarar la inexequibilidad de la ley por vicios de forma en el procedimiento de formación.

Análisis del cargo por falta de competencia de las comisiones segundas para aprobar en primer debate la Ley 1520 de 2012

28.- Con fundamento en todo lo expuesto en relación con el tema de la competencia de las comisiones constitucionales permanentes del Senado y el tipo de examen que esta Corporación debe realizar, procederá a continuación a determinar si el cargo en relación con este punto debe prosperar o si, por el contrario, no le asiste la razón al ciudadano demandante.

29.- Para empezar, es importante indicar que la demanda cumple el requisito exigido por el artículo 242, numeral 3°, de la Constitución Política,[43] ya que al tratarse de cargos por vicios de forma, la misma debía

[43] Este artículo dispone: "*Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: // 3. Las*

ser interpuesta en el término de un año a partir de la publicación de la ley. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad fue presentada en la Secretaría de esta Corporación el día 4 de mayo de 2012 y la publicación de la ley objeto de acusación es de 13 de abril de 2012, en el Diario Oficial N° 48.400.[44]

30.- En segundo lugar, la Corte considera necesario hacer un recuento del procedimiento que se le imprimió al proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1520 de 2012.

En la Gaceta del Congreso N° 75 del 20 de marzo de 2012, consta que ese día fue radicado por el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz Granados Guida; el Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras y el Ministro de Tecnología de la Información y las Telecomunicaciones, Diego Molano Vega, y ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 201.

El mismo día, el Secretario General del Senado de la República procedió a remitir al despacho del Presidente del Senado el expediente de la iniciativa legislativa con el objeto de que se repartiera, teniendo en cuenta que *"la materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente"*.[45]

De esta manera, aparece claro dentro del expediente legislativo que se inició su trámite en las comisiones segundas, más específicamente, en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y que, posteriormente, se continuó el procedimiento ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

31.- Ahora bien, vale la pena volver sobre el punto ya aclarado en las consideraciones relativas al alcance y contenido de la ley bajo examen. Como se vio de manera detallada, la materia predominante que la misma regula es la de los derechos de autor y sus derechos conexos, mediante la modificación de la Ley 23 de 1982 "*sobre derechos de autor*" en diversos aspectos, y del Código Penal en lo atinente a los delitos contra los derechos de autor y sus derechos conexos.[46]

---

acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto".

[44] Folios 410 y siguientes del cuaderno principal del expediente.

[45] Gaceta del Congreso No. 75, martes 20 de marzo de 2012, pág. 11. (Folios 174 y siguientes del cuaderno de pruebas remitido por el Senado de la República).

[46] No desconoce la Sala que, tal y como lo ponen de presente algunos de los intervinientes, el artículo 21, por ejemplo, regula una materia diferente, cual es la de los porcentajes mínimos de televisación de

32.- No obstante lo anterior, las intervenciones de los Ministerios que presentaron esta iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, así como todas aquellas que defienden la constitucionalidad del cuerpo normativo, argumentaron que las comisiones segundas permanentes en las dos células legislativas eran efectivamente competentes para dar aprobación en primer debate a la ley cuestionada, en tanto ésta debía ser expedida en el marco de la implementación de los compromisos adquiridos por Colombia en virtud del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América, su Protocolo modificatorio y sus Cartas adjuntas.

33.- Al respecto es importante hacer varias precisiones. En primer lugar, si bien la Corte no pone en discusión que dicha ley fue expedida con el fin de implementar los compromisos adquiridos por el Estado, con ocasión de la suscripción de dicho acuerdo;[47] en todo caso, reitera que la materia regulada no es otra que la relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales, como ya ha sido establecido en apartes precedentes de esta sentencia, hacen parte, junto con el de propiedad industrial, del tema más amplio de la propiedad intelectual, adscrito a las comisiones primeras permanentes constitucionales.

Así pues, es importante poner de presente que son dos aspectos claramente diferenciables (i) el atinente al marco dentro del cual se adopta una regulación normativa, o en virtud del cual se procede a regular o a modificar una normatividad sobre determinada materia; y (ii) aquel relativo a la materia regulada propiamente dicha, es decir, el tema predominante en determinado cuerpo normativo.

En este punto vale la pena hacer especial énfasis en que lo que ha sido sometido al control de constitucionalidad de esta Corporación es la regulación interna de lo que tiene que ver con los derechos patrimoniales de autor, en virtud de los compromisos que ha adquirido el Estado colombiano al suscribir el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América, sin que la ley bajo examen guarde relación alguna con temas atinentes a relaciones comerciales entre los dos Estados, ni ataña de ninguna manera al ámbito internacional.

Lo anterior se ve reforzado si se observa que las competencias temáticas obedecen a un criterio de especialidad, en la medida en que la comisión especializada en determinada materia va a ser más eficiente debido a su mayor cualificación por experticia para regularla. En el caso concreto que

---

producciones nacionales, lo cual no implica que la materia dominante a lo largo de la ley, no sea la de los derechos de autor.

[47] Así consta en el título de la ley y en su artículo 1° que consagra el objetivo de la misma.

ahora ocupa a la Corte, se observa que las comisiones primeras fueron expresamente designadas por la Ley 3ª de 1992 para dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo que versen sobre "***propiedad intelectual***". Las comisiones segundas, por su parte, se ocuparán de tramitar aquellas que guarden relación con "*política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional*". Esto implica que las áreas de especialización de estas últimas no tienen relación alguna con los derechos de autor, ni la propiedad intelectual y que, en esa medida, a pesar de haberse surtido en su seno los trámites de las leyes aprobatorias del Acuerdo Comercial con los Estados Unidos, su Protocolo modificatorio y su Carta adjunta, en virtud de los cuales se implementan algunos compromisos relativos a la propiedad intelectual, las comisiones competentes, por expresa disposición legal, eran las primeras y no dejan de serlo por el solo hecho de que las leyes aprobatorias de dichos instrumentos internacionales se hayan tramitado en primer debate por las comisiones segundas que eran las competentes para el efecto.

34.- Se habrá de dar aplicación, de esta manera, al precedente sentado en sentencia C-975 de 2002, ampliamente analizada en la presente providencia, y en la cual esta Corte declaró la inexequibilidad de la Ley 719 de 2001 por haber sido tramitada en primer debate en las comisiones sextas de Cámara y Senado que carecían de competencia para ello, en tanto la materia regulada era precisamente la de derechos de autor, adscrita a las comisiones primeras constitucionales permanentes del Congreso de la República, lo cual, a juicio de la Sala configuró un vicio insubsanable en el procedimiento de formación de la ley.

35.- Las anteriores consideraciones bastan para declarar inexequible por vicios de forma en su procedimiento de formación la Ley 1520 de 2012 demandada en la presente oportunidad ante esta Corporación.

36.- Comoquiera que del estudio de este cargo por vicios de forma se advierte la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley acusada, por razones de economía procesal y respeto al principio de la cosa juzgada constitucional, la Corte se abstendrá de referirse a las demás acusaciones que han sido planteadas en la demanda.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 1520 de 2012 "*por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su Protocolo Modificatorio, en el marco de la política de comercio exterior e integración económica"*.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

ALEXEI JULIO ESTRADA
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente con permiso

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General