



Bogotá, D.C., 28 AGO 2014

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF.: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1680 de 1993, *"Por la cual se garantiza a las personas ciegas y con baja visión el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones"*.

Demandantes: Luis Fernando Álvarez Jaramillo y Juan David Marín López.

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Expediente D-10319.

Concepto - 5819

De conformidad con lo previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que presentaron LUÍS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO y JUAN DAVID MARÍN LÓPEZ, en ejercicio de su ciudadanía, contra la Ley 1680 de 2013, cuyo texto se transcribe a continuación, con lo demandado en negritas.

LEY 1680 DE 2013

(noviembre 20)

Diario Oficial No. 48.980 de 20 de noviembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

ARTÍCULO 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II.

OBLIGACIONES DEL ESTADO.

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 12. LIMITACIONES Y EXCEPCIONES A LOS DERECHOS DE AUTOR. Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato,

medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.

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

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

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

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

1. Planteamiento de la demanda

1.1. Violación de la reserva de ley estatutaria por la Ley 1680 de 2013 (art. 152 superior)

Los actores consideran que la Ley 1680 de 2013 vulnera el artículo 152 de la Carta Política, pues desconoce la reserva de ley estatutaria al regular el derecho fundamental de las personas ciegas y con baja visión al acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En la demanda se señala que, de conformidad con la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la ley demandada, así como con el artículo 1° de la misma, tal ordenamiento “*busca desarrollar el inciso 3° del artículo 13 de la Constitución, puesto que su finalidad es crear condiciones materiales que permitan la igualdad real y efectiva de las personas ciegas y de baja visión, atendiendo al riesgo de marginalidad en la que se encuentran, debido a la desventaja que tienen para acceder a las tecnologías de la información e integrarse a la sociedad del conocimiento*”.

1.2. El artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 vulnera la reserva de ley estatutaria (art. 152 superior, literal a).



Concepto - 5819

Después de acudir a la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias C-361-12 y C-053-01, así como al artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, los demandantes consideran que el artículo 12 impugnado desconoce el artículo 152 de la Carta Política, según el cual mediante las leyes estatutarias el legislador debe regular los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afectan el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tales como los derechos morales de los autores sobre sus obras, derechos que resultan afectados por el precepto acusado al permitir *“que sin autorización de los autores, se realice la promulgación de sus obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, en modalidad distinta a la que originariamente concibió para su creación”*.

1.3. Violación del principio de unidad de materia (art. 158 constitucional) por el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013

Los accionantes advierten que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia, por cuanto no tiene ninguna conexidad temática, causal o teleológica con el resto del cuerpo normativo de la Ley 1680 de 2013, la cual fue expedida con el fin de garantizar el acceso de las personas ciegas y de baja visión a las tecnologías de la información y el conocimiento, objetivo que no se identifica de manera alguna con el propósito del artículo 12 de limitar y excepcionar los derechos de autor.

1.4. El artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 desconoce el deber del Estado de proteger la propiedad intelectual (art. 61 superior)

En la demanda se arguye que el artículo 61 de la Carta Política establece el deber del Estado de amparar la propiedad intelectual y el deber del legislador de crear un régimen para su protección tanto en su dimensión moral, relacionada con la protección de los intereses intelectuales de los autores, como patrimonial, la cual se refiere al derecho exclusivo del titular de los derechos de autor de realizar o autorizar la reproducción de



Concepto - 5819

la obra, la traducción, adaptación arreglo o cualquier otra transformación de la misma y su comunicación al público mediante la representación, ejecución, radiodifusión o por cualquier otro medio.

De otro lado, sostienen los actores que en nuestro ordenamiento jurídico el Estado tiene la obligación constitucional de adoptar las medidas tendientes a prevenir que los titulares de los derechos de autor puedan ser víctimas de imposiciones arbitrarias o abusivas por parte de quienes reproducen, distribuyen, traducen, adaptan o comunican sus obras, obligación que desconoce el artículo 12 de la Ley 1680, al no determinar en forma precisa el alcance de la excepción que en él se consagra.

Finalmente, es preciso señalar que los actores le piden a la Corte Constitucional, de manera subsidiaria, que de no ser acogida la pretensión principal *“se declare la constitucionalidad condicionada de la norma, bajo el entendido que la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, arreglo y transformación de las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, deberá realizarse de acuerdo con la forma que escojan las personas ciegas y de baja visión, y previo a que el Estado autorice la realización de cualquiera de dichas actividades, con el fin de garantizar el uso responsable de las obras y el respeto a los derechos de autor, en concordancia con los deberes de protección que se derivan del amparo constitucional de los derechos de autor”*.

2. Problemas jurídicos

Por lo anterior, el ministerio público pasa a resolver los siguientes problemas jurídicos:

2.1. ¿Viola el principio de reserva de ley estatutaria, establecido en el artículo 152 superior, el hecho que el legislador haya regulado a través de la ley acusada el derecho fundamental de las personas ciegas y con baja



Concepto - 5819

visión al acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones?

2.2. ¿Vulnera el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 la reserva de ley estatutaria (art. 152 superior, literal a) al fijar unas limitaciones y excepciones a los derechos de autor, con el fin de garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, siempre que se cumpla con la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas?

2.3. ¿ Se refieren a una misma materia el artículo 12 y las demás disposiciones de la Ley 1680 de 2013 o, por el contrario, tal precepto vulnera el principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 constitucional?

2.4. ¿El artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 desconoce el deber del Estado de proteger la propiedad intelectual (art. 61 superior), al limitar y excepcionar los derechos de autor, con el fin de proteger garantizar los derechos de las personas ciegas y con baja visión?

3. Análisis constitucional.

3.1. Con relación al cargo por violación de la reserva de ley estatutaria por la integridad de la Ley 1680 de 2013

De acuerdo con los actores, la Ley 1680 de 2013, al regular de manera ordinaria el derecho fundamental de las personas ciegas y con baja visión al acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, vulnera la Carta Política, pues ésta, en su artículo 152, literal a), dispone que los derechos fundamentales de las personas deben regularse por medio de la ley



Concepto - 5819

estatutaria. En razón de ello, afirman, debe declararse la inexecutable de dicho ordenamiento.

Para dar respuesta al problema jurídico suscitado es preciso destacar que las leyes estatutarias establecen la estructura general y los principios que regulan las materias señaladas en el artículo 152 superior, entre las cuales se encuentran los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la sentencia C-425 de 1994, (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), señala que con las leyes estatutarias se quiso *“dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad”*. No obstante, prosigue la Corte, no *“toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”*.

De allí que lo que debe entenderse es que estas leyes se ocupan de la estructura general y de los principios reguladores de esas materias, pero no del desarrollo integral y detallado de cada una de ellas.

Por lo tanto, el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento especial establecido para las leyes estatutarias deben aplicarse armónicamente pues éste último no ha sido estatuido para invadir el ámbito del primero sino, únicamente, para regular la estructura fundamental y los principios básicos de las materias planteadas por el constituyente. Procediendo de esta manera se logra equilibrar el querer del Constituyente de someter la regulación de esos asuntos a especiales exigencias, con el ejercicio de las competencias del legislador ordinario.



Concepto - 5819

Por otra parte, en la Sentencia C-620 de 2001, (M.P. Jaime Araujo Rentería), al precisar cuáles normas sí deben ser tramitadas con arreglo a lo previsto para las leyes estatutarias, dijo la Corte:

[L]as disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma "íntegra, estructural o completa" el derecho correspondiente.

Así mismo, en materia de regulación de derechos fundamentales, la Corte en la sentencia C-251 de 1998 (Magistrados Ponentes José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero) indicó que "[s]i se prohijara la tesis extrema de que la totalidad de las implicaciones o facetas propias de los derechos constitucionales fundamentales deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, se llegaría a la situación absurda de configurar un ordenamiento integrado en su mayor parte por esta clase de leyes que, al expandir en forma inconveniente su ámbito, petrificarían una enorme proporción de la normatividad, y de paso vaciarían a la ley ordinaria de su contenido, dejándole un escaso margen de operatividad, a punto tal que lo excepcional devendría en lo corriente y a la inversa. Se impone, entonces, en cuanto toca con los derechos fundamentales, una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria".

Una lectura desprevenida de los artículos de la ley demandada revela que en estas normas no se regulan los derechos de las personas ciegas y con baja visión de manera integral, estructural y completa, sino que desarrollan de manera detallada su derecho de acceso a la información, las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Esa revelación preliminar se refuerza al observar que existen otras normas jurídicas que regulan esos derechos, tal como la Ley Estatutaria 1618 de 2013, "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar



Concepto - 5819

el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-765-12, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

En efecto, la Ley Estatutaria 1618 de 2013, como su nombre lo indica, busca garantizar los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, de acciones afirmativas y de ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación por razón de sus limitaciones, lo cual se ajusta a lo previsto en el artículo 13 Superior.

Tal ordenamiento establece, además, una serie de principios y reglas para la protección de las personas con discapacidad, que aseguran el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, en concordancia con la Ley 1346 de 2009, aprobatoria de la “*Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

De igual forma, vale señalar que la Ley Estatutaria 1618 de 2013 define con claridad y precisión los siguientes conceptos: personas con discapacidad; inclusión social; acciones afirmativas; acceso y accesibilidad; barreras: actitudinales, comunicativas y físicas; rehabilitación funcional; rehabilitación integral; enfoque diferencial; redes nacionales y regionales de y para personas con discapacidad. Para efectos de esta ley, adicionalmente se adoptaron las definiciones de los términos comunicación, lenguaje, discriminación por motivos de discapacidad, ajustes razonables y diseño universal, establecidos en la Ley 1346 de 2009.

Así mismo, allí se señala los principios que rigen la Ley 1618 de 2013, tales como dignidad humana, respeto, autonomía individual, independencia, igualdad, equidad, justicia, inclusión, progresividad en la financiación, equiparación de oportunidades, protección, no discriminación, solidaridad, pluralismo, accesibilidad, diversidad, respeto,



Concepto - 5819

aceptación de las diferencias y participación de las personas con discapacidad, en concordancia con los artículos 2° y 3° de la Ley 1346 de 2009, *<Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006>*. Y es menester advertir que tanto la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad del 13 de diciembre de 2006, como la Ley 1346 de 2009, que la aprueba, fueron declaradas exequibles por la Corte en la Sentencia C-293 de 2010, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

Según el artículo 4° de la Ley 1618 de 2013, dicha ley se complementa con los pactos, convenios y convenciones internacionales sobre derechos humanos relativos a las personas con discapacidad, aprobados y ratificados por la República de Colombia. Y en ningún caso, por razón de la implementación de esta norma, podrán restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos en la legislación interna o en convenciones internacionales en favor de las personas con discapacidad,.

Así mismo, la Ley 1618 de 2013 se refiere a las obligaciones del Estado y de la sociedad frente a las personas con discapacidad y establece las medidas que garantizan el ejercicio efectivo de los derechos de estas personas.

Otras normas que protegen los derechos de las personas con discapacidad son la Ley 361 de 1997, *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”*, y la Ley 762 de 2002, *“Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)”*, y la Ley 1237 de 2008, *“por medio de la cual se promueven, fomentan y difunden las habilidades, talentos y las manifestaciones*



Concepto - 5819

artísticas y culturales de la población con algún tipo de limitación física, síquica o sensorial”.

En conclusión, considera el Ministerio Público que la Ley 1680 de 2013 no vulnera la reserva de ley estatutaria.

3.2. Con relación al cargo contra el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 por violación del principio de reserva de ley estatutaria

En concepto de los impugnantes, el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 vulnera la reserva de ley estatutaria, al permitir, a través de una ley ordinaria, que sin autorización de los autores se realice la promulgación de sus obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, en modalidad distinta a la que originariamente se concibió para su creación.

Al respecto, esta jefatura debe señalar que las consideraciones previstas en el numeral 3.1. son suficientes para concluir que el artículo 12 acusado tampoco desconoce el artículo 152 de la Carta Política, al permitir la limitación y excepción de los derechos de aquellos autores cuyas obras sean adaptadas a las necesidades de los invidentes o de las personas con baja visión, pues se trata de una norma que no regula los derechos morales de autor de manera integral, estructural y completa, pues solo establece unos mecanismos que permiten a tales individuos el acceso a la información, las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Refuerza lo anterior el hecho que la misma norma dispone que las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, siempre y cuando **no sea con fines de lucro y se mencione el nombre del autor y**



Concepto - 5819

el título de las obras así utilizadas, con lo cual se protege el derecho moral de autor en su condición de derecho fundamental.

De igual manera, señala el precepto demandado que no se aplicará la exención de pago de los derechos de autor, en la reproducción y distribución de obras que se hubieren editado originalmente en sistemas especiales para personas ciegas y con baja visión y que se hallen comercialmente disponibles.

3.3. En relación al cargo por violación del principio de unidad de materia

El artículo 158 de la Carta Política dispone que *“[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y [que] serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Según la jurisprudencia constitucional, contenida en la sentencia C-102 de 2011, (M.P. Mauricio González Cuervo), este texto reconoce como principio constitucional el de unidad de materia, cuyo propósito es evitar que en el proceso de formación de las leyes se introduzcan textos ajenos o extraños a su materia, valga decir, expresiones normativas que no guarden una relación de conexidad con ésta. El principio de unidad de materia asegura la transparencia de la actividad legislativa y contribuye a dar coherencia y sistematicidad al derecho legislado.

De igual forma, en la Sentencia C-102 de 2011, al ponderar el principio de unidad de materia, la Corte precisó que éste no debe concebirse como un criterio estricto de unidad temática, sino que debe examinarse a partir de la existencia de una relación objetiva y razonable entre: (i) el contenido que se cuestiona y (ii) la temática general y la materia dominante de la ley. En este sentido, al examinar la relación que existe entre la parte y el todo, es menester establecer si existe un vínculo causal, teleológico o sistemático entre ambos. Y así, sólo aquellas partes o segmentos normativos respecto de los cuales no sea posible establecer, de manera razonable y objetiva,



Concepto - 5819

una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la ley, deben declararse inexecutable.

En el caso *sub examine* los actores asumen que el artículo 12, al establecer limitaciones y excepciones a los derechos de autor, desconoce el principio de unidad de materia, por referirse a un asunto diferente al regulado por la Ley 1680 de 2013, que no es otro distinto a garantizar a las personas ciegas y con baja visión el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Sin embargo, basta una lectura minuciosa de la integridad de la Ley 1680 de 2013 para advertir que la materia contenida en la misma busca garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión, y es precisamente para estos efectos que el legislador dispuso que las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, puedan ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan dichas las personas, sin autorización de sus autores ni pago de los derechos de autor, (siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas).

Así las cosas, no hay duda que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 no contraviene el principio de unidad de materia, puesto que su texto guarda una relación de conexidad objetiva y razonable con la materia dominante de la ley, que es garantizar a las personas ciegas y con baja visión el acceso a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. En pocas palabras, las limitaciones y excepciones al derecho de autor se constituyen en un



Concepto - 5819

mecanismo para lograr ese fin y, por tales razones, el cargo que se analiza no está llamado a prosperar.

3.4. Con relación al cargo por desconocimiento de la propiedad intelectual

El artículo 61 Superior reconoce el deber del Estado de proteger la propiedad intelectual, por el tiempo y mediante las formalidades que fije la ley. Dentro del conjunto de derechos que hacen parte de la propiedad intelectual, se encuentran los derechos de autor y los derechos conexos.

Por su parte, la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, establece en su artículo 1° que los autores de obras literarias, científicas y artísticas gozarán de protección para sus obras en la forma prescrita por la ley y, en cuanto fuere compatible con ella, por el derecho común.

De acuerdo con esta norma, los derechos de autor recaen sobre las obras científicas literarias y artísticas, las cuales comprenden todas las creaciones del espíritu en el campo científico, literario y artístico, cualquiera que sea el modo o forma de expresión y cualquiera que sea su destinación. En este amplio grupo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 23 de 1982, adicionado por la Ley 44 de 1993, caben los libros, folletos y otros escritos; las conferencias, alocuciones, sermones y otras obras de la misma naturaleza; las obras dramáticas o dramático-musicales; las obras coreográficas y las pantomimas; las composiciones musicales con letra o sin ella; las obras cinematográficas, a las cuales se asimilan las obras expresadas por procedimiento análogo a la cinematografía, inclusive los videogramas; las obras de dibujo, pintura, arquitectura, escultura, grabado, litografía; las obras fotográficas o las cuales se asimilan las expresadas por procedimiento análogo a la fotografía; las obras de arte aplicadas; las ilustraciones, mapas, planos croquis y obras plásticas relativas a la geografía, a la topografía, a la arquitectura o a las ciencias; y, en fin, toda producción del dominio científico, literario o artístico que pueda reproducirse, o definirse por



Concepto - 58191

cualquier forma de impresión o de reproducción, por fonografía, radiotelefonía o cualquier otro medio conocido o por conocer.

Así mismo, los derechos de autor comprenden para sus titulares, según lo previsto en el artículo 3° de la Ley 23 de 1982, adicionado por la Ley 44 de 1993, las facultades exclusivas de: disponer de su obra a título gratuito u oneroso bajo las condiciones lícitas que su libre criterio les dicte; aprovechar su obra, con fines de lucro o sin él, por medio de la imprenta, grabado, copias, molde, fonograma, fotografía, película cinematográfica, videograma, y por su ejecución, recitación, representación, traducción, adaptación, exhibición, transmisión, o cualquier otro medio de reproducción, multiplicación, o difusión conocido o por conocer; y ejercer las prerrogativas, aseguradas en defensa de su "derecho moral".

No obstante, si bien tanto los derechos de autor como los derechos conexos merecen una especial protección del Estado, entre ellos existe una diferencia que es necesario recalcar, según lo precisa la Corte en la Sentencia C-155 de 1998, antes transcrita. Esta diferencia es que los derechos morales de los autores tienen el carácter de derechos fundamentales, mientras que los derechos patrimoniales derivados de los derechos de autor no se consideran como tales. En palabras de la Corte:

Los derechos morales de autor se consideran derechos de rango fundamental, en cuanto la facultad creadora del hombre, la posibilidad de expresar las ideas o sentimientos de forma particular, su capacidad de invención, su ingenio y en general todas las formas de manifestación del espíritu son prerrogativas inherentes a la condición racional propia de la naturaleza humana y a la dimensión libre que de ella se deriva. Desconocer al hombre el derecho de autoría sobre el fruto de su propia creatividad, la manifestación exclusiva de su espíritu o de su ingenio, es desconocer al hombre su condición de individuo que piensa y que crea, y que expresa esta racionalidad y creatividad como manifestación de su propia naturaleza. Por tal razón, los derechos morales de autor, deben ser protegidos como derechos que emanan de la misma condición de hombre.

Por su parte, los derechos patrimoniales derivados de los derechos de autor, aunque no se consideran fundamentales, merecen también la protección del Estado.



Concepto - 5819

Este propósito se inscribe en el desarrollo del mandato de los artículos 70 y 71 Superiores, al tenor de los cuales el Estado debe difundir los valores culturales de la Nación, por medio de la promoción y el fomento del acceso a la cultura en sus diversas manifestaciones; y debe crear incentivos para desarrollar y fomentar la ciencia, la tecnología y las demás manifestaciones culturales, así como proteger la expresión artística.

En este orden, al no ser fundamentales los derechos patrimoniales de autor, el legislador tiene una amplia facultad de configuración para limitarlos en aras de lograr el derecho fundamental a la igualdad real y efectiva de los ciegos y de las personas con baja visión (art. 13 Constitucional), así como en cumplimiento del deber de difundir los valores culturales de la Nación, por medio de la promoción y el fomento del acceso a la cultura en sus diversas manifestaciones de los limitados físicos.

De conformidad con lo anterior, para esta Jefatura es fácil deducir que la disposición acusada contiene una verdadera acción afirmativa en favor de la población discapacitada. En este sentido, hay que recordar que las acciones afirmativas, como lo precisa la Corte en la Sentencia C-293 de 2010, son *“aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social”*. Y en Colombia estas medidas se fundan en lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 13, 47, 54, 68, 85, 93 y 94 superiores.

En este contexto, es importante destacar que el artículo 13 Superior señala de manera explícita que es deber del Estado adoptar medidas afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados, con el fin de lograr una igualdad real y efectiva, y proteger de manera especial a aquellas personas que, por su condición física o mental, se encuentren en



Concepto - 5819

circunstancias de debilidad manifiesta. En concordancia con lo anterior, el artículo 47 superior establece el deber del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes debe prestar la atención especializada que requieran. Así mismo, atendiendo lo dispuesto en el artículo 85 superior, la igualdad de oportunidades y el trato más favorable para las personas con discapacidad, previsto en el artículo 13 de la Carta Política, constituye un derecho fundamental de aplicación inmediata.

Por otra parte, la protección de las personas con discapacidad tiene claro fundamento en tratados internacionales sobre derechos humanos que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 93 superior, hacen parte del bloque de constitucionalidad y en los derechos inherentes a la persona humana, conforme a lo previsto en el artículo 94 ibídem.

Dentro de este contexto, y con miras a conocer cuál fue el objetivo que tuvo el legislador con la ley demandada en general y, en particular, con su artículo 12, a continuación se transcribirá *in extenso* la exposición de motivos del proyecto de ley 138 Senado que dio lugar a la Ley 1680 de 2013:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2012 SENADO

por el cual se adoptan acciones afirmativas para garantizar a las personas ciegas y con baja visión, el acceso autónomo e independiente a la información, a las comunicaciones, al conocimiento y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en Colombia.

[...]

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

4. El contenido del proyecto de ley

El proyecto se distribuye en dos capítulos. El Capítulo I comprende el objeto de la ley, los principios que orientan su interpretación y aplicación y el marco normativo internacional. El Capítulo II consagra las obligaciones específicas del Estado.

[...]

e) Artículo 8° al artículo 11.

El artículo 8°, se refiere a las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, como un mecanismo equiparador de oportunidades para las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, la educación, la cultura, el trabajo y la

participación, a partir del reconocimiento y el respeto de los derechos morales y económicos de los autores.

Este artículo tiene fundamento en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Ley 1346, varias veces mencionada en este documento, que recogió el compromiso de los Estados en el tema, así:

Artículo 30. *¿Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.*

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural y adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar que las personas con discapacidad:

a) Tengan acceso a material cultural en formatos accesibles;

b) Tengan acceso a programas de televisión, películas, teatro y otras actividades culturales en formatos accesibles;

c) [...]

2. [...]

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes, de conformidad con el derecho internacional, a fin de asegurar que las leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual no constituyan una barrera excesiva o discriminatoria para el acceso de las personas con discapacidad a materiales culturales.

4. [...]

En Colombia, el Derecho de Autor se ha constituido en una barrera legal que les impide a las personas ciegas y con baja visión el acceso a los libros, al texto escolar y a las publicaciones especializadas en arte, ciencia y tecnología. Paradójicamente cuando las TIC se constituyen en un posible aliado de las personas ciegas y con baja visión, por la facilidad que ofrecen para volver accesibles todos los materiales de lectura, la legislación colombiana crea una barrera para convertir el material de lectura en medios digitales. La norma que aquí se propone busca romper esa barrera, para que el acceso a la información y al conocimiento sea factible para las personas ciegas y con baja visión en los distintos campos de producción de las obras científicas, educativas y culturales.

Ahora bien, no se trata en modo alguno de desconocer el Derecho de Autor ni la normatividad constitucional, legal, nacional e internacional, que lo reconoce y lo regula. De lo que se trata es de establecer unas limitaciones y excepciones siguiendo de manera estricta las reglas que las convenciones internacionales han estructurado precisamente para que en la legislación interna, puedan armonizarse los derechos en juego. (Negrilla fuera de texto).

En efecto, a partir del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas y los demás instrumentos internacionales, se identifican los llamados ¿tres pasos¿ como los límites dentro de los cuales son pertinentes dichas excepciones y limitaciones: (i) que se trate de casos especiales; (ii) que no se atente contra la explotación normal de la obra y (iii) que no se perjudiquen injustificadamente los intereses legítimos del titular de los derechos.

Respecto de la primera exigencia, la norma propuesta identifica plenamente a sus destinatarios: las personas ciegas y con baja visión, quienes sin duda requieren de apoyos específicos para el acceso al texto. En cuanto a la segunda exigencia, el contenido del artículo 8° del proyecto de ley, no afecta la explotación normal de las obras, pues la producción de las obras en los formatos requeridos por las personas ciegas y con baja visión no forma parte de la ¿explotación normal¿ de las mismas, ya que dichos formatos no están contemplados en la producción, ni forman parte del mercado.



Concepto - 5819

Sobre la tercera exigencia, la propuesta no afecta intereses legítimos ni de los autores ni de los demás agentes del mercado; más aún, con el inciso final del artículo 9°, se deja perfectamente claro que en aquellos casos en los cuales las obras originalmente incluyan formatos accesibles o se encuentren en el mercado de esta manera, no tendrán el tratamiento de excepciones y limitaciones; es decir, causarán los Derechos de Autor como cualquier otra obra. La propuesta tampoco contiene medidas de intervención en el mercado, ni prohibiciones o restricciones a los derechos de la industria editorial; por lo mismo, la industria editorial debe sentirse en total libertad de producir o no, obras accesibles a las personas ciegas y con baja visión. Como se trata de derechos fundamentales que entran en conflicto, el texto que se propone contempla claros condicionamientos para las excepciones y limitaciones de que allí se trata, con el fin de no causar perjuicio ni a los autores ni a los demás intervinientes. (Negrilla fuera de texto).

Por todas las razones expuestas en este escrito, es imperativo concluir que los cargos formulados respecto de la la Ley 1680 de 2013 en su integridad y, concretamente, en relación con su artículo 12, no son de recibo, motivo por el cual se solicitará a la Corte Constitucional que declare su la exequibilidad.

4. Conclusión.

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte que declarar **EXEQUIBLE** en su integridad la Ley 1680 de 2013 y, concretamente, su artículo 12, por los aspectos aquí analizados.

Señores Magistrados,


ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/ / MLOvalleB.