

Sentencia C-090/15

DERECHO A LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES DE PERSONAS CIEGAS Y DE BAJA VISION-Configuración de cosa juzgada constitucional formal

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL-Concepto/COSA JUZGADA MATERIAL-Concepto/COSA JUZGADA ABSOLUTA-Concepto/COSA JUZGADA RELATIVA-Concepto

Referencia: Expediente D-10397

Demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1680 de 2013

Actor: Alcibíades Serrato

Magistrado Ponente
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., cuatro (4) de marzo de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados -María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En escrito presentado el 28 de julio de 2014, el ciudadano Alcibíades Serrato, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó la totalidad de la Ley 1680 de 2013, por considerar que vulnera los artículos 61, 152 y 158 de la Constitución Política.

Mediante Auto del veintiséis (26) de agosto de dos mil catorce (2014), se resolvió admitir la demanda al considerarse que cumplía con los requerimientos mínimos de especificidad, pertinencia, suficiencia y certeza para que esta Corporación analizara la constitucionalidad de la norma

demandada.

El despacho consideró pertinente poner en conocimiento de la demanda al Presidente de la República, al Congreso de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a la Dirección Nacional de Derechos de Autor y al Instituto Nacional para Ciegos -INCI-, Grupo de Investigación de Derechos Humanos y DIH “De las Casas” de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social –PAIIS- de la Universidad de los Andes, al Director de la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional de Colombia, al Grupo de Investigación de Derechos Humanos y a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, y a las Facultades de Derecho de las Universidades del Sinú –Seccional Montería-, de La Sabana, Pontificia Bolivariana de Medellín, de Antioquia, Javeriana, Universidad de Caldas, Externado de Colombia, Libre, Católica, Manuela Beltrán, Santo Tomás, del Bosque, del Atlántico, del Cauca, del Norte, del Valle, a la Fundación Saldarriaga Concha y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-.

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

1.1. NORMAS DEMANDADAS

“LEY 1680 DE 2013

(noviembre 20)

Diario Oficial No. 48.980 de 20 de noviembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

ARTÍCULO 1o. OBJETO. *El objeto de la presente ley es garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la*

información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.

ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. *Para efectos de la presente ley se tienen las siguientes definiciones:*

Ceguera. *La ausencia de percepción de luz por ambos ojos.*

Baja visión. *La persona con una incapacidad de la función visual aún después de tratamiento y/o corrección refractiva común con agudeza visual en el mejor ojo, de $\frac{6}{18}$ a Percepción de Luz (PL), o campo visual menor de 10o desde el punto de fijación, pero que use o sea potencialmente capaz de usar la visión para planificación y ejecución de tareas. Para considerar a una persona con baja visión se requiere que la alteración visual que presente sea bilateral e irreversible y que exista una visión residual que pueda ser cuantificada.*

Software lector de pantalla. *Tipo de software que captura la información de los sistemas operativos y de las aplicaciones, con el fin de brindar información que oriente de manera sonora o táctil a usuarios ciegos en el uso de las alternativas que proveen los computadores.*

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. *Los principios que inspiran la presente ley, se fundamentan en los artículos 3o y 9o de la Ley 1346 de 2009 la cual adoptó la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.*

ARTÍCULO 4o. CONCORDANCIA NORMATIVA. *La presente ley se promulga en concordancia con los pactos, convenios y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos relativos a las Personas con Discapacidad, aprobados y ratificados por Colombia.*

En ningún caso, por implementación de esta norma, podrán restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos a las personas ciegas y con baja visión, en la legislación o en los pactos, convenios y convenciones internacionales ratificados.

CAPÍTULO II. OBLIGACIONES DEL ESTADO.

ARTÍCULO 5o. *El Gobierno Nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.*

ARTÍCULO 6o. SOFTWARE LECTOR DE PANTALLA. *El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, adquirirá un software lector de pantalla para garantizar el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las personas ciegas y con baja visión como mecanismo para contribuir en el logro de su autonomía e independencia.*

ARTÍCULO 7o. IMPLEMENTACIÓN DEL SOFTWARE. *Las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones o quien haga sus veces, dispondrá los mecanismos necesarios para la instalación del software lector de pantalla en sus dependencias, establecimientos educativos públicos, instituciones de educación superior pública, bibliotecas públicas, centros culturales, aeropuertos y terminales de transporte, establecimientos carcelarios, Empresas Sociales del Estado y las demás entidades públicas o privadas que presten servicios públicos o ejerzan función pública en su jurisdicción.*

PARÁGRAFO. *Las entidades públicas a que se refiere este artículo capacitarán a la población y a los servidores públicos en el uso y manejo de la licencia del software lector de pantalla para su masificación.*

ARTÍCULO 8o. *Una vez adquirida la licencia país por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el software lector de pantalla, todo establecimiento abierto al público que preste servicios de Internet o café Internet deberá instalarlo en al menos una terminal.*

ARTÍCULO 9o. ACCESIBILIDAD Y USABILIDAD. *Todas las páginas web de las entidades públicas o de los particulares que presten funciones públicas deberán cumplir con las normas técnicas y directrices de accesibilidad y usabilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

ARTÍCULO 10. *Las entidades públicas y los entes territoriales deberán incluir dentro de su presupuesto anual, un rubro presupuestal para garantizar los recursos para la capacitación en la instalación del software lector de pantalla.*

ARTÍCULO 11. PARTICIPACIÓN. *El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, las entidades públicas y los entes territoriales promoverán la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones, en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, planes de desarrollo, programas y proyectos del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

ARTÍCULO 12. LIMITACIONES Y EXCEPCIONES A LOS DERECHOS DE AUTOR. *Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.*

No se aplicará la exención de pago de los Derechos de Autor, en la reproducción y distribución de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles.

ARTÍCULO 13. REGLAMENTACIÓN. *Para la reglamentación de la presente ley el Gobierno Nacional promoverá la participación de las personas ciegas, con baja visión y sus organizaciones.*

ARTÍCULO 14. OPERACIONES PRESUPUESTALES. *El Gobierno Nacional realizará las operaciones presupuestales necesarias para el cabal cumplimiento y sostenimiento a largo plazo de lo dispuesto en la presente ley.*

ARTÍCULO 15. VIGENCIAS. *La presente ley rige a partir de su publicación”.*

1.2. LA DEMANDA

El ciudadano Alcibíades Serrato, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad demandó la Ley 1680 de 2013, en su totalidad, por vicios de forma en su tramitación, así como el artículo 12 de la citada Ley por vicios de fondo.

1.2.1. Cargo contra la totalidad de la Ley 1680 de 2013 por vulneración del artículo 152 de la Constitución, referido a la reserva de ley estatutaria

Con fundamento en la exposición de motivos, el ciudadano afirma que la Ley 1680 de 2013 pretende desarrollar el inciso tercero del artículo 13 de la Constitución Política, pues tiene como finalidad crear las condiciones materiales que permitan la igualdad real y efectiva de los derechos de las personas ciegas y de baja visión. De lo anterior concluye que *“a través de la citada Ley, se da desarrollo al derecho fundamental a la igualdad de las personas ciegas y de baja visión, en tanto que a través de su cuerpo normativo, se busca remover aquellas barreras que dificultan su acceso a las TIC”*.

Por tanto, para el actor, es indudable que el trámite que debió surtir para su aprobación es el de una ley estatutaria, *“dado que según lo establece el artículo 152 de la Carta, deben someterse a ese trámite, las leyes que regulan ‘el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección’”*.

En tal sentido, destaca que en casos similares, al presente *“la Corte Constitucional ha establecido como regla jurisprudencial, que en aquellos casos en que la finalidad de la norma es la de crear condiciones materiales que permitan una igualdad real y efectiva, en beneficio de un grupo específico en condiciones de marginación, su trámite es el de una ley estatutaria”*.

1.2.1.1. A modo de ejemplo, hace referencia a la sentencia C-371 de 2000¹, por medio de la cual esta Corporación realizó el control previo de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria en el que se establecían disposiciones para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en donde se concluyó que el trámite pertinente era el de este tipo de leyes, porque la norma tiene como finalidad crear condiciones materiales que permitan la igualdad real y efectiva a un grupo tradicionalmente marginado.

Por todo ello, argumenta, al tener como finalidad la creación de

¹ M.P. Carlos Gaviria Díaz. En esa oportunidad la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 158, Cámara, y 0625, Senado *“por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con el artículo 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

condiciones materiales que permitan la igualdad real y efectiva “*en beneficio de un grupo que se encuentra en situación de discriminación como son las personas ciegas y de baja visión, el trámite de la Ley 1680 era el de una ley estatutaria y no el de una ley ordinaria*” puesto que su contenido abarca asuntos concernientes a los derechos fundamentales de las personas ciegas y de baja visión.

1.2.1.2. De igual manera, considera que al menos el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 debió haber sido tramitado a través del procedimiento reforzado consagrado en el artículo 152 Superior.

Al respecto, aduce que la jurisprudencia de la Corte Constitucional fundamenta la introducción de leyes estatutarias con base en tres argumentos a saber: “*i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política*”.

Asevera que, durante el trámite legislativo que la norma acusada surtió en el Congreso de la República, la población objeto de dicha normativa no hizo parte del mismo ni lo conoció, así como tampoco “*se divulgó con las personas y organizaciones de discapacidad ni mucho menos en la academia colombiana*”. Por consiguiente, estima que el trámite de una norma de esta naturaleza, ha debido discutirse y socializarse adecuadamente con la población directamente afectada, máxime cuando se trata de personas con discapacidad visual.

Así mismo, sostiene que, dada la amplitud de asuntos que eventualmente podrían quedar comprendidos dentro de las materias objeto de regulación, la Corte Constitucional ha insistido en que la cláusula de reserva de ley estatutaria debe interpretarse atendiendo los siguientes criterios: “*(i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos*”. Es así como, a sus palabras “*cuando se expida una normatividad que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten*

el núcleo esencial de un derecho fundamental, deberá hacerse mediante ley estatutaria”.

A criterio del accionante, *“para hacer accesible una obra por cualquier medio o procedimiento distinto a la (sic) originalmente concebida por el autor, requiere su aquiescencia, y ante cualquier divulgación no consentida tiene la potestad de oponerse, en ejercicio de su derecho moral de divulgación”* el cual forma parte de los derechos morales de autor y por ende, reviste del rango de derecho fundamental.

En este punto, luego de explicar el concepto de derecho moral de autor y las garantías que éste otorga², basado en jurisprudencia de la Corte Constitucional y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, concluye que el precepto normativo acusado en este cargo *“implementa una excepción a las prerrogativas que les son propias a la faceta ius fundamental del derecho de autor, en tanto que se constituye en una regla que se aparta del derecho de divulgación, el cual hace parte de la dimensión moral de los derechos de autor”*. En consecuencia, considera que este aspecto debió ser regulado mediante una ley estatutaria y no una ordinaria, como ocurrió en este caso.

1.2.1.3. Finalmente, considera el demandante que en el trámite legislativo *“de manera aislada y sin relación alguna con el núcleo temático de la Ley 1680 de 2013, se incluye en su artículo 12 una disposición que busca limitar excepcionar (sic) los derechos de autor”*. Bajo esta perspectiva, colige que no existe una identidad de materia en este caso pues no hay relación alguna entre la finalidad buscada por la ley y la restricción a los derechos de autor consagrada en la disposición acusada en este cargo.

1.2.2. Cargo contra el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 por desconocimiento del artículo 61 de la Constitución Política

Igualmente, establece el actor que, el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, también quebranta el artículo 61 constitucional, pues desconoce los derechos de los autores sobre sus obras y la facultad que estos tienen para autorizar la reproducción, distribución, traducción o adaptación de las mismas, aspectos amparados constitucionalmente cuya protección implica adoptar instrumentos conducentes para que, en su esfera patrimonial, no sean desconocidos por terceros.

Argumenta que el legislador no fue lo suficientemente preciso en la redacción del artículo 12 demandado, pues éste admite un amplio

² Con base en la Sentencia C-053 de 2001, el demandante identifica la existencia de cuatro prerrogativas: el derecho a divulgar la obra, el derecho al reconocimiento de la paternidad intelectual, el derecho al respeto y la integridad de la obra y el derecho al retracto.

margen de interpretación en el cual pueden encuadrarse *“numerosas situaciones de hecho que podrían afectar de manera grave la explotación normal de las obras, ocasionando un perjuicio injustificado a los intereses legítimos de los titulares de los derechos de autor”*. A ello se suma que la citada norma no *“establece ningún tipo de control ni garantía por parte del Estado, con el fin de asegurar los usos honrados y responsables de las obras”*, como por ejemplo *“las condiciones para el aprovechamiento (...), ni el medio o soporte en el cual se va a realizar su difusión, ni la clase de personas u organización que puede hacer la transformación o adaptación de las obras”*, además, *“restringe a los titulares de los derechos de autor para que puedan producir formatos comerciales alternativos, lo cual afecta peligrosamente la rentabilidad de las creaciones protegidas por los derechos de autor.”*

Como ejemplo, advierte que las obras pueden ser transformadas a formatos de reproducción convencionales como el digital o a manera de audiolibros, que si bien es cierto traerían un beneficio para las personas ciegas y con baja visión, también lograrían *“cautivar un gran interés en un amplio sector del mercado que no se encuentran con una discapacidad visual, quienes podrán verse atraídos por el uso de estos formatos”*. Esto, a su juicio, desconoce el trabajo de los autores de las obras y afecta sus ingresos que constituyen su medio de subsistencia, *“puesto que en estos casos no se debe pagar valor alguno por la utilización de la obra, ni se podrá otorgar una autorización para que se explote la obra en estos formatos convencionales.”*

Considera que lo anterior, pone en evidencia la falta de control estatal que garantice el equilibrio entre los derechos de las personas ciegas y de baja visión y los derechos de autor, generando un uso no responsable de las obras y desconociendo sus derechos constitucionales.

Finalmente, aduce que en caso de no ser acogido este argumento de inconstitucionalidad, subsidiariamente solicita se declare la constitucionalidad condicionada de la norma, *“bajo el entendido que la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, arreglo y transformación de las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, deberá realizarse de acuerdo con la forma que escojan las personas ciegas y de baja visión, y previo a que el Estado autorice la realización de cualquiera de dichas actividades, con el fin de garantizar el uso responsable de las obras y el respeto a los derechos de autor, en concordancia con los deberes de protección que se derivan del amparo constitucional de los derechos de autor.”*

1.3. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Como cuestión preliminar, varios de los intervinientes advirtieron la semejanza e incluso la coincidencia exacta de los cargos objeto de este proceso con la demanda tramitada en el expediente D-10319, y por tanto, algunos de ellos remitieron copia del concepto emitido en el referido proceso.

1.3.1. Fundación Saldarriaga Concha

La Fundación Saldarriaga Concha solicita a la Corte que declare **EXEQUIBLE** la norma demandada y, en consecuencia, desestimar todos los cargos propuestos por el actor.

Sea lo primero indicar que el interviniente reproduce la intervención ciudadana allegada al proceso de inconstitucionalidad D-10319, toda vez que estima que éste se refiere a la misma norma y los cargos y argumentación jurídica ofrecida por el demandante son sustancialmente similares.

Dicho lo anterior, la Fundación hace referencia al carácter de sujetos de especial protección constitucional que revisten las personas en situación de discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano, en desarrollo del cual el Estado debe tomar medidas de diferenciación positiva en favor de tales grupos, en concordancia con el artículo 13 Superior. Menciona también la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instrumento internacional que considera central para la protección de derechos de dicha población.

El interviniente evalúa cada uno de los cargos sometidos a consideración de esta Corporación para argumentar en favor de su constitucionalidad. En primer lugar, estima que ni la Ley 1680 de 2013 en su totalidad ni el artículo 12 de la misma, en particular contravienen, el principio de reserva de ley estatutaria. En efecto, el legislador no erró al seguir el trámite ordinario en lugar del de ley estatutaria toda vez que este último es excepcional y la norma demandada no encaja en los criterios que ha definido la jurisprudencia de la Corte Constitucional para establecer cuáles asuntos deben seguir este tipo de procedimiento legislativo.³

Así, a juicio del interviniente, la Ley 1680 de 2013 no es una regulación de carácter integral, estructural y completo que afecte el núcleo esencial de un derecho constitucional, y no constituye, una actualización o evolución de los contornos y aplicación de los derechos fundamentales, sino un desarrollo parcial y específico. Como contra ejemplo, propone la Ley Estatutaria 1618 de 2013, norma que sí establece disposiciones

³ La intervención toma como referente varias sentencias de constitucionalidad, especialmente la sentencia C-818 de 2011

integrales, estructurales y completas para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

En consecuencia, tampoco el artículo 12 de la norma demandada vulnera el principio de reserva de ley estatutaria, teniendo en cuenta que, las limitaciones y excepciones introducidas no están relacionadas con el núcleo esencial de los derechos de autor, al establecer salvaguardas suficientes para que no se vulneren los derechos de terceros, ni en su ámbito moral ni patrimonial. Resalta, además, la importancia que reviste el artículo acusado para la garantía y ampliación del acceso a la información y las comunicaciones por parte de la población con discapacidad visual.

Frente al cargo propuesto acerca de la violación de la protección a la propiedad intelectual consagrada en el artículo 61 de la Constitución, la Fundación considera que el artículo 12 de la Ley 1680, además de desarrollar el derecho a la información y las comunicaciones de las personas con discapacidad (consagrado en el artículo 20 Superior), no va en detrimento de la protección de la propiedad intelectual.

Sobre el particular, indica el interviniente que la Corte ha establecido que el diseño de los mecanismos adecuados para la protección de la propiedad intelectual es potestativo del legislador siempre y cuando esté enmarcado en los postulados constitucionales y los tratados internacionales que rigen este ámbito. Sin embargo, ha observado que la Constitución no impone criterios rígidos ni modalidades específicas de protección, razón por la cual, existe, un amplio margen de configuración legislativa.

A continuación, la Fundación Saldarriaga Concha recuerda que esta Corporación le ha reconocido al componente moral de los derechos de autor el rango de derechos fundamentales, lo cual no obsta para que su ejercicio pueda ser limitado. Ello se fundamenta en la Decisión Andina 351 de 1993, según la cual, es admisible introducir limitaciones y excepciones a los derechos de autor siempre que estas no atenten contra la normal explotación de las obras y no causen un perjuicio injustificado a los titulares de las obras. Con esta finalidad, se ha adoptado la *“regla de los tres pasos”*, según la cual *“las limitaciones introducidas deben: (i) ser legales y taxativas, (ii) no atentar contra la normal explotación de la obra y (iii) evitar causarle al titular de los derechos un perjuicio injustificado en sus derechos e intereses”*. Tal regla, considera el interviniente, se satisface a cabalidad en los límites y restricciones introducidos por el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, pues tales limitaciones impuestas no afectan el núcleo esencial de los derechos de autor, ni su divulgación o conservación inédita, en tanto, las medidas de accesibilidad solo recaen sobre aquellas obras que se encuentren efectivamente divulgadas. Igualmente, no se afectan la

paternidad de la obra y se orientan a la satisfacción de obligaciones internacionales, junto con el cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos.

1.3.2. Instituto Nacional para Ciegos (INCI)

El Director del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) presenta el concepto institucional de dicha entidad que estima que la Corte Constitucional debe declarar **EXEQUIBLE** la norma demandada, haciendo especial mención a que la demanda de la referencia es casi idéntica a la presentada en el marco del proceso D-10319, que se encuentra en trámite de acción pública de inconstitucionalidad ante esta Corporación. Por consiguiente, se permite anexar la intervención del INCI en dicho proceso para consideración de la Sala en el presente trámite.

Sobre el primer cargo, referente a la reserva de ley estatutaria que supuestamente debía seguir la norma en su procedimiento, el Instituto recuerda que, previamente, se expidió la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Desde su punto de vista, la Ley 1680 de 2013 lo que hace es desarrollar algunas disposiciones de la legislación estatutaria como los artículos 7, 11, 13, 14 y 16. Por ende, afirma que la ley acusada instrumenta herramientas necesarias para el logro de los derechos fundamentales de la población con discapacidad visual, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 2 superior que consagra los fines esenciales del Estado.

En cuanto al segundo cargo, concerniente a la reserva de ley estatutaria del artículo 12 de la Ley 1680 bajo examen, el INCI resalta que la protección de la propiedad intelectual que emana del artículo 61 Constitucional no reviste el carácter de derecho fundamental al no incluirse en el Capítulo I del Título II de la Norma Superior, además de ser una regulación diferida a la Ley por el constituyente (Artículos 61 y 150 numeral 24 de la Carta Política).

Con respecto a las alegaciones hechas por el actor, según las cuales, la norma acusada afecta el derecho de los autores de oponerse a las divulgaciones no consentidas de sus obras, que tiene el rango de fundamental, el interviniente sostiene que no se presenta tal vulneración, pues expresamente el artículo 12 prescribe la obligación de mencionar “*el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas*” y su objeto, solamente son las obras ya divulgadas, razón por la cual no se requiere autorización expresa del autor para su divulgación.

Por tal motivo, insiste en que no existe afectación alguna al componente moral de los derechos de autor protegidos por el artículo

11 de la Decisión Andina 351 de 1993. Explica que, las obras “*no se están adulterando, deformando ni mutilando*”, de manera que no se atenta contra el decoro de la obra ni la reputación del autor, sino que simplemente se están haciendo accesibles para la población ciega y con baja visión.

Igualmente, considera que la Ley 1680 de 2013 en su artículo 12, no transgrede la unidad de materia, toda vez que, cuando se está hablando del acceso al conocimiento de personas ciegas y con baja capacidad visual, es indispensable hablar también de los canales de acceso a dicho conocimiento, de las condiciones de estos canales y de los contenidos de dicha información, entre los cuales se encuentran las obras literarias o científicas.

Resalta el interviniente que la norma demandada, lejos de desconocer la protección a los derechos de propiedad intelectual contemplada en el artículo 61 de la Carta, pues al ser uno de los tipos de propiedad privada previstos en el artículo 58, se enmarca en tal enunciado normativo según el cual “*la propiedad es una función social que implica obligaciones.*” En consecuencia, debe tenerse en cuenta el interés social prevalente por el cual se expide la norma y es el acceso al conocimiento de las personas en situación de discapacidad, población vulnerable objeto de protección constitucional, cuya situación puede llegar a hacerse más difícil por la situación económica de pobreza que padecen muchos de ellos.

Para concluir, advierte el INCI que “*una persona ciega tan solo puede acceder a unos pocos libros accesibles que son los libros hablados digitales que produce el INCI*”, siendo estos unos 3000 textos. Así, “*dentro de los libros que se espera reproducir y convertir a libro hablado digital son los textos escolares pues la realidad de nuestro país es que hoy ningún niño o niña ciego que estudia en el sistema escolar público cuenta con textos escolares*”.

1.3.3. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

De manera conjunta, el Grupo de Investigación en Derechos Humanos y el Grupo de Investigación en Derecho Privado de la Universidad del Rosario presentaron concepto. Allí solicita la **INEXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

Destaca el interviniente que la población en condición de discapacidad visual debe ser sujeto de una protección reforzada. Así, el Estado debe proveer los mecanismos jurídicos idóneos para garantizar la inclusión de este grupo, y para ello, debe tener en cuenta los ajustes razonables previstos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), definidos en su artículo 2. Tales ajustes se

entienden como “*las modificaciones y adaptaciones necesarias, que no impongan una carga desproporcionada o indebida*”, con el fin de garantizar el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales. Además, estos deben proveerse de manera progresiva y constante con miras a construir un contexto accesible e inclusivo, según el espíritu de la CDPC y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

Igualmente, el interviniente hace alusión a la Observación General No. 5 del Comité del PIDESC,⁴ la cual se orienta a la realización progresiva de los derechos correspondientes en la medida de los recursos disponibles, destacando la necesidad de que los sectores públicos y privados concurren para velar por el trato equitativo de las personas con discapacidad.

La intervención afirma que, según el DANE, apenas el 32% de la población con discapacidad visual en Colombia tiene o ha tenido acceso a la posibilidad de obtener un libro en braille, ubicándose Colombia como el cuarto país con más dificultades para acceder a este idioma en Latinoamérica y el número 12 a nivel global. Recuerda además que la población con discapacidad es sujeto de especial protección constitucional, y que el derecho fundamental de igualdad, contemplado en el artículo 13 Superior es uno de aquellos que el artículo 85 de la Constitución considera de aplicación inmediata.

No obstante lo anterior, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario estima que es fundado el cargo propuesto por el actor correspondiente a la vulneración del artículo 152 de la Constitución Política que consagra la llamada reserva de ley estatutaria. A su juicio, la Ley 1680 de 2013 debió ser materia de una ley estatutaria, pues regula aspectos adyacentes al núcleo esencial del derecho fundamental a la igualdad y establece mecanismos para la protección de tal derecho, además de limitar los derechos de autor, siendo estas potestades que corresponden únicamente al legislador estatutario. Sin embargo, estima que lo apropiado sería declarar una inexecutable diferida, dada la vulnerabilidad de la población en situación de discapacidad y el riesgo de que se vulnere el goce efectivo de sus derechos.

El interviniente continúa con el análisis de las demás acusaciones propuestas por el demandante, concluyendo que, en caso de que la Corte deseche el cargo referente a la reserva de ley estatutaria, se debe declarar exequible la norma. En efecto, no se evidencia ninguna vulneración al principio de unidad de materia, toda vez que existen cuando menos dos de los criterios que ha desarrollado la jurisprudencia

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) asignadas a este Consejo en la parte IV del PIDESC.

constitucional respecto de tal mandato (conexidad teleológica y temática).

Por último, observa la Institución, que los derechos morales de autor son básicamente cuatro: divulgación, paternidad, integridad y retracto o retiro de la obra. Advierte además que efectivamente se imponen limitaciones y excepciones a los derechos de autor, al permitir la reproducción y adaptación de las obras sin autorización de sus autores y sin el pago de los correspondientes réditos económicos.

1.3.4. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones

A través de su representante legal, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones conceptuó sobre la exequibilidad de la Ley 1680 de 2013, buscando que esta Corporación se declare **INHIBIDA** por ineptitud sustantiva de la demanda. De forma subsidiaria, solicita a la Corte **ESTARSE A LO RESUELTO** en el proceso D-10319 (que cursaba, al tiempo de la intervención, su trámite en este Tribunal), y que en subsidio de ello, declare la **EXEQUIBILIDAD** del cuerpo legal demandado.

Arguye que la ineptitud de la demanda se deriva de su falta de certeza y pertinencia en las razones de inconstitucionalidad de la norma, pues entiende el interviniente, que los accionantes dan al artículo 12 de la Ley un alcance que no tiene, por considerar que el mismo desconoce el derecho moral de autor a la divulgación de la obra, y conforme a los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional (sentencias C-928 de 2007 y C-1255 de 2001), se configura la ineptitud sustancial de la petición.

Además, se pone de presente que el ciudadano Luis Fernando Álvarez Jaramillo demandó con anterioridad la Ley 1680 de 2013 por las mismas razones de violación a la Carta Política de Colombia, cuyo radicado es D-10319, por lo que, en su criterio, deberá la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en dicho proceso.

Sobre los cargos que atacan el trámite legal que debió surtir el Congreso para dictar la ley demandada, el Ministerio encuentra que no era necesario hacerlo mediante ley estatutaria, y cita como ejemplo lo dispuesto en la sentencia donde se declaró la exequibilidad de la Ley 100 de 1993, y al respecto, estableció que: *“la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria, debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho, ya que se dejaría, según interpretación contraria a la ley ordinaria, regla general*

legislativa, sin la posibilidad de existir".⁵ Por tanto, y entendiendo que la Ley 1680 de 2013 no regula el núcleo esencial del derecho a la igualdad de las personas ciegas o con discapacidad visual, su trámite era el de una ley ordinaria. Sumado a lo anterior, asegura que las limitaciones y excepciones señaladas en el artículo 12 del texto legal que se discute, no regulan aspectos del derecho moral de autor. Adicionalmente, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley 138 de 2012, se da cumplimiento a la regla de los tres pasos que instituyó esta Corporación en sentencia C-1023 de 2012.

1.3.5. Dirección Nacional de Derecho de Autor

La Dirección Nacional de Derechos de Autor, pide que la Ley 1680 de 2013 sea declarada **EXEQUIBLE** en su integridad, pues considera que ninguno de los cargos propuestos por los ciudadanos demandantes es procedente.

En primera medida, se establece que el trámite que debía seguir el Congreso era el de una ley ordinaria y no estatutaria como lo argumenta el cargo primero y segundo de la demanda, por cuanto, los derechos patrimoniales de autor no se consideran fundamentales, a diferencia de los morales, que fueron considerados en esta categoría por esta Corporación en sentencia C-276 de 1996, diferenciación que es respetada por el texto legal que se demanda y en especial, el artículo 12, pues se entiende que en él "*se consagra una limitación exclusivamente a los derechos patrimoniales de autor y, lejos de limitar los derechos morales de autor, protege explícitamente los derechos morales al final de su primer inciso*", en donde se establece la obligación de mencionar el título original de la obra y el nombre del autor.

Por otro lado, al hablar de la unidad de materia, presuntamente violada por el legislador, determina el interviniente, que en este caso se respeta a cabalidad, por cuanto se entiende que la intención del Congreso no fue otra que, mediante la limitación al ámbito patrimonial de los derechos de autor, garantizar el acceso a la información, comunicaciones y conocimiento de las personas con discapacidad visual. Todo lo anterior, se restringe al cumplimiento de las obligaciones que a nivel internacional ha adquirido el Estado, en especial, por la firma del Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso.

En última instancia, al hablar de la protección de la propiedad intelectual, se recalca la libertad que tiene el legislador para efectivizar el debido respeto por esta clase de derechos, de acuerdo con el artículo

⁵ Sentencia C-408 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

61 Constitucional, el cual impone la obligación estatal de proteger la propiedad intelectual, facultando al Congreso para tal fin.

1.3.6. Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda

La Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, en el término procesal oportuno, emitió concepto sobre la constitucionalidad de la ley demandada, solicitando a la Corte que declare su **EXEQUIBILIDAD**, en los siguientes términos:

En primera medida, indica que la Ley 1680 de 2013, no regula en su integralidad un derecho fundamental, por lo que el Congreso no está en obligación de surtir el trámite correspondiente de una ley estatutaria, pues la finalidad de la norma demandada, no es otra que la de *“crear las condiciones materiales que permitan una igualdad real y efectiva, en beneficio de un grupo que se encuentra en situación de discriminación, como son las personas ciegas y de baja visión”*. En este mismo sentido, la Ley 1712 de 2014 declaró como derecho fundamental el acceso a la información, sin ocupar la categoría de estatutaria.

Señala igualmente, el artículo 12 de la norma demandada restringe el aspecto patrimonial de los derechos de autor, pero no desconoce el derecho de autoría sobre la obra, ni mucho menos, la *“manifestación exclusiva de su espíritu o de su ingenio”*, porque el mencionado artículo mantiene prerrogativas propias de la dimensión moral de los derechos de autor en cabeza de sus creadores. De este modo, se configura una acción afirmativa en favor de las personas ciegas o con discapacidad visual, opción permitida por la Constitución colombiana.

El concepto establece que, la discriminación a personas ciegas o con discapacidad visual puede configurarse por la omisión de acciones afirmativas. Su argumentación se basa principalmente en lo estipulado por la Corte en la sentencia T-553 de 2011, en la cual, se determinan los requisitos para establecer si existe un acto discriminatorio por omisión de acciones afirmativas. Por tanto, a su juicio, es evidente que el legislador en el caso que se estudia, *“evitó constituir discriminación por omisión, al no aprobar acciones afirmativas en la ley”*, por lo que se entiende necesaria la excepción de no pagar derechos patrimoniales de autor en estos casos, porque se está cumpliendo con una obligación constitucional.

1.3.7. Ministerio de Salud y Protección Social

Mediante apoderado presentó concepto sobre la norma acusada el Ministerio de Salud y Protección Social, sugiere a la Corte **INHIBIRSE** frente al primer cargo planteado por el actor, esto es, que

la Ley 1680 de 2013 debió seguir el trámite de ley estatutaria.

Con fundamento en las sentencias C-756 de 2008 y C-249 de 2009, en las que se fijan algunas reglas interpretativas que determinan cuáles son los aspectos que deben ser regulados por medio de leyes estatutarias y cuáles corresponden al legislador ordinario frente a las limitaciones y restricciones de derechos fundamentales. Dentro de estas reglas se encuentra (i) la excepcionalidad de la reserva estatutaria, (ii) el contenido material de la reserva estatutaria, (iii) la regulación estatutaria debe recaer únicamente en el núcleo esencial del derecho, (iv) las regulaciones integrales y de los elementos estructurales del derecho deben hacerse mediante ley estatutaria.

No obstante, a juicio del interviniente, el demandante no realizó el estudio de cada uno de estos aspectos con el fin de demostrar a la Corte la inconstitucionalidad de la norma. Por ello, no existen elementos que le permitan a la Corte pronunciarse de fondo sobre dicho cargo, razón por la cual se debe proferir un fallo inhibitorio.

De forma subsidiaria, el Ministerio de Salud y Protección Social solicitan que, de existir un pronunciamiento de fondo sobre este cargo, se declare conforme a la Constitución la norma acusada. Al respecto, se hace referencia a varios pronunciamientos de esta Corporación sobre la materia de leyes estatutarias, a partir de las cuales concluye que el precepto demandado no desarrolla ni complementa en estricto sentido, los derechos de las personas con ceguera o baja visión. Igualmente, se menciona la Ley Estatutaria 1618 de 2013, enfatizando que tal norma sí es una regulación de carácter estatutario que desarrolla plena e integralmente los derechos fundamentales de aquella población. Por todo ello, la norma acusada no debió tramitarse como ley estatutaria y es, por tanto, exequible por el cargo señalado.

1.3.8. Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y Fundación Karisma

La Fundación Karisma y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) presentaron intervención ciudadana en la que solicitan a la Corte acumular el proceso de la referencia con el expediente D-10319 y proceder a decidirlos conjuntamente en la misma sentencia por considerar que se trata de una demanda donde existe coincidencia total de las normas acusadas (identidad del objeto demandado) y de los cargos contra la ley. De forma subsidiaria, se pronuncia con el fin de que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma acusada.

Las organizaciones aportan la misma intervención allegada al proceso

de la referencia D-10319, por las razones explicadas con precedencia respecto al mismo. Sin embargo, decide dar alcance a las consideraciones jurídicas allí esbozadas, ahondando en la manera como la Ley 1680 de 2013 da cumplimiento a las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido frente a las personas en situación de discapacidad.

Así, destacan que Colombia ratificó en 2011 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, en virtud de la cual los Estados se comprometen a hacer los ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce y ejercicio de todos los derechos fundamentales (como lo es el acceso a la información en condiciones de igualdad). Del mismo modo, el Tratado contempla categorías como el “*diseño institucional*” que tienen como finalidad la inclusión de personas en situación de discapacidad. Igualmente, a través del concepto de comunicación se incluye expresamente el Braille y todos aquellos medios, modos y formatos aumentativos o alternativos de comunicación dirigidos a personas ciegas y con baja visión.

Así mismo, los intervinientes destacan que la obligación de garantizar la accesibilidad es tan central a la implementación de la Convención, que es materia de la Observación General No. 2 del Comité de Naciones Unidas Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se enfatiza en el derecho de accesibilidad como condición previa para la autonomía e igualdad de las personas en situación de discapacidad.

De esta manera, el concepto concluye que la norma impugnada promueve la aplicación de las obligaciones internacionales en cuanto a la accesibilidad de la información y desarrolla, no solamente la citada Convención, sino además los mandatos que la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶ ha proclamado respecto de la realización efectiva del derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad visual.

1.3.9. Ciudadano Dean Lermen G.

El ciudadano Dean Lermen presentó intervención para solicitar a la Corte Constitucional que se declarara la **EXEQUIBILIDAD** de la norma acusada. Como petición inicial, solicita acumular el presente trámite con el proceso D-10319 que cursaba su trámite en esta Corporación, “*porque se trata de la misma demanda, con idéntico texto en un 95% y con las mismas argumentaciones y pretensiones*”.

Frente a la aseveración del accionante según la cual la Ley 1680 de

⁶ Refiere esta intervención las Sentencias T-553 de 2011 y T-207 de 1999.

2013 no contó con la participación de las personas ciegas y de baja visión, indica que ésta no es cierta, toda vez que el mismo interviniente, como persona ciega que es, impulsó como ciudadano la aprobación de la normativa acusada, contando con la cooperación de varias organizaciones pertenecientes a la población objeto de dicha regulación. En efecto, desde finales de 2009, la Unión Latinoamericana de Ciegos se trazó el objetivo de promover la aprobación de un proyecto de ley (consistente con el actual Tratado de Marrakech) que estableciera limitaciones y excepciones al derecho de autor en favor de las personas ciegas y con baja visión.

Con respecto al cargo según el cual la Ley 1680 de 2013 debió aprobarse como ley estatutaria, el interviniente asegura que el legislador nunca tuvo la intención de expedir una norma de dicha clase, precisamente porque tuvo en cuenta los criterios restrictivos que la Corte Constitucional ha definido sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria (a saber: la integralidad, el objeto directo, la protección integral y la afectación o desarrollo de los elementos estructurales del derecho fundamental). En su concepto, no se configura ninguno de los criterios que dan lugar al trámite estatutario, del cual resalta su carácter excepcional.

En relación con los cargos segundo, tercero y cuarto de la demanda, (referidos al artículo 12 de la Ley 1680 de 2013), el ciudadano interviniente sostiene que no resulta vulnerado el principio de unidad de materia, y que, por el contrario, *“el artículo 12 equilibra los derechos de las personas ciegas y con baja visión y los derechos de los autores, si es que verdaderamente afectara a estos últimos”* por cuanto las restricciones patrimoniales a los derechos de autor se limitan a tres condicionamientos expresos: (i) que el uso de los contenidos de las obras sean sin fines de lucro, (ii) que obligatoriamente se mencionen el título y el autor y, (iii) que la exención no opera cuando la edición original incluya producción accesible disponible en el mercado.

Por último, la intervención destaca que la impugnación de la norma está basada en una presunción de mala fe, dado que supone que la población ciega y de baja visión hará un mal uso de las obras a las cuales verá facilitado su acceso.

1.3.10. Universidad Nacional de Colombia

La Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional de Colombia manifestó que no tenía la capacidad de emitir concepto técnico alguno sobre el asunto debido a que tal intervención requiere un juicio experto desde el área jurídica.

1.3.11. Universidad de Caldas

Vencido el término de fijación en lista, la Universidad de Caldas allegó concepto al presente proceso considerando que la Corte Constitucional debe **INHIBIRSE** de proferir fallo de fondo en este asunto y, subsidiariamente, que la Sala se pronuncie declarando la **INEXEQUIBILIDAD** exclusivamente del cuarto cargo formulado por el actor.

La institución estima que la demanda no cumple con los requisitos que debe contener toda acción pública de inconstitucionalidad, a partir del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, especialmente en cuanto a su especificidad, ya que no expone las razones por las cuales la norma acusada viola disposiciones de rango constitucional. En caso de que la Corte emprenda el conocimiento de fondo sobre el asunto, estima que sólo debería pronunciarse sobre el cargo cuarto, referido a las restricciones y limitaciones indebidas que presuntamente impone a la propiedad intelectual el precepto acusado. Afirma que la norma impone una carga desproporcionada a los creadores de obras de ingenio, pues permite que sus obras sean reproducidas y difundidas, sin que medie autorización expresa y que haya reconocimiento patrimonial por su creación.

Esta carga genera, además, una desigualdad entre quienes de manera original adoptan los formatos accesibles para personas ciegas y baja visión para realizar sus obras (a los cuales sí se les pagarían los derechos) y aquellos a quienes se les adaptarían sus obras a estos formatos (que no reciben pago por su reproducción).

2. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió el concepto de rigor solicitando a la Corte **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia que decida la demanda que cursaba trámite ante esta Corporación bajo el radicado D-10319. En dicha demanda, el Jefe del Ministerio Público había rendido concepto orientado a que se declarase **EXEQUIBLE** la Ley 1680 de 2013 por los cargos presentados. Sin perjuicio de lo anterior, presenta un resumen de los argumentos expuestos en el concepto 5819, correspondiente al proceso D-10319.

En primer lugar, el Ministerio Público aduce que la norma demandada no desarrolla de manera integral y detallada el acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones de las personas ciegas o de baja visión, y no se ocupa, como corresponde a las leyes estatutarias, de la estructura general y principios reguladores en materia de derechos fundamentales. Por ende, advierte que la Ley 1680 de 2013 desarrolla el derecho de acceso a la información en población ciega y de baja visión

sin regular de forma completa, general y estructural dichos derechos.

Indica que, por su parte, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 sí estableció las disposiciones legales para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad visual, existiendo en el ordenamiento también otras normas que, sin ser estatutarias, protegen los derechos de personas en situación de discapacidad como las leyes 361 de 1997 y 1237 de 2001. Así las cosas, no resulta vulnerada la reserva de ley estatutaria contemplada en el artículo 152 de la Carta Política.

Expresa además que el actor confunde, de forma infundada, el reconocimiento de los derechos morales de autor con el efecto legal de los derechos patrimoniales, puesto que equipara el derecho a divulgar la obra (que hace referencia a la manifestación de voluntad del autor de dar a conocer su creación) con el derecho patrimonial de distribución y reproducción de las obras. En efecto, para la Vista Fiscal la norma acusada parte de la premisa de que ya existió una divulgación previa de la obra (que implica, de suyo, la autorización del autor) y que dicha creación se pretenda adaptar a medios accesibles a personas de baja visión.

Precisa igualmente que conforme a la norma demandada, la adaptación de la obra para efectos del pleno ejercicio del derecho a la información en las personas ciegas o con baja visión, se hace bajo condiciones legales previstas, por ejemplo, medidas de protección a los derechos de autor, de modo que, este acondicionamiento debe efectuarse *“sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas”*, lo cual permite salvaguardar tales derechos.

Adicionalmente, rechaza una posible vulneración al principio de unidad de materia en la Ley 1680 de 2013, pues existe una relación de conexidad objetiva y razonable con la materia dominante en la ley y la limitación o regulación particular que se hace a los derechos de autor, siendo este un mecanismo para lograr el fin mismo de la norma.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1680 de 2013, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

3.2. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

Algunos intervinientes, solicitan a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo en este caso, por cuanto, consideran que los cargos no cumplen con las exigencias establecidas en el Decreto 2067 de 1991. Procede la Sala a examinar si los cargos formulados por el demandante, efectivamente pueden suscitar un juicio abstracto de constitucionalidad.

- 3.2.1.** Sobre el particular, el artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad⁷. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

En la sentencia **C-1052 de 2001**⁸, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

Lo anterior implica que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la norma vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legal, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones esencialmente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

- 3.2.2.** La jurisprudencia también ha precisado que en aplicación del principio *pro actione*, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad –un derecho político, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

⁷ “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

“(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”⁹”

3.2.3. Descendiendo al estudio puesto a consideración, y en aplicación del principio *pro actione*, la Sala observa que los argumentos del accionante van dirigidos a demostrar, en realidad, dos cargos.

En **primer lugar**, el actor encamina sus argumentos a sustentar que la Ley 1680 de 2013, al desarrollar el derecho fundamental a la igualdad de las personas ciegas y de baja visión, adoptando en su cuerpo normativo medidas para garantizar su acceso a la información, a las comunicaciones y al conocimiento, ha debido ser discutida y aprobada a través de una ley estatutaria, con las exigencias contenidas en el artículo 152 Superior.

Para el actor, de conformidad con esta norma Superior deben someterse a ese trámite, las leyes que regulan el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección. En tal sentido, destaca que la finalidad de la norma es precisamente la de crear condiciones materiales que permitan una igualdad real y efectiva, en beneficio de un grupo específico en condiciones de marginación.

Como el **segundo** de los cargos, el demandante sostiene que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 también quebranta el artículo 61 Constitucional. Como sustento de lo anterior, afirma que los derechos de los autores sobre sus obras y la facultad que estos tienen para autorizar la reproducción, distribución, traducción o adaptación de las mismas, implica adoptar instrumentos conducentes para que, en su esfera patrimonial, no sean desconocidos por terceros. Pese a ello, el legislador admite en la norma acusada, además de hacerlo en forma indeterminada, situaciones de hecho que podrían afectar de manera grave y desproporcionada la explotación normal de las obras, ocasionando un perjuicio injustificado a los intereses legítimos de los titulares de los derechos de autor.

⁹ Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Agrega que además el legislador no fue preciso en la redacción del artículo 12 y además la citada disposición no establece ningún tipo de control ni garantía por parte del Estado, con el fin de asegurar los usos permitidos por la norma. Esto, a su juicio, desconoce el pago de los derechos patrimoniales de los autores de las obras y afecta sus ingresos que constituyen su medio de subsistencia.

3.3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde entonces a la Sala analizar dos problemas jurídicos puestos a su consideración: **(i)** si la Ley 1680 de 2013 ha debido ser discutida y aprobada a través de una ley estatutaria, con las exigencias contenidas en el artículo 152 Superior, al desarrollar el contenido de un derecho fundamental, esto es, el de la igualdad de las personas ciegas y de baja visión, adoptando en su cuerpo normativo medidas para garantizar su acceso a la información, a las comunicaciones y al conocimiento y **(ii)** si la excepción de autorización y de pago de los derechos de autor, contenida en el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, transgrede el artículo 61 de la Constitución, en razón a que impone una carga desproporcionada a sus garantías patrimoniales.

En este orden de ideas, permite que de forma indeterminada, abierta y en aras de garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, puedan ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.

A juicio del demandante, esto se traduce en una autorización indeterminada de reproducción y aprovechamiento de las obras, sin el pago respectivo a sus autores.

Algunos intervinientes, al igual que el Procurador General de la Nación, pidieron a la Corte **ESTARSE A LO RESUELTO** en el proceso cuya referencia es D-10319, por estimar que existe una identidad en la demanda y en consecuencias, en los cargos y las normas demandadas en dicho proceso.

Otros ciudadanos y entidades consideran que esta Corporación debe declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1680 de 2013, demandada en su

totalidad. Este grupo de intervinientes fundamenta su postura en varios motivos: **(i)** la norma acusada da cumplimiento y desarrolla las obligaciones internacionales del Estado colombiano, **(ii)** no se vulnera la reserva de ley estatutaria, con base en los criterios que la jurisprudencia constitucional ha fijado para tal efecto, **(iii)** no se transgrede el principio de unidad de materia por existir conexidad entre las limitaciones y excepciones a los derechos de autor y el resto de la norma acusada, **(iv)** la medida desarrolla un fin constitucionalmente importante, a saber, el derecho de accesibilidad de las personas ciegas y de baja visión a las TIC, **(v)** no se afectan los derechos morales de autor, pues se respeta en todo momento la paternidad de las obras y los autores ya han conferido autorización para su divulgación y **(iv)** la ley demandada no impone restricciones desproporcionadas al contenido patrimonial de los derechos de autor, toda vez que contempla supuestos precisos y concretos para exceptuar y limitar estos derechos.

Por otra parte, algunos intervinientes expresaron reparos a la constitucionalidad de la norma acusada, por lo que estiman que la Corte debe declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la misma. En su concepto, la Ley 1680 de 2013 debió seguir el trámite de norma estatutaria y las restricciones y excepciones al contenido patrimonial de los derechos de autor son desproporcionadas y generan una desigualdad entre los autores a quienes se aplica la exención de ganancias.

Por último, algunos intervinientes estiman que la Sala debe **INHIBIRSE** de proferir un fallo de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, especialmente en lo concerniente al concepto de la violación.

En razón a que la mayoría de intervinientes, advierten la existencia de una cosa juzgada formal en relación con el expediente D-10319, que dio origen a la Sentencia C-035 de 2015, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, resaltando incluso, que se trata de dos demandas con contenido idéntico, pasará en primer lugar, a analizarse si efectivamente se presentan los requisitos para considerar que se presenta la referida cosa juzgada.

3.4. COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

En varias oportunidades, esta Corporación ha reconocido que la administración de justicia tiene la finalidad de contribuir a la resolución de conflictos sociales, y es por ello que las decisiones que adoptan los jueces, en tanto buscan poner punto final a una controversia, hacen tránsito a cosa juzgada.¹⁰ Desde sus primeros pronunciamientos, la

¹⁰ Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional ha señalado que “*la categoría de cosa juzgada constitucional es una figura jurídica procesal a través de la cual se define la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en sentencias de constitucionalidad como inmutables, vinculantes y definitivas*”.¹¹ Con base en estas características, la Corte ha señalado que la institución de la cosa juzgada cumple al menos dos funciones: una negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas.¹²

Así, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional tiene como fundamento normativo la propia Carta Política, pues es el artículo 241 Superior, el que encarga la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución a la Corte Constitucional, y el artículo 243 Superior el que determina que “[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. De otra parte, el artículo 244 Superior le otorga a los pronunciamientos de este Tribunal un carácter inmutable, vinculante y definitivo, de manera que el juez constitucional no puede volver a conocer y decidir sobre lo resuelto.¹³ El contenido de estos mandatos ha sido desarrollado por el legislador mediante los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

De igual forma, cabe resaltar que esta institución jurídico procesal desarrolla también otros principios y propósitos constitucionales, entre ellos el de **supremacía constitucional**, pues garantiza la permanencia del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. También, el fenómeno de cosa juzgada contribuye a la consolidación del principio de **seguridad jurídica**, ya que las decisiones adoptadas por la Corte tienen efectos generales y son definitivas.

En consecuencia, la cosa juzgada se presentará con la concurrencia de dos identidades o elementos: “(i) *que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente.*”¹⁴

A través del desarrollo jurisprudencial de esta institución, la Corte ha incorporado diversas clasificaciones del fenómeno de cosa juzgada

¹¹ Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ver: Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹² Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ver: Sentencia C-004 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹³ Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Sentencia C-494 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver: Sentencia C-220 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-228 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

constitucional. En esta ocasión, la Sala analizará las distinciones entre cosa juzgada constitucional formal y material, y entre cosa juzgada constitucional absoluta y relativa.

3.4.1. Existe cosa juzgada constitucional formal en aquellos casos en los que la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente frente a la misma norma jurídica que pretende nuevamente someterse al análisis de la Corporación.¹⁵ En consecuencia, esta Corporación ha establecido que la cosa juzgada formal ocurre “*cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio*”¹⁶ o también, en aquellos casos en los que “*se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual*”.¹⁷ En ambos supuestos, no es posible volver a abordar su estudio por existir un fallo ejecutoriado.¹⁸

Por su parte, la **cosa juzgada material** se presenta “*cuando existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo, de manera que frente a una de ellas existe ya un juicio de constitucionalidad por parte de este Tribunal.*”¹⁹ En este sentido, la Corte ha manifestado que el fenómeno de la cosa juzgada opera sobre los contenidos normativos de una norma jurídica²⁰, razón por la cual tal identidad no involucra solamente aspectos gramaticales.²¹

Cabe anotar que la jurisprudencia constitucional ha establecido una serie de requisitos para que se configure la cosa juzgada material, los cuales son:

“(i) que el contenido de la norma haya sido declarado inexecutable de manera previa; (ii) que, en efecto, exista reproducción de dicho contenido normativo, esto es, que el contenido material del texto acusado sea igual al que fue declarado inconstitucional. Esta reproducción no necesariamente se refiere a una identidad gramatical de textos, pues, aunque esta varíe, si el contenido material es el mismo entendido dentro del contexto, no hay duda de que ello ha ocurrido. Al contrario, si la redacción de la

¹⁵ Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-489 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁷ Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁸ Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹ Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver: Sentencia C-427 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Sentencia C-532 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁰ Sentencia C-427 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero

²¹ Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

disposición es idéntica pero el contexto en el que se reproduce es diferente, no podría afirmarse que el legislador desconoció la prohibición consagrada en el inciso segundo del artículo 243 Superior a la que se hizo referencia en el párrafo precedente; (iii) que el contenido normativo frente al cual se realiza la respectiva comparación, haya sido declarado inconstitucional por razones de fondo, no de forma y; (iv) que sigan vigentes en el ordenamiento jurídico las disposiciones constitucionales que fundamentaron la declaratoria de inexecutableidad”²²

Como se evidencia de lo anterior, la distinción entre cosa juzgada constitucional formal y material reside en si el pronunciamiento de la Corte versa sobre la misma norma (lo que involucra un aspecto formal y gramatical), o sobre el mismo contenido normativo, tomando en cuenta los requisitos fijados por esta Corporación para que se produzca la cosa juzgada material.

3.4.2. Por otro lado, la Corte Constitucional también ha diferenciado las categorías de cosa juzgada constitucional absoluta y relativa. Se configura la **cosa juzgada absoluta** “*cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es executable o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional.*”²³ Así, cuando en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad, no se establece límite alguno en la decisión, se entiende que la norma analizada se ha confrontado con toda la Constitución y, por tanto, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada absoluta.

En contraste, habrá lugar a **cosa juzgada relativa**, en aquellos eventos en los cuales “*el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro “se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.*”²⁴ En este sentido, el pronunciamiento permite a los ciudadanos propiciar nuevos juicios de constitucionalidad con respecto a cargos diferentes a los que ya fueron analizados por la Corte Constitucional.²⁵

²² Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ver: Sentencia C-532 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Sentencia C-030 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis

²³ Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-310 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁴ Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto de Sala Plena, A-174 de 2001. Ver, *inter alia*: Sentencias C-366 de 2006, C-850 de 2005, C-710 de 2005.

²⁵ Sentencia C-687 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

A partir de esta distinción es importante clarificar que: **(i)** por regla general, las sentencias de esta Corporación hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; **(ii)** cuando se declara la inexecutableidad de una norma, siempre se configura la cosa juzgada constitucional absoluta, dado que el efecto de dicho pronunciamiento es expulsar del ordenamiento jurídico los contenidos normativos contrarios a la Carta, y por ende, no puede volver a ventilarse discusión alguna sobre su conformidad con el Texto Superior; **(iii)** no obstante, en casos de inexecutableidad parcial o de executableidad puede haber lugar al fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa, en los eventos en los cuales la Corte hubiese limitado o restringido su pronunciamiento al análisis de ciertos cargos, admitiendo la posibilidad de nuevos juicios de constitucionalidad frente al mismo enunciado normativo, por cargos diversos de los ya estudiados.²⁶

3.5. CONFIGURACIÓN DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-035 DE 2015

En este trámite existe cosa juzgada formal, debido a que la Corte Constitucional, en la Sentencia **C-035 de 2015**²⁷ con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle, declaró previamente la executableidad de la Ley 1680 de 2013 y de su artículo 12, por cargos idénticos a los aquí presentados por el accionante, como pasará a explicarse.

La configuración de la cosa juzgada formal requiere tres elementos: que **(i)** se demanda la misma disposición normativa previamente cuestionada, **(ii)** por cargos idénticos a los que fueron presentados en la primera oportunidad y **(iii)** sin que haya variado el patrón normativo de control.

3.5.1. La demanda presentada en este trámite (D-10397) se dirige contra la totalidad de la Ley 1680 de 2013 y en contra de su artículo 12, normativa cuya constitucionalidad fue analizada en una decisión previa de la Corte Constitucional. En efecto, la Sala Plena declaró su executableidad mediante la sentencia **C-035 de 2015**²⁸. De igual manera, los cargos estudiados en dicha oportunidad son idénticos y no ha variado el marco constitucional de control.

En la Sentencia C-035 de 2015²⁹, la Corporación estudió la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 1680 de 2013 y de su artículo 12, por dos cargos que coinciden plenamente con los presentados en esta oportunidad: **(i)** si La Ley 1680 de 2013 fue

²⁶ Sentencia C-287 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁷ M.P. María Victoria Calle

²⁸ M.P. María Victoria Calle

²⁹ M.P. María Victoria Calle

tramitada en desconocimiento de la reserva de ley estatutaria prevista por el artículo 152 de la Constitución para las leyes que regulen los derechos fundamentales, en tanto constituye un desarrollo del artículo 13.3 de la Constitución Política (principio de igualdad real y efectiva) a favor de las personas ciegas o con baja visión, en la esfera de acceso a la información y las telecomunicaciones y **(ii)** si la autorización dada por el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, para la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo de obras en sistema braille u otros adecuados para personas ciegas o de baja visión, constituye una restricción injustificada, irrazonable y desproporcionada de los derechos de los autores de esas creaciones y amparada constitucionalmente en el artículo 61 Superior.

Para dar solución a tales interrogantes, la Corporación desarrolló y estudió la jurisprudencia constitucional en tres materias: **(i)** la reserva de ley estatutaria para la regulación de derechos fundamentales, **(ii)** la protección al derecho de autor y **(iii)** los derechos de la población en situación de discapacidad.

3.5.1.1. En relación con el primer asunto, recordó la Sala que la Constitución Política de 1991, en el artículo 150, en armonía con el principio democrático, establecido en el preámbulo y los artículos 1 y 2 constitucionales, asigna la competencia genérica de hacer las leyes, modificarlas o derogarlas, al Legislador, quien aplicando la regla de la mayoría y preservando las garantías para la adecuada participación de las minorías políticas, debe configurar el derecho en todos los ámbitos susceptibles de discusión política. No obstante, en relación con un conjunto de materias especialmente trascendentales del marco constitucional vigente, el Constituyente decidió establecer un trámite legislativo especial y más exigente para su aprobación. Este procedimiento, de conformidad con el artículo 153 constitucional, incluye la exigencia de una mayoría calificada, un número mayor de debate, una restricción temporal a la duración de la discusión, y un control previo de constitucionalidad, por parte de este Tribunal. Así, siguiendo lo establecido en el literal a) del artículo 152, son materia objeto de regulación por ley estatutaria, *los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección*, pues los derechos fundamentales son la base esencial del Estado Constitucional.

Sin embargo, por el “efecto irradiación”, según el cual las normas de derechos fundamentales se proyectan en todas las relaciones jurídicas, y por su carácter amplio e indeterminado, la Corte ha planteado que la reserva debe ser interpretada de manera restrictiva, pues toda regulación legal podría, eventualmente, “tocar”, afectar o regular en alguna medida un derecho fundamental. Por ello, la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de “*todo evento ligado a los*

derechos fundamentales” sino “*solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales*”, de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio.

3.5.1.2. En cuanto al segundo asunto, esto es, frente al contenido de la protección constitucional de los derechos de autor, reiteró la Corte, en la Sentencia C-035 de 2015³⁰, que estos se encuentran comprendidos dentro del concepto de *propiedad intelectual*. En este orden, el artículo 61 de la Constitución Política plantea, de una parte, la obligación del Estado de proteger este tipo de propiedad y, de otra, el desarrollo de una regulación legislativa en la materia. La propiedad intelectual comprende la propiedad industrial, que hace referencia a las marcas y patentes; el derecho de autor y conexos, especialmente relevantes para el caso objeto de estudio; y los derechos sobre descubrimientos científicos y otras formas de creación de la persona: “*La especial protección de la propiedad intelectual tiene como propósito amparar la creación producto del talento, trabajo y esfuerzo humanos*”.

Sobre la dimensión moral de los derechos de autor recordó la providencia que, según la jurisprudencia constitucional, ésta se traduce en el derecho personal que nace con la obra misma, como consecuencia del acto de creación y no, por el reconocimiento de autoridad administrativa; ellos son extra patrimoniales, inalienables, irrenunciables y, en principio, de duración ilimitada, pues están destinados a proteger los intereses intelectuales del autor y respecto de ellos el Estado concreta su acción, garantizando el derecho que le asiste al titular de divulgar su obra o mantenerla en la esfera de su intimidad, de reivindicar el reconocimiento de su paternidad intelectual sobre la misma, de exigir respeto a la integridad de su obra y de retractarse o arrepentirse de su contenido. Es así como, los derechos morales de autor se consideran derechos de rango fundamental.

Ahora bien, al hablar sobre la dimensión patrimonial del derecho de autor, la Corte estableció que sobre esta clase de derechos, relacionados con la explotación económica de la obra, el titular goza de plena capacidad de disposición, lo que los hace renunciables, prescriptibles y transferibles. Es así como, dentro de esta categoría de derechos se incluyen (i) el derecho de reproducción material, (ii) el derecho de comunicación pública no material, de representación, ejecución pública y radiodifusión, (iii) la transformación, traducción, adaptación y arreglo musical, así como (iv) cualquier otra forma de utilización de la obra.

³⁰ M.P. María Victoria Calle

De igual manera, la Sentencia C-035 de 2015³¹ dijo que la regulación normativa que posee el Legislador en materia de derechos de autor, proveniente de los artículos 114, el numeral 24 del artículo 150 y el artículo 61 de la Constitución Colombiana, según lo ha expresado la jurisprudencia constitucional se proyecta especialmente sobre (i) protección al derecho moral y (ii) una regulación más amplia en lo concerniente al derecho patrimonial, y es así como, en el marco de la regulación legislativa no está prohibida la creación de excepciones, limitaciones o restricciones a los derechos de autor, especialmente en su esfera patrimonial.

3.5.2. Para resolver los cargos puestos a consideración, recordó la Sala que el marco normativo constitucional para la protección de las personas en situación de discapacidad se encuentra en los artículos 13 (especialmente incisos 2° y 3°), 47, 54 y 68 de la Constitución Política y que de ellos se desprende, de manera amplia, el mandato de adoptar medidas para la promoción, protección y garantía de sus derechos.

La citada Ley 1618 de 2013, consagra un conjunto de obligaciones precisas para este grupo poblacional. El artículo 16, en tal sentido, determina que estas personas tienen derecho a acceder a la información y las comunicaciones en igualdad de condiciones con el resto de la población, y prevé medidas que debe adoptar el Estado para alcanzar este propósito.

Pese a ello, la Sentencia C-035 de 2015³², al resolver el primer cargo, consideró que la Ley 1680 de 2013 no se hallaba sometida a la reserva de ley estatutaria, básicamente porque no se trata de una regulación integral del derecho a la igualdad material y efectiva de las personas con discapacidad visual. Lo cierto es que se trata de una ley que desarrolla la faceta de accesibilidad y eliminación de barreras dentro de un marco previamente definido por la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que sí contiene un desarrollo sistemático e integral de los derechos de las personas con discapacidad, con el propósito explícito de armonizar la legislación interna con los principios y reglas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006.

Concluyó la Sentencia que, la Ley 1680 de 2013, “*por medio de la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión, el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones*”, no prevé un desarrollo integral de los elementos estructurales del derecho a la igualdad material, sino que se trata de normas que, de forma concreta, persiguen eliminar barreras de acceso a la información para personas ciegas y con

³¹ M.P. María Victoria Calle

³² M.P. María Victoria Calle

limitación: reglas que se dictan al amparo de la Constitución y de disposiciones estatutarias que han sentado las bases para la protección, defensa y garantía de sus derechos, y su trámite no se hallaba sujeto al especial de las leyes estatutarias.

- 3.5.3.** En relación con el segundo de los cargos, sostuvo la Corte en la providencia, que la Ley 1680 de 2013 plantea la posibilidad de reproducir, distribuir, comunicar, traducir, adaptar, arreglar o transformar en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización ni contraprestación económica a favor del autor. En concepto de la Corte, todos los verbos utilizados por el Legislador demuestran que se trata de operaciones asociadas al aprovechamiento de la obra y no a la decisión de divulgarla o mantenerla inédita.

De igual manera, resaltó que el contexto en el que se encuentra la norma lleva a comprobar que la excepción en ella prevista, tiene que ver exclusivamente con los derechos de autor de naturaleza patrimonial, pues cualquiera de los usos permitidos puede llevarse a cabo, únicamente, si se hace *sin ánimo de lucro*, y si las obras no han sido editadas o reproducidas para fines comerciales en medios accesibles a personas ciegas o con baja visión.

La Sentencia C-035 de 2015³³ sostuvo que, en relación con los derechos de autor, el Legislador cuenta con una amplia potestad para su configuración legal, siempre que las medidas que adopte sean razonables y proporcionadas; se ajusten a los tratados internacionales en la materia que sean vinculantes en el orden interno, y cumpla con la llamada “*regla de los tres pasos*”, establecida en el derecho internacional de los derechos humanos, según la cual la validez de estas depende de que (i) la restricción sea legal y taxativa; (ii) su aplicación no atente contra la normal explotación de la obra; ni (iii) le cause al titular del derecho de autor un perjuicio injustificado en sus legítimos derechos e intereses.

En la providencia referida, se consideró que tales requisitos se encontraban satisfechos por cuanto la excepción, está consagrada en una norma de rango legal, como es la Ley 1680 de 1993. Además, es taxativa, en la medida en que se encuentran definidas las condiciones para su aplicación. Sus destinatarios son las personas ciegas o con baja visión; su contenido normativo comprende la permisión de reproducir, traducir, adaptar, arreglar, transformar obras sin consentimiento del autor y sin pago de derechos de autor a formatos accesibles para los beneficiarios de la regulación; y se prevén diversas condiciones —

³³ M.P. María Victoria Calle

varias veces mencionadas— como salvaguardas de los derechos de los titulares.

3.5.4. La Sala procedió a analizar si la afectación a los derechos patrimoniales de autor se encontraba justificada. Sobre el particular dijo la Sentencia anteriormente citada, que la excepción resultaba razonable, pues perseguía eliminar una barrera de acceso a la información, las comunicaciones y el conocimiento a un grupo poblacional sujeto de especial protección constitucional. Al respecto, observó que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 desarrollaba importantes aspectos de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así, resaltó la providencia que el artículo 3.f de la Convención, establece la accesibilidad como principio fundante del instrumento, el cual desarrolla en su artículo 9º, como la obligación de los Estados de adoptar *“medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales”*. Los numerales f) a h) del artículo 9 de la Convención citada consagran obligaciones de: *“f) promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información; g) promover el acceso a las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida internet; h) promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo”*.

Por tanto, concluyó que la eliminación de barreras de acceso a las obras literarias, científicas o artísticas para las personas con discapacidad visual constituye un desarrollo relevante del principio de igualdad, esencial al Estado de Derecho (no discriminación – discriminación por no adopción de medidas), especialmente, a la dimensión material del derecho, que es un elemento cardinal del Estado Social.

Terminó la Sala su análisis, destacando que en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, se ha hecho explícita la necesidad de adoptar regulaciones semejantes a la que prevé el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, y vale resaltar que la iniciativa de mayor relevancia proviene precisamente de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, en cuyo seno se suscribió el Tratado de Marrakech *para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a texto impreso* (el Tratado, además de las personas con

disfunción visual cobija a quienes, por cualquier motivo, presentan imposibilidad para sostener un libro). En su artículo 4, se prevé la obligación para los Estados miembros, de dictar excepciones y limitaciones a nivel interno a los derechos de reproducción y distribución de las obras para hacerlas disponibles en formato accesible.

3.5.5. En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, la Sala concluyó en la Sentencia C-035 de 2015³⁴, que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 **(i)** no afectaba la dimensión moral de los derechos de los autores y **(ii)** no establecía una restricción injustificada, irrazonable o desproporcionada a sus derechos patrimoniales. Por todo lo anterior, resolvió:

***Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1680 de 2013, en su integridad, por el cargo analizado.*

***Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 por los cargos analizados en esta providencia.*

Se concluye entonces que los cargos estudiados en la Sentencia **C-035 de 2015**, son idénticos a los ahora presentados. En consecuencia, se configura el fenómeno de **cosa juzgada formal**, pues se trata del mismo texto normativo que fue objeto de pronunciamiento anterior.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia **C-035 de 2015**, que declaró exequible la Ley 1680 de 2013, en su integridad, y el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013, por los cargos allí analizados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

³⁴ M.P. María Victoria Calle

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrada

LUIS GUILLERMNO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General