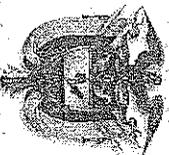


REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA N° C-178 de 2014

RFJ: Expediente D-9874

Actor: Fabio Enrique Velásquez Arias

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3°, literal b), del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrada Ponente:

María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Fabio Enrique Velásquez Arias presentó demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3°, literal b), del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012¹. A continuación se transcribe la disposición demandada, resaltando el aparte objeto de censura

“LEY 1564 DE 2012
(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

¹ Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

(...)
ARTÍCULO 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos que versen sobre:
 - a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.
 - b) Violación a las normas relativas a la competencia desleal.
2. La Superintendencia Financiera de Colombia conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.
3. Las autoridades nacionales competentes en materia de propiedad intelectual:
 - a) La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos de infracción de derechos de propiedad industrial.
 - b) La Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos.
 - c) El Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales.
- (...)
5. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:
 - a) Las controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.
 - b) La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.
 - c) La impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión. Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.
 - d) La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. Así mismo, conocerá de la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios.
 - e) La declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas.

<Numeral adicionado por el artículo 91 de la Ley 1676 de 2013. Rige a partir del 20 de febrero de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia de garantías mobiliarias. (...)"

2. En concepto del actor, la norma vulnera simultáneamente el derecho de igualdad y el debido proceso, por lo tanto infringe los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

2.1. Otorgar funciones jurisdiccionales en procesos de derechos de autor y conexos a una entidad pública encargada de protegerlos, y de representar el interés público *“que se ha consagrado en beneficio de esos derechos”* es inadmisibles. Tales tareas son incompatibles, pues su ejercicio simultáneo genera desigualdad *“en detrimento de quien deba ser juzgado por supuesta transgresión de esos derechos”*.

La norma demandada viola el debido proceso, ya que el interés de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en adelante DNDA coincide con el de los demandantes en este tipo de procesos, lo que afecta la igualdad procesal y convierte a la entidad en juez y parte en esos trámites. Además, *“el ejercicio de sus funciones judiciales [por la DNDA], distan mucho (sic) del interés jurídico que tiene una Superintendencia, como que mientras ésta representa derechos colectivos indeterminados, la Dirección Nacional de Derechos de Autor, busca proteger intereses subjetivos de personas determinadas”*.

Las funciones administrativas de la DNDA que, en concepto del actor son incompatibles con el conocimiento de casos sobre derechos de autor se encuentran en el Decreto Ley 2041 de 1991 establece que a la entidad le corresponde *“el diseño, dirección, administración y ejecución de las políticas gubernamentales en materia de derechos de autor”*, y en el numeral 5° del artículo 1° del Decreto Reglamentario 4835 de 2008, se dispone que *“una de sus funciones es impulsar la adopción de normas que protejan el derecho de autor y derechos conexos y buscar su efectivo cumplimiento”*.

2.2. Resulta desigual que en un proceso sobre una eventual violación de los derechos de autor, el *“supuesto transgresor de esas prerrogativas”* sea juzgado por la entidad que *“representa el interés público, en la protección de los derechos que se le acusa de estar transgrediendo”*, según lo expresado por la Corte en sentencia C-053 de 201. En ese orden de ideas, el mismo objetivo de la dirección, afecta su imparcialidad en los procesos que adelanta, por más que en su estructura orgánica pretenda garantizar la imparcialidad e independencia, como sentenció la corte en el fallo C-436 de 2013, porque su principal función es incompatible con el juzgamiento de procesos por violación de derechos de autor y conexos.

Agrega que incluso la dirección ni siquiera ha creado una nueva estructura orgánica que garantice lo exigido por la Corte en la C-436 de 2013.

2.3. Además, agrega que la persona que sea juzgada por la DNDA no estará en condiciones de igualdad con el titular de los derechos de autor que actúe como demandante.

“Podría pensarse que la discusión respecto del interés jurídico del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la Dirección Nacional de Derechos de Autor podría asimilarse al de una Superintendencia, por eso de que igualmente, se encuentran administrando justicia. || Sin embargo (...) el interés jurídico que tiene una Superintendencia, al ejercer sus funciones judiciales es muy diferente, como que representa derechos de autor colectivos indeterminados, mientras que la [DNDA] busca proteger intereses subjetivos de personas determinadas”

Ello no ocurre en el caso de las Superintendencias. Así, la Superintendencia de Industria y Comercio, al ejercer la función de proteger la libre competencia y los derechos de los consumidores, lo hace “*sobre derechos de carácter opuesto, [puesto] que son de carácter colectivo como lo señala expresamente la Ley 472 de 1998*”, sin que se le atribuyan funciones de protección de derechos privados, como sí ocurre con la DNDA. En otras palabras, cuando la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce funciones jurisdiccionales busca armonizar la libre competencia con la protección de los consumidores, mientras que cuando lo hace la DNDA en defensa del derecho de autor, defiende prerrogativas de naturaleza privada:

“(…) que solo sea creada para proteger esos derechos, hace más incompatible el ejercicio de funciones jurisdiccionales para juzgar a infractores de derechos de autor, como que no será ajena a ese favoritismo en proteger aquellos, lo que sin duda afecta a los derechos de quienes juzgue, pues los intereses del juzgador serán los mismos del titular de derechos de autor que los demande (...)”

Esto resulta inaceptable bajo el marco de un examen de igualdad propuesto por el actor, desarrollado en cuatro etapas: “*distinta situación de hecho, finalidad, razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad*”.

2.3.1. Distinta situación de hecho

La persona que deba ser juzgada por la DNDA se encuentra en la misma situación de quien lo demanda, por lo que “*no tiene sentido poner a esa persona en un proceso donde deba ser juzgado por la entidad pública que tiene por objeto legal la defensa de los derechos por los que será procesado, como que lo pone en un plano de absoluta desigualdad procesal en relación con su demandante*”.

Ello afecta la *imparcialidad subjetiva* de la entidad, pues tiene un interés directo en el proceso: la protección del derecho de autor, y afecta su *imparcialidad objetiva*, pues como su razón de ser es la protección de los derechos “*en donde debe fungir como juez*”, tiene contacto previo con el asunto que le corresponde asumir bajo su competencia jurisdiccional.

2.3.2. Finalidad

La finalidad de la norma es descongestionar los despachos judiciales, entregando procesos sobre derechos de autor a una entidad especializada, “*no por buscar esa finalidad, pueden comprometerse los derechos fundamentales de las personas que deban ser juzgadas en ese tipo de procesos*”.

2.3.3. Razonabilidad

La norma no “guarda adecuación” con los valores y principios constitucionales “porque no tiene razón constitucional alguna que la entidad pública encargada legalmente de proteger el derecho de autor, sea quien juzgue a los supuestos transgresores de esos derechos, como que se le pone en calidad de juez y parte dentro de dicho proceso”. La Constitución propende por la dignidad del hombre (artículo 1º), la igualdad jurídica (artículo 13) y el debido proceso (artículo 29), por lo que “resulta irrazonable que el supuesto transgresor de un derecho de autor pueda ser juzgado por la máxima autoridad administrativa encargada de proteger las prerrogativas objeto de ese proceso, que son los mismos intereses de quien demanda a ese supuesto transgresor”.

2.3.4. Racionalidad

La norma es irracional, “como quiera que entre el fin propuesto —otorgar funciones judiciales a una autoridad administrativa especializada en derechos de autor, carece de sentido racional (sic), como quiera que se está poniendo a quien deba ser juzgado ante ella por supuesta violación de esas prerrogativas, en un plano de absoluta desigualdad procesal, como que los intereses del juzgador, son los mismos del titular de los derechos que lo demanda; esto es, proteger el derecho de autor” (Se conserva la redacción presentada en la demanda).

2.3.5. Proporcionalidad

Para el actor, los supuestos transgresores de los derechos de autor no pueden ser sometidos a un proceso “en donde fácticamente estarán en desproporción a su contraparte, como quien los habrá de juzgar tiene los mismos intereses de protección del derecho de autor”.

II. INTERVENCIONES

1. De autoridades públicas

1.1. Dirección Nacional de Derechos de Autor.

El artículo 116 de la Carta Política prevé la posibilidad de que el Congreso otorgue funciones jurisdiccionales de forma excepcional a autoridades administrativas. La Corte Constitucional ha señalado en diversos pronunciamientos que el ejercicio de esa potestad es una excepción válida al reparto general de funciones entre las ramas del poder público, siempre que (i) estén claramente definidas en la ley, y (ii) no recaigan en determinados ámbitos, como la investigación de delitos.

La Corte Constitucional, por medio de sentencia C-436 de 2013, consideró que la norma demandada no viola el artículo 116 de la Constitución. Sin embargo, sí percibió un riesgo de confusión entre ambos tipos de funciones, por lo que declaró la constitucionalidad condicionada de la norma, bajo el entendido de que las funciones jurisdiccionales deben ejercerse por funcionarios y procedimientos distinguibles dentro de la Entidad, con el propósito de asegurar el respeto por los principios de imparcialidad e independencia.

El mandato cuestionado, además, desarrolla el principio de colaboración armónica con base en “*derroteros contemporáneos de des-judicialización*”, y con el propósito de aumentar la eficacia y agilidad en la solución de controversias jurídicas. Y de acuerdo con la sentencia C-896 de 2012, las facultades jurisdiccionales otorgadas a órganos administrativos no excluyen de su competencia a los jueces ordinarios de esos asuntos, sino que posibilitan a los interesados a acudir a una instancia distinta par solucionarlos, de manera ágil y acertada, por el conocimiento que esa entidad posee sobre los derechos de autor y conexos.

En relación con el cargo por violación del principio de igualdad, después de algunas consideraciones genéricas sobre los artículos 13 (igualdad), 29 (debido proceso) y 229 (acceso a la administración de justicia) de la Constitución Política, indica que el demandante interpreta erróneamente la norma demandada al presumir que por la función de la DNDA de fortalecer la protección de los titulares de derechos de autor y conexos implica que desarrolle un criterio parcializado hacia los demandantes, al asumir su competencia jurisdiccional, pues los funcionarios asuman esa tarea deben seguir los principios propios de la aplicación judicial del derecho, como la igualdad procesal y la imparcialidad.

Posteriormente, manifiesta que la norma demandada cumple los requisitos exigidos en la jurisprudencia constitucional para el ejercicio de atribuciones jurisdiccionales, como la precisión de las materias, y afirma que el principio de independencia e imparcialidad judicial debe asegurarse mediante la adecuación de su estructura, como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-436 de 2013. Sin embargo, precisa que “*no es requisito del legislador establecer los funcionarios respectivos dentro de cada entidad que desarrollaran las funciones jurisdiccionales conferidas a autoridades administrativas, ya que en virtud de la descentralización administrativa y de la autonomía propia de las entidades del Estado, así como del principio de colaboración armónica le corresponde a cada una de estas, organizar su estructura interna, permisión expresamente hecha por interpretación de la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos (...) Nada obsta (...) para que la Dirección Nacional de Derecho de Autor adecue su planta de personal con el fin de desarrollar funciones jurisdiccionales y garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y que ha desarrollado la jurisprudencia del alto tribunal sobre la materia*”.

1.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada judicial, presentó escrito con el propósito de defender la constitucionalidad de la norma demandada.

En su intervención empieza por señalar que la norma fue declarada exequible de manera condicionada en la sentencia C-436 de 2013, siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la DNDA garanticen los principios de independencia e imparcialidad, e indica que aunque en esa sentencia no se analizaron los cargos que se proponen en esta oportunidad, las razones expuestas sí son relevantes para decidir el problema jurídico.

En ese sentido, en el fallo citado la Corte consideró que la norma no viola los mandatos de precisión orgánica del artículo 116 Superior, ni desconoce la prohibición de asignar a autoridades administrativas funciones para instruir sumarios o juzgar delitos. No obstante, la Corte identificó el riesgo de confusión entre funciones administrativas de inspección, vigilancia y control de la entidad, y las funciones judiciales que la ley le atribuye. (Cita un amplio aparte de la decisión).

“Con fundamento en la mencionada sentencia, se puede afirmar válidamente que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la DNDA bajo los parámetros señalados por la Corte Constitucional, en cuanto a la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad e independencia en el ejercicio de tales funciones en los términos señalados, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 116 de la Carta Política que consagra la posibilidad de que el legislador confiera funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas”.

En todo caso, no puede argumentarse que la norma viola el principio de igualdad, pues las partes no están en igualdad de condiciones al acudir a la instancia jurisdiccional que define las controversias sobre derechos de autor y conexos. En esos procesos, se define la existencia del derecho de quien alega ser su titular, y si el infractor debe repararlo. Pero, desde otra perspectiva, no exista la citada violación al a igualdad porque las partes reciben el mismo tratamiento procesal.

El Ministerio culmina su documento con una exposición sobre el contenido y las “*dimensiones*” de los derechos de autor, y concluye que los cargos carecen de fundamento, y que la norma demandada es constitucional.

1.3. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior solicita a la Corte declararse inhibida porque la demanda adolece de defectos que impiden adelantar el juicio de constitucionalidad o, de manera subsidiaria, que declare la exequibilidad de la norma.

Dice que la exposición del demandante no se basa en la “*objetividad de la norma cuestionada*”, sino en apreciaciones personales sobre su aplicación, de manera que el cargo carece de certeza. Además, estima que de la simple lectura de la demanda no es posible inferir las razones por las cuales “*se estiman violadas las normas constitucionales, ya que el demandante fundamenta su argumento en una interpretación vaga y equivocada de la norma*”.

En caso de no aceptarse la solicitud de inhibición, la norma debe ser declarada exequible porque el artículo 116 de la Carta se refiere a *excepcionalidad*, en contraposición con las reglas generales sobre competencia jurisdiccional. La norma cuestionada establece un ámbito de competencia sobre un tema específico: las controversias sobre derechos de autor y conexos; y limita esa competencia a las materias de derecho civil, comercial y agrario, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 1º de la Ley 1564 de 2012.²

El accionante interpreta erróneamente al alcance restrictivo de la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos, el cual se concreta en la reserva legal para su definición. Además, pasa por alto que el artículo demandado en realidad desarrolla el principio de colaboración armónica, y persigue aumentar la eficacia en la administración de justicia, y descongestionar el aparato judicial. Las materias sobre las que se otorga competencia a la DNDA no solo son precisas, sino que atienden a la idoneidad de la DNDA en la materia. Esa precisión permite a la Corte efectuar el cotejo requerido para establecer si existe riesgo alguno para los principios de independencia e imparcialidad.

En cuanto al cuestionamiento por violación del principio de independencia e imparcialidad del juzgador, en primer término, no es deber del legislador establecer los funcionarios que desarrollarán las funciones dentro de cada entidad, sino que corresponde a cada autoridad, en virtud de los principios de descentralización, autonomía y colaboración armónica, y por otra parte, “*nada obsta para que la DNDA adecue su planta*” con el fin de desarrollar funciones jurisdiccionales dentro de los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. (El argumento coincide con uno de los expuestos por la DNDA)

2. De instituciones académicas y gremiales

2.1. Asociación de comerciantes de Rionegro (Asocar).

La entidad intervino a través de su Presidente con el propósito de solicitar la declaratoria de inexecutable de la norma demandada. Indicó que la disposición los [...] “*expone a ser juzgados futuramente (sic) por la entidad pública que protege ese derecho de autor, comprometiendo su imparcialidad*”. Y, en armonía con la demanda, plantea que las funciones de

² Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

La DNDA, orientadas a la defensa de los derechos de autor, son incompatibles con la atribución de actuar como juez en procesos en que se discute la vulneración de tales normas, pues ello supone un desequilibrio en el proceso, ya que los intereses de la autoridad coinciden con los del demandante en esos trámites, de manera que no se satisface el principio de imparcialidad judicial.

Según un *"informe de empalme"* suscrito por una funcionaria directiva de la DNDA, *"el objetivo y misión de esa entidad es fortalecer la debida y adecuada protección de los titulares de derecho de autor y de los derechos conexos"*, de donde se infiere que, incluso si se separan las funciones jurisdiccionales de las administrativas en la DNDA *"será difícil armonizar ambas funciones"*, lo que compromete el derecho de igualdad procesal. En el informe citado, además, no se mencionan las funciones jurisdiccionales de la DNDA, lo que demuestra su falta de interés en aplicar la sentencia C-463 de 2013 *"en el sentido de adecuar su funcionamiento orgánico a la necesidad de ser garantista del principio de imparcialidad en los procesos que se deben ventilar ante esa Corporación"*.

2.2. Universidad Libre de Bogotá

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá y un docente del área de derecho procesal de la misma Facultad presentaron escrito de intervención, en el cual coadyuvaban los cargos de la demanda.

En su concepto, el argumento central de la misma radica en que se viola lo dispuesto por los artículos 13 y 29 de la Constitución Política en relación con las personas que serán juzgadas por la DNDA, pues no recibirán un tratamiento imparcial, dado que el objeto de dicha entidad es proteger los derechos de autor, *"representando, además, el interés público que constitucionalmente se la ha otorgado a esa protección"*. Esa ausencia de imparcialidad desconoce además el derecho fundamental al debido proceso.

2.2.1. Ausencia de cosa juzgada.

Si bien la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma demandada en esta oportunidad, existen diferencias en los cargos de la demanda estudiada en la sentencia D-9408 y la que actualmente debe asumir la Sala. En aquella oportunidad, el único cargo se construyó a partir de una supuesta violación al artículo 116 de la Carta Política, mientras que en esta ocasión se plantea la violación de los 13 y 29 de la Constitución, lo que desvirtúa la existencia de cosa juzgada constitucional. Si bien la sentencia citada incorporó algunas referencias en la parte motiva a la posible pérdida de imparcialidad judicial, esos argumentos no son parte de su *ratio decidendi*, así que no pueden ser tomados como base para una decisión basada en la cosa juzgada constitucional.

En relación con el derecho a la igualdad, comienza por indicar que uno de los postulados para lograr la imparcialidad judicial es la igualdad entre las partes frente a un tercero que resuelve el conflicto, y que resulta imposible garantizar ese principio, en virtud de las competencias otorgadas por el Código General del Proceso a la DNDA, tal como lo analizó la Corte en la sentencia C-436 de 2013. En ese sentido, resulta *"posible que la DNDA decida iniciar un proceso de oficio e inclusive tomando como base directrices fijadas por ella, que aunque no por la misma dependencia, si con el aval de la dirección, siendo entonces totalmente contradictorio que sea el mismo órgano quien inicie el proceso, cree los fundamentos jurídicos de quien pretende y así mismo resuelva el caso, vulnerando de esta manera la igualdad entre las partes y conllevando a una imparcialidad (sic) judicial"*.

Esa situación viola la Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 8º establece la necesidad de que toda persona tenga un juez independiente e imparcial, lo que no ocurriría en caso de preservar la norma demandada.

2.2.2. La Corte Constitucional ha avalado con anterioridad la posibilidad de que una entidad administrativa tenga funciones jurisdiccionales, de conformidad con el principio de colaboración de armónica y de *"sostenibilidad de la ley"*, desarrollado recientemente en la sentencia C-436 de 2013. Establece que es posible que la DNDA sea quien expida los preceptos normativos que se predicen infringidos, situación que le impediría conocer de las conductas que presuntamente vulneran dichas disposiciones, comoquiera que un lineamiento de la imparcialidad judicial es que debe existir una clara separación entre las funciones de creación de los preceptos y su aplicación, la cual no se garantiza con la creación de un órgano 'independiente' al interior de la Dirección, pues este va a estar subordinada por el Director de la entidad, que finalmente es quien avala o no un mandato normativo.

Para prevenir ese riesgo no basta con las disposiciones del Código General del Proceso sobre impedimentos y recusaciones, sino que es deber de la Corte garantizar la supremacía constitucional, retirando la norma del ordenamiento jurídico. Tampoco basta con afirmar que esa competencia se establece a *prevención*, es decir, que tales conflictos pueden ser conocidos también por la jurisdicción ordinaria y que por ello no debe declararse su inconstitucionalidad, *"pues no puede mantenerse ni siquiera una sola posibilidad, aunque sea opcional, de violar la supremacía constitucional"*.

Solicita condicionar la interpretación del enunciado normativo demandado, aclarando que cuando el proceso sea iniciado de oficio por la DNDA, o el conflicto gire en torno a una disposición normativa expedida por esa entidad, ésta debe abstenerse de ejercer funciones jurisdiccionales, remitiendo el conflicto a la jurisdicción ordinaria, con el fin de garantizar la igualdad y la imparcialidad.

3. De ciudadanos

3.1. Darío Cañas Castillo remitió escrito a la Corporación con el propósito de coadyuvar la demanda. Afirmó que *“otorgar funciones jurisdiccionales en materia de procesos por derechos de autor, justamente a la entidad pública que tiene por objeto legal la protección de eso derechos, compromete la imparcialidad subjetiva de esa entidad pública, porque tendría un interés directo en el resultado de cada proceso que se juzgue. Y ese interés directo, no es otro que la protección del derecho de autor”*.

Según la Corte Constitucional, la imparcialidad subjetiva exige que los asuntos sometidos a juicio sean ajenos al juzgador, que el operador no tenga interés directo ni indirecto en ellos, lo que no ocurre en este escenario. Para los funcionarios de la DNDA *“el asunto de los derechos de autor, no es ajeno, como por el hecho de ser funcionarios de esa entidad, tienen el deber legal de hacer cumplir las normas sobre derechos de autor sino que en forma indirecta, dictan capacitaciones a diversas entidades públicas y emiten conceptos sobre la materia”*.

3.2. El ciudadano Miller Díaz participó en el proceso, en apoyo de los argumentos de la demanda, recalcando que el objeto legal de la DNDA es incompatible con el ejercicio de funciones jurisdiccionales en materia de derechos de autor. Indicó que en su actual organigrama y el Plan Sectorial de 2013 no se habla de esas funciones, lo que demuestra la falta de interés de la entidad en implementar *“una política garantista de su imparcialidad en esos juicios”*.

3.3. Vanessa Sueli Cock, en condición de directora del “Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público” (sin especificar la entidad a la que pertenece el Grupo), solicitó a la Corte declararse inhibida, pues existe cosa juzgada constitucional sobre los cargos propuestos, en virtud de la sentencia C-436 de 2013. Además, afirmó que los argumentos de la demanda son insuficientes para iniciar de nuevo un juicio de constitucionalidad sobre la norma demandada.

3.4. Los ciudadanos Marlén Parada Panche, Mauricio Carrillo López, Fabio Vargas Sandoval, Luis Albeiro Rativa A., Natalia Peña Ortiz y Stefany Guaquetá Soto, en calidad de estudiantes de la cátedra de acciones constitucionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica remitieron a la Corte Constitucional su concepto sobre el problema jurídico planteado en la demanda.

3.4.1 Como cuestión preliminar sostienen que, en sentido estricto, existe cosa juzgada constitucional sobre la materia, pues el texto demandado fue objeto de revisión constitucional a través de la sentencia C-436 de 2013, en la que se declaró la exequibilidad condicionada de la norma, frente a los cargos que presenta nuevamente el actor en este trámite.

Además, el actor no probó la existencia de un trámite desigual como el que atribuye a la DNDA, así que sus cargos en materia de igualdad se subsumen en la supuesta violación al debido proceso. Un cargo por violación al derecho de igualdad requiere un parámetro de comparación, y consideran que el actor “no puede considerar que por el hecho que la ley haya atribuido funciones jurisdiccionales [a] la entidad demandada, ésta va a actuar de manera parcializada y a favor de aquellos ciudadanos que concurren como demandantes ante esa autoridad, ya que estaría realizando cargos específicos y concretos que no se han suscitado, respecto de los cuales las personas juzgadas tendrían a su alcance mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios de defensa”.

Ahora bien, en caso de no aceptarse la existencia de cosa juzgada, estiman que la Corte debería declarar la exequibilidad de la norma demandada. El artículo 116 Superior prevé la posibilidad de que las autoridades administrativas sean investidas de facultades jurisdiccionales, y la Corte Constitucional ha reconocido la constitucionalidad de la disposición acusada, siempre que se supere el riesgo de que un mismo servidor público cumpla funciones jurisdiccionales sobre asuntos en los que haya dictado concepto en ejercicio de funciones administrativas.

No es cierto que el objeto legal de la entidad, desde el punto de vista administrativo, sea incompatible con las funciones jurisdiccionales que la ley le atribuye. El demandante no concretó en qué sentido se da la supuesta desigualdad a la que serían sometidos los ciudadanos juzgados por la DNDA, a partir de los diversos contenidos del artículo 13 Superior.

3.4.2. La violación del debido proceso ya se analizó y decidió en la sentencia C-463 de 2013. Este derecho impone el respeto por el sistema de principios y reglas procesales “de conformidad con las cuales se crea el ordenamiento jurídico, se limita y controla el poder estatal y se protegen y realizan los derechos del individuo”. El demandante considera que el debido proceso se viola por una confusión entre funciones administrativas y jurisdiccionales, pues la entidad sería juez y parte dentro de las controversias en que la norma demandada le atribuye competencia.

Sin embargo, se basa en “un análisis insular del texto legal cuestionado, desechando la interpretación sistemática e íntegra de la normas, ya que como se puede apreciar el art. 24 del Código General del Proceso, de manera general consagra o traslada unas funciones jurisdiccionales, entre otras autoridades, a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, pero también contempla las condiciones en las que se han de desarrollar”, de lo que no se ocupa la demanda.

Si bien la norma demandada delega funciones jurisdiccionales, también señala las reglas que deben seguirse para ese ejercicio, y si esas reglas son violadas,

la acción de inconstitucionalidad no es la herramienta apropiada para contrarrestar esos efectos; ni la norma sería el objeto de censura del actor, sino las actuaciones específicas de la DNDA.

3.4.3. Un eventual trato discriminatorio en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la DNDA remitiría al análisis de un caso concreto, para cuyo control existen mecanismos legales distintos. Además el ataque se dirige contra la estructura de la entidad, y no contra la exposición demandada, lo que resulta ajeno al control de constitucionalidad abstracto.

3.5. El ciudadano Juan Carlos Alberto Uribe intervino en este trámite, solicitando declarar la exequibilidad de la norma demandada. A continuación se resumen sus argumentos:

3.5.1. Podría pensarse, en principio, que la norma demandada desconoce el principio de igualdad material porque la DNDA tiene el deber de defender los derechos de autor y conexos. Sin embargo, el demandante pretende demostrar un desequilibrio procesal mediante una interpretación errónea del numeral 5° del artículo 1° del Decreto 4835 de 2008, pues para él la defensa y la protección de esos derechos implica necesariamente una conducta parcializada a favor del demandante. Sin embargo, no existe motivo alguno para asumir que la entidad debe dar impulso o reconocimiento a derechos inexistentes, de acuerdo con el acervo probatorio de cada proceso. El objeto legal de la entidad no es la defensa de derechos inexistentes, lo que desvirtúa la supuesta parcialidad de la entidad a favor de los demandantes.

3.5.2. En esa dirección, debe aclararse que el depósito de derechos de autor llevado por la DNDA es declarativo, no constitutivo. Por lo tanto, el derecho de autor sobre una obra existe con o sin la participación de esa Entidad. Ese depósito cumple un fin probatorio sobre la existencia de la obra y su fecha de creación, "*el cual puede ser desvirtuado por cualquier otro medio probatorio*", por lo que no es cierto que los intereses de la entidad coincidan con los del titular del derecho de autor.

3.5.3. De otra parte, el fin primordial del Estado es proteger el derecho de propiedad, y los derechos de autor son bienes inmateriales sobre los que se ejerce propiedad. Por ello, afirmar que la norma demandada es inconstitucional porque la entidad tiene la función de proteger los derechos de autor, llevaría a la conclusión absurda de que todas las entidades jurisdiccionales estarían impedidas para conocer de los asuntos de derechos de autor, porque todas deben proteger el derecho de propiedad. En otros términos, los jueces no deberían conocer ningún asunto porque su interés es la protección de los derechos de los ciudadanos.

3.5.4. La comparación con las funciones de las intendencias es errónea. El actor "no tiene en cuenta que la protección de los derechos colectivos de la entidad se dirigen a proteger el derecho del consumidor y de la competencia

por vía administrativa. Sin embargo, en lo que tiene que ver “con el reclamo de garantías, responsabilidades contractuales y extracontractuales, e indemnizaciones por violación de los derechos de un consumidor en particular o la ejecución de actos de competencia desleal (...) se adelantan en atención a las facultades jurisdiccionales de esa entidad, y en esos casos se protegen derechos carácter privado.

3.5.5. En caso de existir algún impedimento por parte de la DNDA, el funcionario correspondiente debe acogerse al régimen de impedimentos, o bien, ser objeto de recusación. Y, frente a decisiones equivocadas, siempre se puede hacer uso de los recursos procedentes.

3.5.6. La función jurisdiccional coexiste con la administrativa, pero no se confunde. Independientemente de que a la entidad se le asignen ambas funciones, en el desempeño de estas está sometida a diversas reglas y, en el caso de las funciones jurisdiccionales a principio de imparcialidad, de conformidad con los artículos 13 y 29 de la CP.

3.5.7. Finalmente, el eventual incumplimiento de lo ordenado en la sentencia C-436 de 2013 podría dar lugar al desconocimiento del debido proceso, pero ello no quiere decir que la norma sea declara inexequible, por las razones expuestas.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de la competencia prevista en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió el concepto No. 5662 del 1º de noviembre de 2013. En su escrito solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-436 de 2013, en la que se declaró la constitucionalidad condicionada de la expresión actualmente demandada.

La demanda se dirigió contra el literal b) del numeral 3º del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012³, tal y como ocurre en el presente caso. Por consiguiente, la norma acusada es la misma en tanto en el proceso decidió en la sentencia C-436 de 2013 como en el caso *sub examine*. || En segundo lugar, los cargos esgrimidos en las dos demandas presentan importantes similitudes entre sí, por lo siguiente:

La demanda decidida en la sentencia C-436 de 2013 se centraba en la vulneración del artículo 116 de la Constitución Política, por cuanto la atribución de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor carecía del requisito de *precisión*, pues dicha atribución competencial implicaba una habilitación general de intervención en todo tipo de procesos relacionados con los derechos de autor y conexos, incluyendo procesos de instrucción y juzgamiento de delitos contra estos.

³ Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

De otra parte, se aduce que la norma ‘desconoce que en el ejercicio de funciones jurisdiccionales las autoridades no deben haber intervenido previamente en los asuntos respecto de los cuales se adelanta la actividad de juzgamiento y que, adicionalmente, no pueden existir relaciones de naturaleza jerárquica que afecten el ejercicio independiente de la función. La imparcialidad y la independencia no podrían materializarse, en tanto a norma cuestionada no estableció de manera precisa las personas encargadas del ejercicio de la función judicial’.

Por su parte, en la demanda objeto del presente proceso se argumenta—como eje determinante— que el ‘objeto legal de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, afecta su propia imparcialidad subjetiva y objetiva en los procesos que se ventilan ante ella’.

El Ministerio Público considera que el cargo construido en esta demanda se refiere al desconocimiento del derecho al debido proceso, pues aun cuando se aduce la vulneración del artículo 13 Superior (...) el núcleo del reproche se refiere a la supuesta ausencia de imparcialidad en el ejercicio de las funciones asignadas a la Dirección Nacional de Derechos de Autor (...) por cuanto existe una relación de conexidad innegable entre la garantía de imparcialidad de una determinada autoridad administrativa, a quien se le han asignado funciones jurisdiccionales, con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, en la medida en que dicha garantía está cubierta por la expresión según la cual nadie podrá ser juzgado sino ‘ante juez o tribunal competente (...)’ contenida, precisamente, en el artículo 29 de la Carta”.

En relación con el parámetro de control, la Corte Constitucional indicó en la sentencia C-436 de 2013 que la violación del artículo 116, en casos de atribución indebida de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos comporta una infracción concurrente de los artículos 29 y 113 de la Carta Política, y decidió declarar la constitucionalidad condicionada de la norma, por verificar un *riesgo de confusión* entre las funciones jurisdiccionales y administrativas de la entidad, lo que afectaría su imparcialidad y, por lo tanto, el derecho al debido proceso. En consecuencia, la Corte sí se pronunció sobre los riesgos de ausencia de imparcialidad que son el objeto en torno al que gira la demanda de la referencia.

El posible incumplimiento de la sentencia C-436 de 2013 es un argumento impertinente para adelantar el juicio de control abstracto de constitucionalidad que el actor pretende. Además, el actor plantea que incluso de cumplirse esa sentencia se mantendría la ausencia de imparcialidad, con lo que plantea una inconformidad con la decisión adoptada por la Corte Constitucional en esa oportunidad, pretendiendo un abandono del precedente, sin fundamento alguno.

En consecuencia, la Corte debe *estarse a lo resuelto* en la sentencia C-436 de 2013 que declaró la exequibilidad condicionada del literal b), numeral 3°, del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012.⁴

IV. CONSIDERACIONES

Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, del literal b) del inciso 3° del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012⁵, por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Problema jurídico a resolver

2. De acuerdo con los antecedentes de este trámite, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si la atribución de facultades jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de autor viola los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, en tanto las funciones administrativas de la entidad, asociadas a la promoción y protección de los derechos de autor y conexos no permiten que actúe como un juez imparcial en esos asuntos; además, debe establecer si existe una violación al principio de igualdad, al analizar la situación de la DNDA frente a la de las superintendencias pues, mientras la primera se dedica a la promoción y protección de derechos subjetivos, las segundas se orientan a la defensa de derechos colectivos, que no tendrían incidencia en la solución de casos individuales.

Antes de abordar el estudio de fondo, la Sala debe esclarecer dos cuestiones previas. Primero, si la sentencia C-436 de 2013, en la que se analizó la constitucionalidad del mismo enunciado normativo demandado en esta ocasión, y se declaró su constitucionalidad condicionada, proyecta efectos de cosa juzgada formal sobre el problema propuesto, evento en que la Corte debe estarse a lo resuelto en esa ocasión; y, segundo, si la demanda satisface las cargas argumentativas mínimas exigidas por este Tribunal para provocar una cuestión de fondo sobre la conformidad de la norma demandada con la Carta Política.

⁴ Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Cuestiones previas

a. Sobre la aptitud de la demanda

1. De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las normas acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario; y (iv) presentar las razones de la violación.
2. La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intrusión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba preferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.
3. En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) *claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconstitucionalidad entre la ley y la Constitución;* (ii) *ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuirseles;* (iii) *específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos;* (iv) *pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior;* y (v) *suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada.”*⁶
4. En este trámite, el Ministerio de Justicia cuestiona la aptitud de la demanda para provocar un pronunciamiento de fondo, debido a la ausencia de *certeza*, pues los argumentos del actor no parten del contenido normativo concreto de la disposición cuestionada. Otros intervinientes (intervención ciudadana y Procuraduría General de la Nación) cuestionan aspectos puntuales de la demanda, como la falta de *certeza* en apartes en que se cuestiona la *aplicación* de la norma, y no su validez constitucional a nivel abstracto; y falta de *pertinencia*, especialmente cuando el demandante hace referencia al

⁶ Se sigue de cerca la exposición de la reciente sentencia C-330 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y, desde entonces, han sido referidas de manera constante por este Tribunal.

incumplimiento de la sentencia C-436 de 2013, asunto irrelevante para el control de constitucional.

5. En concepto de la Corte, si bien la demanda en efecto presenta problemas de claridad, y presenta un argumento impertinente para el juicio de constitucionalidad. El argumento impertinente, como lo indicó la Procuraduría General de la Nación es aquel que se refiere al incumplimiento de la condición impuesta por la sentencia C-436 de 2013. Evidentemente, la acción de constitucionalidad no es un medio para el cumplimiento de sentencias previas de esta Corporación; pero, además de ello, la Corte no profirió orden alguna, sino que indicó bajo qué interpretación resulta válida la norma demandada. En consecuencia, no puede abordarse esa acusación como un cargo de constitucionalidad.

A continuación, y en aplicación del principio *pro actione*, la Sala determinará si esos obstáculos argumentativos son superables, o si hacen imposible proceder a un pronunciamiento de fondo, mediante una exposición esquemática de las cuestiones de constitucionalidad que se derivan de la demanda.

6. El actor propone que la decisión legislativa de otorgar facultades jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor (en adelante DNDA), contenida en el numeral 3º (literal b) del artículo 24 del Código General del Proceso, es inconstitucional porque viola los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso. Aunque promueve un solo cargo en la demanda, adopta dos líneas argumentativas.

6.1. La primera plantea que la violación de estos derechos se produce porque la DNDA tiene por objeto proteger los derechos de autor y, por lo tanto, al ejercer funciones jurisdiccionales en procesos que involucren esos derechos actuará como juez y parte, favoreciendo al eventual titular del derecho, y afectando a la parte demandada, o presunto infractor. Lo que cuestiona el actor es que, en virtud de las funciones administrativas que ordinariamente ejerce la DNDA, cuando asuma el conocimiento de casos por violación a los derechos de autor y conexos, no será un juez imparcial.

6.2. La segunda línea argumentativa sostiene que la norma viola también el principio de igualdad (artículo 13 CP), y ese razonamiento se divide nuevamente en dos vertientes:

6.2.1. De una parte, el demandante y el demandado estarían en condición de desigualdad porque la DNDA tiene a su cargo la promoción y protección de derechos subjetivos y, en consecuencia, podría inclinarse en favor del derecho individual del demandante. Ese razonamiento coincide entonces con el primero de los cargos, pues se traduce en una potencial violación al debido proceso, en relación con la garantía de imparcialidad del juez.

6.2.2. De otra parte, también en virtud de la función esencial de la entidad, relacionada con la defensa de los derechos de autor, afirma que “*no existe una relación de igualdad*” entre la DNDA y las superintendencias, que justifique otorgar a la primera las funciones que usualmente se atribuyen a las segundas en materia jurisdiccional. Así, mientras la DNDA protege en el ámbito administrativo el derecho de autor, de naturaleza subjetiva, las superintendencias protegen derechos colectivos, como la libre competencia y los derechos de los consumidores.

7. La desigualdad entre ambas entidades (o grupos de entidades), según el demandante, radica en que los derechos de autor son *subjetivos* y comportan un compromiso con intereses individuales, mientras que los derechos de los consumidores, y la libre competencia son *colectivos*. En atención al principio *pro actione*, se infiere que para el actor esta situación incide en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales porque los derechos individuales y subjetivos podrían generar pronunciamientos o actuaciones administrativas de la DNDA que toquen intereses de particulares y que, por lo tanto, afecten la imparcialidad de la entidad al momento de decidir una controversia jurisdiccional.

8. En concepto de la Corte, la acusación por violación al principio de imparcialidad judicial, derivada de los argumentos 6.1 y 6.2.1, logra construir un problema jurídico lo suficientemente determinado para iniciar una evaluación de fondo, relativo a una posible violación del artículo 29 Superior, si bien en el acápite siguiente deberá determinarse la eventual existencia de cosa juzgada constitucional sobre la materia, sin perjuicio de la evaluación acerca de la posible existencia de cosa juzgada constitucional, derivada de la sentencia C-436 de 2013⁷.

9. El segundo cargo (*Supra*, 6.2.2.) que el actor pretende construir con base en el principio de igualdad, en cambio, no satisface los requisitos mínimos. Particularmente, no satisface la condición argumentativa de *sufficiencia*, que es de naturaleza calificada cuando se plantea un problema jurídico por violación del principio de igualdad. En otros términos, el planteamiento del problema por parte del actor no tiene fuerza suficiente para generar una duda inicial sobre la presunción de inconstitucionalidad de la norma demandada.

9.1. El demandante propone que el Legislador atribuyó a la DNDA facultades jurisdiccionales similares a las que ha conferido a las Superintendencias, sin reparar en que estas entidades o autoridades públicas se encuentran en una situación de hecho distinta, derivada de la naturaleza de los derechos que pretende proteger, aspecto que operaría como criterio de distinción relevante para el Legislador.

9.2. Pues bien, a partir de la jurisprudencia constitucional sobre el principio de igualdad, y del concepto de derechos que ha venido desarrollando la Corte en

⁷ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

diversas sentencias, la Sala mostrará cómo el actor no logra construir un parámetro de comparación válido entre los dos grupos representados por “*Las superintendencias*” (grupo 1) y la Dirección Nacional de Derechos de Autor (grupo 2).

9.3. El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho⁸. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Esta formulación general no refleja sin embargo la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes para el derecho al momento de verificar las condiciones de hecho, considerando que todas las personas y situaciones presentan semejanzas y diferencias.

9.4. Por ese motivo, la Sala recuerda que este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) *la igualdad formal o igualdad ante la ley*, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) *la prohibición de discriminación*, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones *irrazonables*; y (iii) el principio de *igualdad material*, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.

9.5. En cuanto a la segunda dificultad planteada, es decir, a la existencia de semejanzas y diferencias en todas las personas y situaciones fácticas, las dificultades del intérprete radican en escoger cuáles características son relevantes, sin basarse exclusivamente en juicios de valor. La escogencia de esas cualidades debe efectuarse evaluando su relevancia jurídica, y ponderando, en cada caso, si las semejanzas superan a las diferencias. Así, casos idénticos deberán recibir consecuencias idénticas; casos semejantes, un tratamiento igualitario; y casos disímiles uno distinto, pero solo después de que el juez evalúe la relevancia de los criterios de comparación y pondere cuáles resultan determinantes en cada caso.

⁸ La Corte Constitucional se ha referido al principio de igualdad en un amplio conjunto de fallos. Entre estos pueden consultarse las sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), AV Jaime Araújo Rentería, entre muchas otras. La exposición que se adopta en esta providencia constituye una síntesis de la efectuada en la reciente sentencia T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

9.6. En ese orden de ideas, la Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un *criterio de comparación* que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación.

9.7. Por ese motivo, la Corte exige que las demandas por presunta violación a la igualdad señalen, por lo menos, los grupos que serán objeto de comparación; las circunstancias de hecho comunes a esos grupos, que justifican iniciar el examen de igualdad; la existencia de un trato diverso, a partir de un parámetro de comparación constitucionalmente relevante; y la inexistencia de razones válidas desde el punto de vista constitucional que justifiquen ese tratamiento distinto.

9.8. En el presente caso, el actor propone una comparación entre las superintendencias y la DNDA, considerando que ambas entidades (o grupos de entidades) comparten las características de hacer parte de la Administración pública y haber sido investidas con facultades jurisdiccionales; y plantea que existe una diferencia entre estas, que ordenaba al Legislador otorgarles un trato diverso. Ese trato diferente consiste en que estaría constitucionalmente permitido conferirles facultades jurisdiccionales a las superintendencias; pero resultaría prohibido darle esa potestad a la DNDA, en virtud de un criterio de comparación que se cifra en la diferencia de naturaleza jurídica de los derechos que cada entidad protege en el ejercicio de sus funciones administrativas.

9.9. Concretamente, mientras la DNDA protege derechos subjetivos las superintendencias amparan derechos colectivos, y por ese motivo, la primera puede enfrentar conflictos de intereses al momento de definir asuntos jurisdiccionales sobre el derecho de autor por tratarse de un derecho individual, peligro que no se evidencia en la actuación de las superintendencias.

9.10. La Sala estima que el cargo no es apto para provocar un pronunciamiento de fondo porque se base en presupuestos normativos erróneos desde el punto de vista constitucional. En primer término, porque la diferencia que propone en las funciones que ejercen se desvanece, o se hace muy tenue, si se analiza desde la perspectiva de los conceptos de derechos

subjetivos, derecho objetivo, derechos colectivos y derechos individuales, a los que se refiere la demanda; y, en segundo lugar, porque incluso si se acepta que existen diferencias en la naturaleza de esos derechos, estas no son constitucionalmente relevantes.

9.10.1 En esa dirección, el actor sostiene que la defensa de derechos subjetivos es incompatible con el ejercicio de funciones jurisdiccionales, porque la promoción de los primeros puede llevar a favorecer el titular de un derecho en un caso concreto. Y opone la categoría de *derechos subjetivos* a la de *derechos colectivos*, indicando que como las superintendencias protegen solo *derechos colectivos*, no van a incidir en intereses individuales, al momento de ejercer funciones jurisdiccionales.

Sin embargo, el concepto jurídico de derechos subjetivos no hace referencia al carácter *individual* del interés comprometido, sino a la posibilidad de definir con precisión los tres componentes de una posición jurídica específica. Esto es, un titular, un obligado y un contenido claramente definidos (estructura de relación triádica de los derechos subjetivos). Además, según distintas aproximaciones teóricas, un derecho subjetivo solo se configura cuando existe una garantía judicial para su satisfacción, mientras que otras afirman que puede haber derechos subjetivos sin garantías, aunque ello supone una laguna que deberá colmarse por diversos mecanismos⁹.

Y en esa perspectiva, es posible establecer la existencia de derechos subjetivos desde el punto de vista estructural, cuyo titular no es una persona individualmente considerada sino un grupo o un colectivo, como se percibe claramente en el caso de los derechos de los pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes.

La oposición entre derechos subjetivos (individuales) y derechos colectivos no constituye entonces un criterio válido para iniciar el juicio de igualdad. Y parte de conceptos erróneos (puramente subjetivos) de los conceptos de derecho subjetivo, derecho colectivo y derecho individual.

9.10.2. La categoría que de forma más plausible podría oponerse a la de *derechos subjetivos* no es la de *derechos colectivos*, sino la de *derecho objetivo*, que hace referencia a las normas abstractas vigentes en un orden jurídico determinado. En esa dirección, y en materia de derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha acogido la posibilidad de distinguir entre la *dimensión objetiva* y la *dimensión subjetiva* de los derechos constitucionales; es decir, entre las normas jurídicas que consagran derechos

⁹ La primera posición es típicamente defendida por Kelsen, en su obra cumbre *La Teoría Pura de Derecho*; la segunda, hace parte de la construcción de Luigi Ferrajoli, por ejemplo, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. La concepción de los derechos subjetivos como estructuras “*triádicas*”, que definen la relación titular-obligado-contenido hace parte de la teoría de Robert Alexy sobre los derechos fundamentales. Teoría de los Derechos Fundamentales: Robert Alexy. La Corte Constitucional se ha referido al asunto, especialmente, en la sentencia T-227 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

en abstracto y las posiciones jurídicas concretas, definidas a partir de la relación "tridica" ya mencionada.

A la luz de esos conceptos estructurales de los derechos, resulta claro que tanto las Superintendencias como la DNDA cumplen funciones de promoción y protección de distintos derechos desde su dimensión objetiva, en el desarrollo de políticas públicas para su promoción y defensa; y funciones relacionadas con la vigencia de la dimensión subjetiva (o la protección de derechos subjetivos) en asuntos concretos, que pueden llegar a su conocimiento en el ejercicio de funciones de supervisión, vigilancia y control.

Por lo tanto, tampoco el argumento según el cual las superintendencias protegen *derechos colectivos*, mientras que los derechos de autor son *individuales* resulta adecuado como parámetro de comparación que exija distinguir entre ambas entidades (o conjuntos de entidades), al momento de evaluar la validez de la atribución de funciones jurisdiccionales.

Vale la pena retomar el ejemplo que utiliza el demandante, al referirse al caso de la Superintendencia de Industria y Comercio, indicando que esta debe proteger los derechos de los consumidores y la libertad de competencia, que son derechos colectivos, mientras que la DNDA protege derechos de autor de carácter individual.

Este ejemplo demuestra que no resulta posible establecer una diferencia absoluta entre las dimensiones objetiva y subjetiva de determinados derechos, pues la libre competencia es, a la vez, un derecho del ciudadano al acceso al mercado; y un derecho colectivo, que se protege asegurando las condiciones macroeconómicas para evitar la creación de organizaciones monopólicas. Evidentemente, lo mismo ocurre con los derechos de los consumidores, que si bien son calificados por la Ley como colectivos (Ley 472 de 1998), pueden generar posiciones subjetivas para cada consumidor, que pueden ser susceptibles de protección por la Superintendencia de Industria y Comercio, eventualmente, al conocer de quejas individuales.

Por eso, debe concluirse que no existe una diferencia en la naturaleza de los derechos que protege cada una de las entidades entre las que se propone la evaluación del principio de igualdad, de tal entidad que ordene un trato distinto en el ejercicio de facultades jurisdiccionales. Ambas actúan en pro de los derechos desde las dimensiones objetiva y subjetiva; mientras que no existe una línea divisoria absoluta entre el carácter individual y colectivo de los derechos que deben proteger, sin perjuicio del valor dogmático que posean las distintas clasificaciones que suelen aplicarse a los derechos constitucionales. Nuevamente, la demanda carece de *suficiencia*, en relación con la argumentación necesaria para demostrar la existencia de un cargo por violación del principio de igualdad.

9.10.3. Además de lo expuesto, el parámetro de comparación se construye sobre un error adicional. Una premisa que no solo es errónea en el orden jurídico colombiano, sino que resulta inaceptable en un Estado Constitucional de Derecho, dirigido a la eficacia de los derechos fundamentales, mediante un sistema de garantías que debe ser elaborado por todas las autoridades.

La premisa mencionada, como lo advirtió uno de los ciudadanos que intervinieron en este trámite, es que la protección de derechos es incompatible con la facultad de juzgar sobre la existencia de esos derechos. La razón por la que esta premisa es irrelevante como fundamento para una supuesta prohibición de otorgar facultades jurisdiccionales a la DNDA radica en consideraciones fundamentales sobre la forma de Estado que asumió el Constituyente de 1991, y la concepción de la función jurisdiccional que ella proyecta.

Así, cuando el Estado colombiano adoptó la forma de Estado Social de Derecho y promulgó una Constitución normativa, directamente aplicable, exigible por vía judicial, basada en la dignidad del ser humano y los derechos que de ella se desprenden, también vinculó al juez (es decir, a todos los operadores y operadoras judiciales) a la protección, respeto y garantía de los derechos constitucionales y a la prevalencia del derecho sustancial.

Incluso, al prever en el artículo 13 de la Carta Política la dimensión material de la igualdad, limitó su independencia y autonomía, y maximizó también sus facultades como director de los procesos a su cargo, pasando de una comprensión pasiva de la imparcialidad, a una que implica adoptar medidas para compensar las desigualdades materiales entre las partes, en tanto barreras para el acceso a la administración de justicia y a la eficacia de los derechos fundamentales.¹⁰

10. Y esto conduce a una tercera conclusión, determinante en cuanto a la ineptitud del cargo: el parámetro de comparación propuesto entre las Superintendencias y la DNDA no es jurídicamente relevante para establecer diferencias en materia de las funciones jurisdiccionales que la Ley les atribuye, pues aún si existiera una diferencia en la naturaleza de derechos que esta entidad defiende, en comparación con los que defienden las superintendencias, lo cierto es que en el Estado Social y Constitucional de Derecho todos los jueces tienen la tarea fundamental de proteger los derechos constitucionales y legales, y a la vigencia del derecho sustancial.

En consecuencia, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse de fondo por el cargo relativo a la presunta violación del derecho a la igualdad, y procederá a analizar si existe cosa juzgada en relación con el primer cargo (violación al debido proceso).

¹⁰ Ver, entre otras, la sentencia T-264 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

El principio de cosa juzgada. Reiteración de jurisprudencia.

11. El artículo 243 de la Constitución Política establece que las decisiones que adopta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional¹¹, y que ninguna autoridad puede reproducir el *contenido material* del acto declarado inexecutable por razones de fondo, mientras en la Carta se preserven los mandatos que sirvieron como fundamento de ese pronunciamiento.

12. Desde ese punto de vista, acogido por el Constituyente de 1991, la cosa juzgada constitucional -además de ser un principio jurídico incorporado al debido proceso-, persigue dos propósitos esenciales.

Primero, en armonía con el artículo 4º Superior, otorga eficacia al principio de supremacía constitucional, pues (i) evita que después de una decisión de la Corte Constitucional sobre la incompatibilidad de una norma con la Constitución, esta pueda regresar al orden jurídico, (ii) desarrolla la interpretación autorizada de los mandatos constitucionales, dotándolos de precisión; y (iii) previene sobre interpretaciones abiertamente incompatibles con la Carta, evitando que sean asumidas por el Legislador al momento de concretar los mandatos superiores.

Segundo, garantiza la seguridad jurídica, pues las decisiones de la Corte son definitivas y vinculantes para todos (efectos *erga omnes*), y su sentido no puede ser alterado por sentencias posteriores. Por lo tanto, un nuevo examen del asunto solo es posible si se modifican las normas superiores concretas que sirvieron de parámetro de control. De esa manera, se excluye la procedencia de nuevas demandas basadas en los mismos motivos, evitando desestabilizar el ordenamiento jurídico, y se establece una garantía de auto control al activismo judicial, pues las sentencias previas determinan la adopción de una decisión idéntica, en caso de que el asunto sea puesto en conocimiento de la Corte nuevamente.

13. En tal sentido, como lo sostuvo la Corte en sentencia C-720 de 2007,¹² el efecto de cosa juzgada constitucional comporta, al menos, las siguientes consecuencias:

“En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la

¹¹ Constitución Política, artículo 243: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

¹² M.P. Catalina Botero Marino. AV Catalina Botero Marino.

confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales¹³”

14. La Corte Constitucional se ha pronunciado en un amplio número de sentencias sobre el principio de cosa juzgada, y ha establecido un conjunto de distinciones para su adecuada comprensión. En esta oportunidad, la Sala recordará la jurisprudencia acerca de la diferencia entre la cosa juzgada formal y material, y cosa juzgada absoluta y relativa.

15. De acuerdo con ideas de la teoría del derecho aceptadas en la jurisprudencia de esta Corporación, es posible distinguir entre las normas y los textos en que son formuladas. Los últimos se denominan *disposiciones* o *enunciados jurídicos* y, en principio, coinciden con los artículos, numerales o incisos en que se encuentran formuladas las reglas o principios constitucionales y legales¹⁴, aunque estas formulaciones pueden encontrarse también en fragmentos más pequeños de un texto normativo, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición.

16. Las normas, siguiendo con esta construcción, no son los textos legales sino su significado. Ese significado, a su vez, solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos, según la forma en que cada intérprete les atribuye significado¹⁵. Las normas de competencia del orden jurídico definen, sin embargo, el órgano autorizado para establecer con autoridad la interpretación jurídica de cada disposición, según criterios de especialidad y jerarquía, en el sistema de administración de justicia.

17. En ese plano, la cosa juzgada formal recae sobre disposiciones o enunciados normativos, mientras que la cosa juzgada material se estructura en relación con las normas, o los *contenidos normativos* de cada disposición. En consecuencia, la cosa juzgada formal se configura cuando se presenta una demanda contra una disposición sobre cuya constitucionalidad la Corte se había pronunciado previamente, mientras que la cosa juzgada material se produce cuando, a pesar de demandarse una disposición distinta, el Tribunal constitucional constata que su contenido normativo coincide con el que ya había analizado. Por ejemplo, cuando un artículo de una ley formula de manera distinta un contenido normativo previamente estudiado por la Corte Constitucional.

18. La diferenciación entre disposición y norma se relaciona también con las decisiones en que se adoptan efectos modulados y, especialmente, con las

¹³ Sentencia C-153 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas, SV Manuel José Cepeda Espinosa y Alvaro Tafur Galvis).

¹⁴ Se hace referencia únicamente a estas dos fuentes por simplicidad expositiva, aunque la distinción es aplicable a cualquier texto jurídico que opere como fuente de derecho.

¹⁵ En sentido contrario, diversas disposiciones pueden interpretarse sistemáticamente para construir con base en ellas un solo contenido normativo, aunque por simplicidad expositiva se prescinde de calificaciones adicionales.

sentencias que declaran la exequibilidad condicionada de una norma. Cuando la Corte dicta una sentencia de esa naturaleza, lo que ocurre es que el demandante razonablemente demuestra que existe una interpretación de un texto legal que resultaría incompatible con la Constitución Política, pero la Corte evidencia que también existe una interpretación razonable del enunciado, que no afecta la supremacía de la Carta.

En otros términos, el texto permite potencialmente derivar dos normas jurídicas distintas, y la Corte preserva la que se ajusta a la Constitución, maximizando a la vez el principio democrático, mediante la conservación de las normas dictadas por el Legislador. Al respecto, la Corte ha explicado: "*hay lugar a declarar la existencia de la cosa juzgada formal, en aquellos eventos en los que existe un pronunciamiento previo del juez constitucional en relación con el precepto que es sometido a un nuevo y posterior escrutinio constitucional*". Así mismo, *la jurisprudencia ha sido enfática en manifestar que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto de juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se aplique comporte un cambio sustancial en su alcance y significación*".^{17 18}

19. Los efectos de la cosa juzgada, expresados en el citado artículo 243 de la Constitución Política, se producen tanto cuando se configura desde la perspectiva formal, como cuando lo hace desde la concepción material, pues el citado precepto no hace diferenciación alguna al respecto, y los pronunciamientos de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante *erga omnes*, en lo que hace al sentido de la decisión y en lo concerniente a la interpretación que sienta sobre los mandatos constitucionales.

Ahora bien, el sentido de la decisión previa determina también la forma en que la Corte debe pronunciarse ante una demanda que propone repetir un examen resuelto ya por un fallo que hizo tránsito a cosa juzgada. Ante la reproducción de un contenido normativo declarado inconstitucional por razones de fondo, debe declararse la inconstitucionalidad de la norma objeto de análisis, mientras que si la decisión previa fue de exequibilidad, la Corte debe *estarse a lo resuelto* en la sentencia previa "*a menos que se presenten circunstancias excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por*

¹⁶ C-427 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-489 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-774/01 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

¹⁷ C-427 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-1064 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-310 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁸ 9. Una consecuencia adicional de asumir la distinción entre disposición y norma jurídica es la posibilidad excepcional de asumir el estudio de constitucionalidad sobre interpretaciones específicas de los textos jurídicos, siempre que el demandante demuestre que esas interpretaciones han sido asumidas como ciertas por los operadores jurídicos y, especialmente, por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones. Ese trabajo argumentativo consiste en indicar que, con independencia de la formulación de las normas "en el papel", existe un *derecho viviente* que las concibe de una manera determinada, y otorga consecuencias normativas en los distintos procesos a esa concepción. (Al respecto, ver la sentencia C-557 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa)

*ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en que se inscribe la disposición acusada.”*¹⁹

a. Cosa juzgada absoluta y cosa juzgada relativa.

20. Desde una perspectiva de análisis distinta, la Corte Constitucional también ha precisado la diferencia entre la *cosa juzgada absoluta* y la *cosa juzgada relativa*. La primera, se basa en la presunción según la cual el Tribunal analiza la conformidad de la norma demandada con *todos los artículos de la Constitución Política*, mientras que la segunda supone la existencia de una decisión definitiva, únicamente en relación con los problemas jurídicos efectivamente abordados por la Corporación.

Como se trata de una presunción, la Sala Plena ha explicado que la cosa juzgada relativa se puede configurar solo si en la parte resolutive de la sentencia la Corte declara la constitucionalidad de la norma *por los cargos analizados* (cosa juzgada relativa explícita), o si de la parte motiva se infiere inequívocamente que el examen se limitó a los cargos o problema jurídico contruidos en la demanda (cosa juzgada relativa implícita).

21. Ahora bien, como las decisiones de inexequibilidad implican la exclusión de la norma analizada del sistema jurídico, estas siempre tienen efectos de cosa juzgada absoluta, en tanto que la cosa juzgada relativa solo puede atribuirse a las decisiones de exequibilidad simple o condicionada. Sobre las distinciones entre estos tipos de cosa juzgada, ha explicado la Corte:

“La primera [la cosa juzgada absoluta] opera plenamente, precluyendo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido examinadas, si en la providencia no se indica lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. Por el contrario, la segunda [la cosa juzgada relativa], admite que, en el 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. Sobre esta última posibilidad, la sentencia C-004 de 1993, explicó que la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista formal, pues en el futuro pueden existir nuevos cargos por razones de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

¹⁹ Ver, en relación con cada una de estas posibilidades, las sentencias C-460 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla, SV Jaime Araújo Rentería), C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil, AV Manuel José Cepeda Espinosa), y C-228 de 2002 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, AV Jaime Araújo Rentería)

b) cuando una norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. Será procedente entonces una nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión. En ese sentido se pronunció la Corte, en la sentencia C-037 de 1996 al interpretar el artículo 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y puntualizó que "mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiriera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta". En resumen, existe una "presunción de control integral", en virtud de la cual habrá de entenderse, si la Corte no ha señalado lo contrario, que la adopción de una decisión ha sido precedida por un análisis de la disposición acusada frente a la totalidad del texto constitucional, y que, por lo mismo, la providencia se encuentra amparada por la cosa juzgada absoluta".²⁰

A continuación, la Sala evaluará la existencia de cosa juzgada constitucional en el este trámite.

*El caso objeto de estudio se presenta cosa juzgada formal, en relación con la sentencia C-436 de 2013.*²¹

22. En este trámite existe cosa juzgada formal, debido a que la Corte Constitucional declaró previamente la exequibilidad condicionada de la misma disposición normativa que se demanda en esta oportunidad. El alcance de la motivación contenida en esa providencia responde a la mayor parte de los cuestionamientos que eleva la demanda contra el numeral 3º (literal b) del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). Sin embargo, no se configura cosa juzgada absoluta porque existe un cargo nuevo, relativo a la violación del derecho de igualdad, de acuerdo con la exposición efectuada al analizar la aptitud de la demanda.

23. 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, (iii) sin que haya variado el patrón normativo de control, es decir, las normas constitucionales relevantes. Entra la Sala a explicar y justificar estas afirmaciones.

24. La demanda presentada en este trámite (D-9874) se dirige contra el inciso 3º (literal b) del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012²², disposición cuya

²⁰ C-976 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Unánime), C-069 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Unánime). Consultar también la ya citada sentencia C-720 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino; AV Catalina Botero Marino).

²¹ MP. Mauricio González Cuervo. Unánime.

²² Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

constitucionalidad fue analizada en una decisión previa de la Corte Constitucional. En efecto, la Sala Plena declaró exequible esa norma mediante la sentencia C-463 de 2013²³, aunque condicionó su validez constitucional a que en la estructura de la entidad se diferencien la forma en que se ejercerán ambos tipos de funciones, de manera que no exista una confusión entre unas y otras, que afecte la imparcialidad de la entidad para resolver casos sobre violación a los derechos de autor y conexos. Este fue el alcance literal del condicionamiento impuesto en esa oportunidad:

“declarar exequible el literal b) del numeral 3º del artículo 24 de la Ley 1564 siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor garanticen los principios de imparcialidad e independencia, en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas”²⁴.

25. Como puede observarse, la Sala no precisó si la decisión se adoptó exclusivamente en relación con el cargo estudiado, de manera que debe presumirse la existencia de cosa juzgada absoluta. Sin embargo, algunos intervinientes cuestionan esa conclusión. Entre estos, cabe destacar la intervención de la Universidad Libre en la que se propone que (i) la Corte solo se pronunció en la sentencia C-436 de 2013²⁵ sobre una presunta violación al artículo 116 de la Carta Política, y no sobre los cargos de la demanda D-9874, que hacen alusión a los artículos 13 y 29 Superiores; y (ii) que si bien la Corporación se refirió en los fundamentos normativos de esa sentencia al principio de imparcialidad judicial, lo hizo a manera de *óbiter dicta*, y no como fundamentos centrales de decisión (*ratio decidendi*).

26. Por el contrario, el Procurador General de la Nación, en armonía con otros intervinientes (particularmente, algunas intervenciones ciudadanas. Ver, *supra*, antecedentes), plantean la existencia de cosa juzgada constitucional y el consecuente deber de la Corte de estarse a lo resuelto en el fallo C-436 de 2013.²⁶

27. Desde un punto de vista formal, es cierto que la demanda presentada en esta oportunidad difiere parcialmente de aquella que se estudió en la decisión citada (C-436 de 2013²⁷), precisamente porque los actores citaron distintos mandatos constitucionales como parámetro de control. Mientras en esa ocasión el actor propuso exclusivamente que el Legislador desconoció el alcance del artículo 116 de la Carta, que establece las condiciones en que resulta legítimo otorgar facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, en esta oportunidad plantea que esa atribución desconoce los artículos 29 (debido proceso) y 13 (principio de igualdad).

²³ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

²⁴ C-436 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

²⁵ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

²⁶ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

²⁷ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

28. A pesar de esa diferencia, la Sala considera que sí se presenta el fenómeno de cosa juzgada formal, tras constatar que (i) ambos demandantes coincidieron en indicar que su cuestionamiento central radica en la posible ausencia de imparcialidad del juzgador; y (ii) la Corporación no se ciñó en el análisis de la sentencia C-436 de 2013²⁸ a la violación del artículo 116 de la Constitución Política, sino que analizó la constitucionalidad de la norma frente a un sólido cuerpo jurisprudencial desarrollado en relación con la adecuada interpretación de esa norma constitucional, sistematizado en recientes decisiones (C-896 de 2012²⁹ y C-156 de 2013³⁰).

29. Las subreglas que la Corte ha decantado en este escenario incorporaron la eficacia de los artículos 29 (debido proceso), 113 (separación de funciones y colaboración armónica), 228 (principios de la administración de justicia), 229 (acceso a la administración de justicia) y, obviamente, el citado artículo 116 de la Constitución Política, que define los órganos competentes para asumir tareas jurisdiccionales. Como pasa a exponerse, en la sentencia C-436 de 2013 se confrontó la norma demandada con todos esos principios.

*De la sentencia C-436 de 2013.*³¹

30. En la sentencia C-436 de 2013³² la Corte comenzó su motivación mediante una reiteración de las *subreglas* y criterios de interpretación aplicables al momento de evaluar si una norma que atribuye funciones jurisdiccionales a un órgano administrativo es compatible con la Constitución Política.

En ese cuerpo jurisprudencial —explicó la Sala— se ha destacado que la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos debe ser *excepcional*, pues así lo exige el derecho fundamental al debido proceso (juez natural y principio de legalidad), la separación de funciones y la colaboración armónica entre las ramas del poder público; está sometida a reserva legal, en respeto por los principios democrático y de legalidad; y debe efectuarse mediante formulaciones legales precisas que comprendan las reglas de procedimiento, competencia y recursos correspondientes, como garantías del principio de legalidad. También ha precisado que existen límites constitucionales explícitos al ejercicio de esa potestad, como la prohibición de instruir y juzgar causas criminales (artículo 116 y garantías del derecho penal); y ha puntualizado que el Legislador debe perseguir, de un lado, la eficacia en la atribución de esas potestades, cerciorándose de que existe una mínima cercanía temática entre las funciones administrativas de la entidad (*eficacia* en la prestación del servicio; artículos 228 y 229 de la Carta, sobre el acceso a la administración de justicia); y de otra parte, que el juez sea *independiente e imparcial*, lo que se logra si es posible separar el ámbito de las funciones administrativas del que le corresponde a las jurisdiccionales.

²⁸ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

²⁹ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

³⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

³¹ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

³² M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

Las conclusiones a las que arribó la Corte en esa oportunidad trascendieron entonces el cargo presentado en la demanda, como se puede observar a partir de una transcripción de sus fundamentos centrales. Es pertinente transcribir, in extenso, el aparte en el que el Tribunal evaluó el respeto por los principios de imparcialidad e independencia judicial:

“3.4.7. Regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia de los funcionarios administrativos encargados del ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Dado que la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas exige la extensión de las garantías institucionales previstas para los funcionarios integrantes de la rama judicial, está ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus competencias. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de la regla de atribución precisa constituye una condición necesaria –aunque no suficiente– para el aseguramiento de la imparcialidad. || Conforme a ello el control de constitucionalidad debe asegurar que no existan riesgos de confusión o interferencia entre las funciones propiamente administrativas de la autoridad y aquellas de naturaleza judicial que le han asignado”.

31. Aclaró entonces la Corte que, a partir del examen sobre las garantías de independencia e imparcialidad de cada entidad, pueden adoptarse tres soluciones jurídicas distintas:

En los eventos en que sea posible diferenciar plenamente las funciones administrativas de las jurisdiccionales en la entidad correspondiente, “la disposición que asigna las competencias será constitucionalmente admisible”; cuando la Corte considere que de manera inevitable las funciones administrativas y jurisdiccionales se confunden en la entidad, deberá declarar la exequibilidad de la norma: “en el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferencias –o eliminar– el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otros (...) la disposición (...) será inconstitucional”. Por último, si se evidencia un riesgo de confusión entre ambos tipos de funciones, pero este resulta superable desde el punto de vista jurídico y práctico, mediante una adecuación de la entidad que asegure la separación entre el ejercicio de su función administrativa y su función judicial, la Corte debe declarar la constitucionalidad condicionada a que se asegure plenamente la independencia e imparcialidad al momento de ejercerse las funciones jurisdiccionales. (C-436 de 2013³³).

32. Precisamente en la sentencia C-436 de 2013³⁴ se acogió la opción de declarar la exequibilidad condicionada de la norma, con base en los siguientes fundamentos:

³³ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

³⁴ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

“3.5.3.1. Para la Corte la asignación de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor en procesos relativos a los derechos de autor y derechos conexos, plantea un problema constitucional significativo desde la perspectiva de la regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia.

La Dirección Nacional de Derechos de Autor, unidad administrativa especial con personería jurídica, tiene entre sus funciones –según lo establece el Decreto 4835 de 2008- emitir conceptos sobre las normas que regulan el derecho de autor y los derechos conexos, dictar las providencias necesarias con el fin de obtener el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de autor en Colombia, ejercer inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor y derechos o conexos y diseñar y desarrollar las estrategias para la creación de una cultura de respeto y protección del derecho de autor y derechos conexos a través de procesos de difusión y capacitación al interior y exterior de la entidad.

A su vez, el Decreto 2942 de 2010 prescribe en el artículo 11 que las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, se encontrarán sometidas a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de autor. En desarrollo de tal competencia se encuentra habilitada, según lo establece el artículo 12 del mismo decreto para iniciar investigaciones y, si es del caso, imponer sanciones administrativas, realizar auditorías periódicas o extraordinarias a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, con el fin de analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica.

Finalmente, el Decreto 1258 de 2012 que derogó algunas disposiciones del Decreto 3942 de 2010 regula, a partir de su artículo 32, las competencias de investigación, vigilancia y control a cargo de la Dirección Nacional de Derechos de Autor. Allí dispone, entre otras cosas, que en ejercicio de dichas competencias podrá, de oficio o a petición de parte, adelantar investigaciones, solicitar informaciones y documentos realizar las vistas que sean necesarias e imponer sanciones, cuando a ello hubiere lugar, a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

3.5.3.2. Las reglas competenciales acabadas de señalar permiten identificar un riesgo relevante para la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Dirección Nacional de Derechos de Autor. En efecto, el ejercicio de las funciones administrativas a su cargo suscita el riesgo de confusión o indistinción de las funciones de inspección, vigilancia y control en materias relativas, por ejemplo, a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos.

Ello plantea, tal y como lo ha señalado en oportunidades similares la jurisprudencia constitucional, el riesgo de que funcionarios que participaron en actividades de investigación participen también en actividades de juzgamiento –riesgo de violación de la imparcialidad-, y otro riesgo vinculado a la posibilidad de afectar la autonomía en la actividad de juzgamiento derivada, por ejemplo, de relaciones jerárquicas al interior de la dirección Nacional de Derechos de Autor –riesgo de violación de la independencia-.

3.5.3.3. La existencia de estas dificultades impide a la Corte declarar la constitucionalidad simple de la disposición acusada. Proceder en esa dirección implicaría no solo desconocer la jurisprudencia constitucional vigente en la materia, son, adicionalmente, aceptar la puesta en peligro de elementos centrales para la debida administración de justicia y para la protección del derecho fundamental del debido proceso. No obstante lo anterior, la declaratoria de inexequibilidad no resulta tampoco la alternativa apropiada, ya que para la Corte, en la presente oportunidad, existen varias razones para acoger la regla de constitucionalidad condicionada por riesgo de indistinción entre funciones jurisdiccionales y administrativas, que se juzga superable, por lo siguiente:

(i) En primer lugar, el asunto que plantea la disposición acusada no se diferencia esencialmente de varios casos en los que la Corte ha aplicado la regla señalada. En efecto, como se recordó e otro lugar de esta providencia, en las sentencias C-649 de 2001, C-1071 de 2002 y C-117 de 2008 este Tribunal condicionó—empleando diferentes fórmulas—la exequibilidad de las disposiciones examinadas a que se garantizara la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones. En efecto, los tres casos antes referidos guardan una estrecha similitud con el que ocupa la atención de la Corte justificándose, en consecuencia, adoptar la misma solución: en todos ellos (i) existían reglas previas que asignaban funciones de inspección, vigilancia y control a una autoridad administrativa, (ii) fueron expedidas, posteriormente, normas que le asignaban funciones judiciales en materias respecto de las cuales cumplían tareas administrativas que la habilitaban, en algunos casos, para imponer sanciones, y (iii) no existía una razón que impidiera superar el riesgo de confusión mediante ajustes normativos o administrativos en la estructura o funcionamiento de la entidad.

(ii) En segundo lugar, la regulación establecida en el artículo 24 de la Ley 1654 e 2012 evidencia la preocupación legislativa por asegurar la implementación paulatina de las funciones jurisdiccionales por parte de las entidades que previamente no las ejercían. Es por ello que de acuerdo al principio de gradualidad, consagrado en el parágrafo 2 del artículo 24, estas autoridades deberán informar las condiciones y la fecha a partir de la cual ejercerán las funciones jurisdiccionales que les han sido confiadas. De esta manera seguir la regla de constitucionalidad condicionada en virtud de la cual se admite exequibilidad de la disposición en el entendido de que en su implementación deben evitarse la afectación de la imparcialidad o la independencia, se encuentra en consonancia con el principio de gradualidad y el propósito que le subyace, consistente en permitir que las entidades adopten las medidas que requieran para asumir las funciones en condiciones compatibles con el ordenamiento jurídico.

(iii) Finalmente y en tercer lugar, tal y como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio democrático y del principio de conservación del derecho que a él se anuda, ante dos interpretaciones posibles de un enunciado normativo, una que se opone a la carta y otra que se a justa a ella, debe optarse por declarar su exequibilidad indicando las condiciones bajo las cuales debe entenderse a efectos de evitar la vulneración de la Carta.³⁵

³⁵ Sentencia C-436 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime).

33. En ese sentido, el objeto central de discusión en la sentencia C-463 de 2013³⁶ era el cumplimiento de la *subregla* referente a la comprobación de garantías de imparcialidad e independencia en el órgano al que se efectúa la atribución de competencias jurisdiccionales, y el análisis de ese aspecto fue el que determinó el sentido de la decisión, de manera que hace parte de la *ratio decidendi* del caso analizado.

34. De esa manera se desvirtúan plenamente los argumentos que proponen la inexistencia de cosa juzgada constitucional. Primero, no es cierto que la Corte se haya limitado a resolver el cargo propuesto en la demanda, relacionado con la ausencia de *precisión* en la norma legal censurada. La Corte efectuó un análisis de conformidad de esa norma con la Carta Política, a través de un conjunto de *subreglas* que se desprenden de diversos mandatos constitucionales y entre las cuales se encuentra, precisamente, la obligación de asegurar la imparcialidad judicial. De otra parte, no es cierto que las consideraciones efectuadas sobre ese principio constituyan un *obiter dicta* o una exposición dirigida a la contextualización del problema jurídico. Es evidente que los considerandos transcritos hicieron parte de la razón de la decisión (*ratio decidendi*) porque de ese análisis surgió la necesidad de condicionar la exequibilidad de la norma objeto de estudio.

35. Cuando un fundamento normativo se refleja en la parte resolutive de la providencia solo puede concluirse que es una razón central de la decisión; y, en este caso esa conclusión se presenta de manera evidente porque el condicionamiento explícitamente se dirigió a asegurar las garantías de independencia e imparcialidad judicial. Cuando el actor propone que incluso si la norma demandada es interpretada como lo indicó la Corte en ese condicionamiento resulta imposible asegurar su imparcialidad, no puede considerarse que esté formulando un *cargo nuevo*, sino que su interés es el de controvertir una sentencia con efectos erga omnes, pretensión incompatible con el control de constitucionalidad y con el artículo 243 de la Carta Política.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

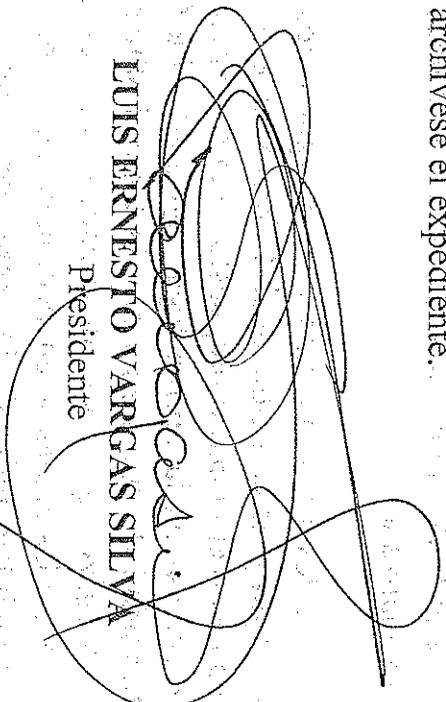
ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-436 de 2013,³⁷ en relación con el cargo por violación al derecho fundamental al debido proceso y el principio de imparcialidad judicial, en la cual se declaró exequible el literal b) del numeral 3° del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, “siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor

³⁶ M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

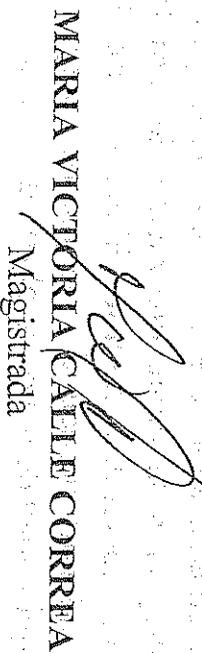
³⁷ MP. Mauricio González Cuervo. Unánime.

garanticen los principios de imparcialidad e independencia, en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas’.

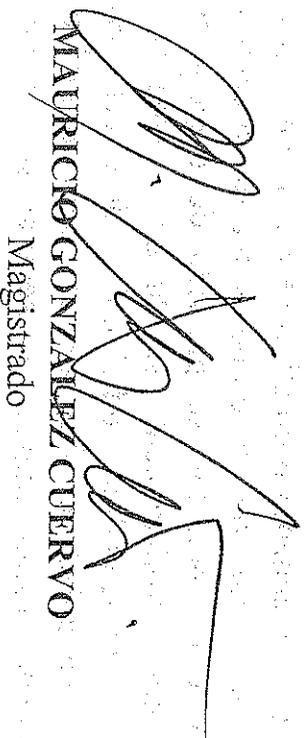
Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.



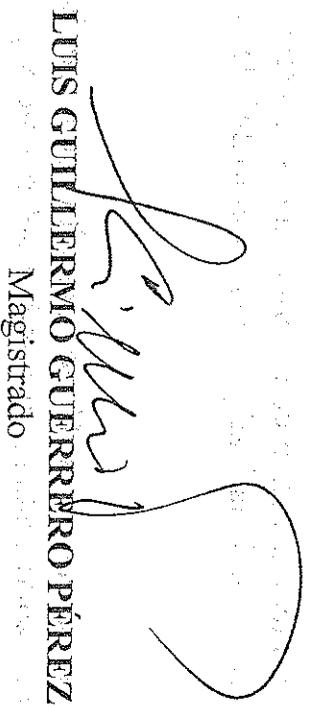
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente



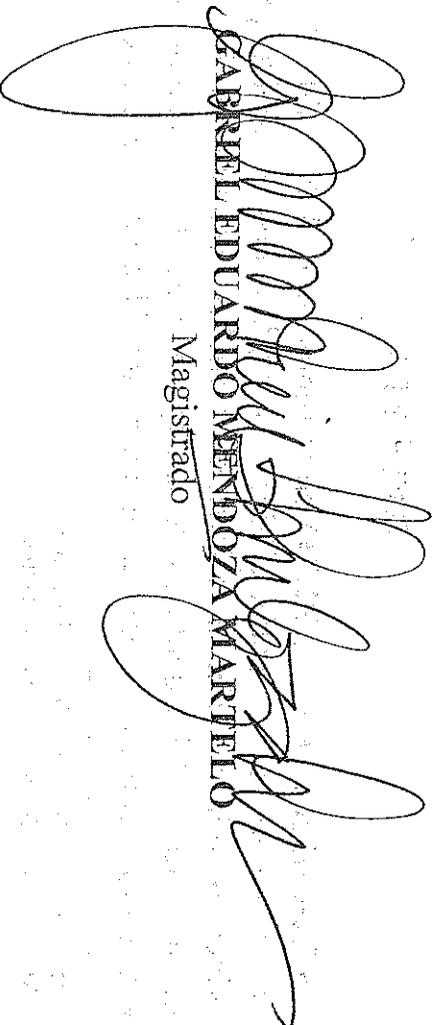
MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada



MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado



LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

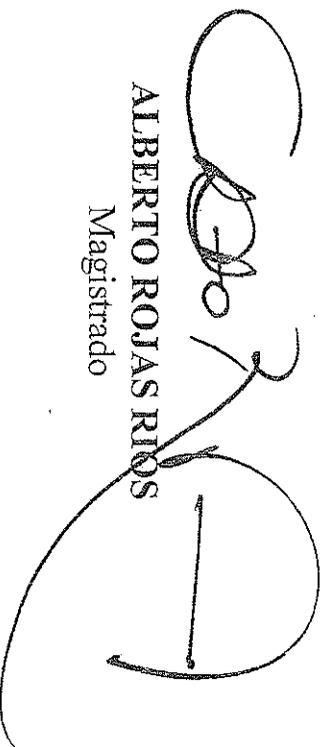


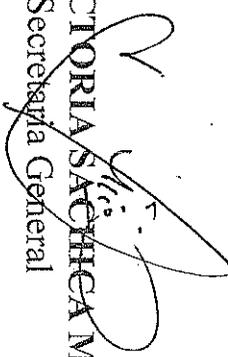
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado


JORGE IVAN PALACIOS PALACIOS
Magistrado

Jorge I. Pretell &
JORGE IGNACIO PRETELL CHALLUB
Magistrado


NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado (D - 9874)


ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado


MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Secretaria C-178/14.

1870
1871
1872
1873
1874
1875
1876
1877
1878
1879
1880
1881
1882
1883
1884
1885
1886
1887
1888
1889
1890
1891
1892
1893
1894
1895
1896
1897
1898
1899
1900

1901
1902
1903
1904
1905
1906
1907
1908
1909
1910
1911
1912
1913
1914
1915
1916
1917
1918
1919
1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930

1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960

1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990

1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020