

## Sentencia T-332/18



Referencia: Expediente T-6.583.643

Acción de tutela instaurada por Eduardo Enrique Cantillo Pérez y otros ciudadanos contra la Superintendencia de Industria y Comercio

Magistrada Ponente:  
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, el Magistrado Alejandro Linares Cantillo y la Magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

### SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo dictado el 12 de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de La Guajira, que concedió el amparo de los derechos fundamentales y revocó la sentencia proferida el 4 de agosto de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Riohacha, que había declarado improcedente la acción de tutela promovida por Eduardo Enrique Cantillo Pérez y otros ciudadanos.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. Hechos

El 25 de julio de 2017, el señor Eduardo Enrique Cantillo Pérez, junto con otros ciudadanos<sup>1</sup>, actuando a través de apoderada<sup>2</sup>, instauraron acción de tutela<sup>3</sup> contra la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante también “SIC”) por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales “*al debido proceso*,

---

<sup>1</sup> Aldo de Jesús Griego Iguarán, Armando José Mendoza Orozco, Carlos Alfonso Cotes Brito, Euro Nicolás Díaz, Giovannis Yezith Rivadeneira Ramírez, Helis Jacobo Ibarra Ibarra, Luis Gregorio Medina Arévalo y Manuel Antonio Torres Arrieta.

<sup>2</sup> En el expediente se encuentran los poderes especiales conferidos por cada uno de los accionantes a la abogada Marolit Liceth Mejía Builes (cuaderno 2, folio 1 a 18).

<sup>3</sup> Cuaderno 2, folio 1 a 18.

*al mínimo vital y móvil, igualdad y confianza legítima (...).*”<sup>4</sup> Lo anterior, con fundamento en los siguientes hechos:

1.1. La Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante “Delegatura”) inició una averiguación preliminar con el objeto de establecer si existía evidencia suficiente para iniciar una investigación en contra de la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia (“Sayco”), por la presunta violación al régimen de protección de la competencia.<sup>5</sup>

1.2. Mediante Resolución 20964 de 2 de abril de 2012<sup>6</sup>, la Delegatura decidió abrir investigación y formular pliego de cargos contra (i) Sayco, para determinar si había “*actuado en contravención de lo dispuesto por los numerales 3 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, y los artículos 1 y 8 de la Ley 155 de 1959*”; y (ii) Jairo Enrique Ruge Ramírez (gerente general de Sayco de 1994 a 2011), para determinar si habría infringido el artículo 4.16 del Decreto 2153 de 1992 -modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009- por haber -presuntamente- colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas imputadas a la persona jurídica.

1.3. Luego de que Sayco presentara sus descargos y solicitara pruebas, la Delegatura expidió la Resolución 50644 de 2012, mediante la cual decretó algunas de estas.

1.4. No obstante, debido a que no se vinculó a Jairo Enrique Ruge Ramírez, a través de la Resolución 73236 de 2014 la Delegatura declaró la nulidad de todo lo actuado desde la notificación de la resolución de apertura de la investigación y, en consecuencia, dispuso la vinculación del antiguo gerente de Sayco.

1.5. Una vez este presentó sus descargos, la Delegatura -mediante las resoluciones 19926 de 2015 y 39485<sup>7</sup> de 21 de junio de 2016- dispuso la práctica de pruebas.

1.6. El 26 de septiembre de 2016, luego de que finalizó la etapa probatoria, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia presentó, ante el Superintendente de Industria y Comercio, el *Informe motivado* resultado de la etapa de instrucción<sup>8</sup>, en el cual concluyó que:

(i) Sayco no incurrió en la primera imputación fáctica, denominada “*abuso del derecho como una práctica que limita la explotación de obras por parte*”

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*, folio 1.

<sup>5</sup> Cuaderno público 1 del expediente administrativo, folio 1 (esto se encuentra en el CD que aparece en el cuaderno 2 a folio 98).

<sup>6</sup> Cuaderno público 10 del expediente administrativo, folio 2227-2253 (esto se encuentra en el CD que aparece en el cuaderno 2 a folio 98).

<sup>7</sup> En esa Resolución, la Delegatura para la Protección de la Superintendencia de Industria y Comercio decretó pruebas, dentro de las que se encontraban -entre otras- los testimonios de los representantes legales de Universal Music Colombia y Prodemus Colombia (Cuaderno público 16 del expediente administrativo, folio 3405-3408 (esto se encuentra en el CD que aparece en el cuaderno 2 a folio 98).

<sup>8</sup> Cuaderno público 20 del expediente administrativo, folio 4246-4310 (esto se encuentra en el CD que aparece en el cuaderno 2 a folio 98).

de los usuarios”, por lo que no habría contrariado la prohibición establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, ni incurrido en la conducta descrita en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1993;

(ii) Sayco incurrió en la conducta de “obstruir la gestión individual de obras y subordinar la gestión colectiva para ciertos usos a que se otorgue mandato para la gestión colectiva de todos los usos”, por lo que contravino lo establecido en el artículo 8 de la Ley 155 de 2009, e incurrió en la conducta establecida en los numerales 3 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1993; y

(iii) Jairo Enrique Ruge Ramírez era responsable -en los términos del artículo 26 de la Ley 1340 de 2009- por cuanto colaboró, facilitó y ejecutó el comportamiento restrictivo desarrollado por Sayco.<sup>9</sup>

Por tanto, recomendó declararlos administrativamente responsables y sancionarlos. El *Informe motivado* fue trasladado a los investigados, quienes presentaron sus observaciones.<sup>10</sup>

1.7. El 31 de octubre de 2016, el Consejo Asesor de Competencia (actuando de conformidad con el artículo 25 del Decreto 4886 de 2011) recomendó -por unanimidad- sancionar a los investigados, de acuerdo con lo establecido en el *Informe motivado*.

1.8. Mediante la Resolución 76278 de 3 de noviembre de 2016<sup>11</sup>, el Superintendente de Industria y Comercio resolvió -entre otras cuestiones-:

**“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que la SOCIEDAD DE AUTORES Y COMPOSITORES DE COLOMBIA - SAYCO (...), violó el régimen de la libre competencia por haber actuado en contravención de los numerales 3 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 (...)**

**ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER a (...) SAYCO (...) multa de MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS DIEZ MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.378.910.000.00) equivalentes a DOS MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (2.000 SMLMV) (...).**

**ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR a la SOCIEDAD DE AUTORES Y COMPOSITORES DE COLOMBIA - SAYCO que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta Resolución, haga los ajustes correspondientes, tanto en sus contratos, administración, políticas y reglamentos, así como en cualquier otro aspecto necesario, a fin de asegurar**

<sup>9</sup> *Ibidem.*, folio 4309.

<sup>10</sup> Cuaderno 2, folio 58-61.

<sup>11</sup> *Ibidem.*, folio 57-80. Disponible en: [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion Competencia/Ordenes de Publicaciones/Resolucion es Sancion/76278 DEL 03-11-2016.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion%20Competencia/Ordenes%20de%20Publicaciones/Resolucion%20es%20Sancion/76278_DEL_03-11-2016.pdf)

*la posibilidad efectiva de que cualquier titular de derechos de autor pueda gestionar sus derechos patrimoniales y sus correspondientes modalidades, de maneras diferentes de la gestión colectiva, en los términos establecidos en la parte motiva de esta Resolución. Dicha circunstancia deberá ser acreditada a esta Entidad, dentro del término de cinco (5) días, siguientes al vencimiento del plazo para cumplir la presente orden.*

**ARTÍCULO CUARTO: DECLARAR** que **JAIRO ENRIQUE RUGE RAMÍREZ**, (...) incurrió en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 en relación con lo dispuesto en los numerales 3 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, al ejecutar dicha conducta anticompetitiva, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO QUINTO: IMPONER** a **JAIRO ENRIQUE RUGE RAMÍREZ** (...) multa de **CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$137.891.000.00)** equivalentes a **DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (200 SMLMV)** (...).” (Subrayas no originales)

1.8.1. La anterior determinación se dio tras constatar que Sayco -como única sociedad de gestión colectiva en Colombia- violó el régimen de protección de la competencia por el abuso de su posición dominante en la gestión del derecho de autor de contenido patrimonial de comunicación pública de las obras musicales (“*obstrucción de la gestión individual (obstrucción) y la subordinación de la gestión colectiva de ciertos usos a la gestión de todos los usos de comunicación pública (venta atada)*”).<sup>12</sup>

Esto, por cuanto la única alternativa que tenía un autor o titular para asociarse a Sayco, y con ello obtener los beneficios que representa la gestión colectiva en determinados usos del derecho de comunicación pública, era entregar la *totalidad* de esos usos a la gestión que realiza Sayco. De esta manera, se subordina la gestión colectiva de algunos usos a la gestión colectiva de todos los usos del derecho de comunicación pública<sup>13</sup>, y con ello se impedía a los titulares gestionar individualmente uno o algunos usos. Así, en los *formatos* de los contratos de mandato elaborados por Sayco (para autores, editoras y herederos) se corroboró que no existía posibilidad diferente para ser socio que la de otorgar la gestión de la totalidad de usos del derecho de comunicación pública.

Al respecto, el Superintendente indicó -con fundamento en las sentencias C-509 de 2004, C-424 de 2005, C-833 de 2007 y C-912 de 2011- que “*la Corte*

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*, folio 69.

<sup>13</sup> Son modalidades de comunicación pública: (i) la ejecución pública en vivo, (ii) la comunicación pública en establecimientos abiertos al público, y (iii) la transmisión a través de radio o televisión. Al respecto ver cuaderno 2, folio 62.

*Constitucional no desconoció la importancia de la gestión colectiva, pero sí estableció que constitucionalmente no es admisible imponer a los titulares de derechos la obligación de gestionar sus prerrogativas patrimoniales a través de una sociedad de gestión colectiva (...)*<sup>14</sup>, permitiéndoles la posibilidad de gestionar individualmente uno o varios de los usos de comunicación pública.

Aparte de lo señalado en la parte resolutive, en la parte motiva de la resolución la SIC impartió instrucciones para evitar la continuidad del comportamiento.<sup>15</sup> Así, especificó que Sayco “[e]ntre otras medidas deberá **modificar los contratos de mandato futuros**, cuyo texto deberá contener una flexibilidad suficiente para que los titulares dispongan libremente de los derechos y usos que pretendan entregar a SAYCO para su gestión. Adicionalmente, deberá estudiar y atender las solicitudes de revocatoria o modificación de los mandatos, permitiendo limitar o extender los derechos entregados en administración.”<sup>16</sup> (Énfasis añadido)

1.8.2. En relación con la responsabilidad de Jairo Enrique Ruge Ramírez, la Superintendencia determinó que, “*si bien no se encargaba de establecer las condiciones de los contratos, sí ejecutó otros comportamientos que fueron determinantes para la configuración de las conductas restrictivas de la competencia objeto de esta investigación. Con su manifestación de voluntad en ejercicio de la representación legal de SAYCO, por medio de su firma, se comprobó que sí participó en la realización de la conducta, ya que acató e hizo efectivas las condiciones referidas en tales contratos.*”<sup>17</sup>

1.9. Los sancionados interpusieron recurso de reposición en contra de la Resolución 76278, la cual fue confirmada mediante la Resolución 10150 del 7 de marzo de 2017.<sup>18</sup>

## **2. Acción de tutela instaurada**

En razón de lo expuesto, los accionantes solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales “*al debido proceso, al mínimo vital y móvil, igualdad y confianza legítima*” y la declaratoria -como pretensión principal- de nulidad de todo lo actuado (desde que se aceptaron las “*quejas de Universal Music y Prodemus Colombia*”) y la notificación de todos los autores que “*hayan suscrito contratos de cesión de derechos de autor con Editores de música y que se encuentren asociados a una Sociedad de Gestión Colectiva*”, para que puedan ejercer su derecho de defensa en el marco del proceso administrativo adelantado por la SIC.

De manera subsidiaria, solicitaron la suspensión de los efectos de las Resoluciones 76278 de 2016 y 10150 de 2017, y la legitimación de los autores

<sup>14</sup> Cuaderno 2, folio 73 (página N° 33 de la Resolución 76278 de 2016).

<sup>15</sup> *Ibidem.*, folio 74 (página N° 35 de la Resolución 76278 de 2016).

<sup>16</sup> *Ibidem.*, folio 74 (página N° 36 de la Resolución 76278 de 2016).

<sup>17</sup> *Ibidem.*, folio 76 (página N° 40 de la Resolución 76278 de 2016).

<sup>18</sup> *Ibidem.*, folio 40 a 55. Disponible en: [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion Competencia/Ordenes de Publicaciones/Resolucion es Sancion/10150\\_DEL\\_07-03-2017.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion%20Competencia/Ordenes%20de%20Publicaciones/Resolucion%20es%20Sancion/10150_DEL_07-03-2017.pdf)

y compositores que hubieren “suscrito contratos de cesión de derechos de autor con Editores de Música, para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante” la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Todo lo anterior, con fundamento en que (i) en el marco del proceso administrativo sancionatorio, la SIC no vinculó a los accionantes (autores y compositores) ni los llamó como terceros interesados<sup>19</sup> -hablan de cerca de 6000 autores-<sup>20</sup>; (ii) como no fueron vinculados al proceso administrativo, no tienen legitimación para actuar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; (iii) hubo editores que fueron parte de la investigación e interrogados al interior del proceso administrativo; (iv) la decisión de la SIC modifica los contratos ya firmados por ellos con sus editoras y con Sayco (la SIC “*se refirió, interpretó indebidamente, se inmiscuyó y realizó valoraciones respecto de los contratos que los poderdantes en calidad de autores y compositores han suscrito o celebrado con editores. (...) SIC realizó manifestaciones e interpretaciones que cambian absolutamente el consentimiento y la voluntad*” expresada en los contratos<sup>21</sup>); y (v) la modificación a los contratos ordenada por la SIC implica la alteración, el desconocimiento y la tergiversación de la voluntad contractual entre el editor y los poderdantes<sup>22</sup>.

### 3. Trámite, admisión y respuesta de las accionadas

3.1. El 24 de julio de 2017, la apoderada de los accionantes<sup>23</sup> presentó una solicitud de “medida cautelar provisional”<sup>24</sup>, para suspender la Resolución 76278 de 2016.

3.2. El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Riohacha, el cual profirió auto admisorio el 26 de julio de 2017.<sup>25</sup> En este dispuso -entre otras cosas<sup>26</sup>- negar la medida provisional, admitir la acción de tutela y notificar a las partes, vincular a Sayco y a Jairo Enrique Ruge Ramírez y notificar al procurador 91 Judicial I para Asuntos Administrativos (delegado ante ese despacho).

3.3. La acción de tutela fue respondida por las siguientes personas y entidades:

3.3.1. Mediante oficio allegado el 21 de julio de 2017<sup>27</sup>, la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó que se declarara que el Juzgado no era competente (por ser esta una entidad del orden nacional que emitió sus decisiones en Bogotá)

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*, folio 9.

<sup>20</sup> *Ibidem.*, folio 6.

<sup>21</sup> *Ibidem.*, folio 4.

<sup>22</sup> *Ibidem.*, folio 5.

<sup>23</sup> Marolít Liceth Mejía Builes (*supra*, nota al pie N° 2) sustituyó el poder a Ingrid Fabiola Escalante Castañeda (*Ibidem.*, folio 28).

<sup>24</sup> *Ibidem.*, folio 5.

<sup>25</sup> *Ibidem.*, folio 104 a 106.

<sup>26</sup> En el numeral noveno se dispuso “Reconocer personería judicial a la doctora Marolít Liceth Mejía Builes (...) para que actúe como apoderado (sic) principal de la parte actora (...) y como apoderada sustituta a la doctora Ingrid Fabiola Escalante Castañeda (...)” (ver *supra*, notas al pie N° 2 y 21).

<sup>27</sup> *Ibidem.*, folio 114 a 124.

y, que en consecuencia, se remitiera el expediente a los Tribunales Judiciales de Bogotá o de Cundinamarca. Subsidiariamente, pidió que se negara la acción de tutela, por cuanto no había vulnerado ningún derecho fundamental.

Para sustentar lo anterior, sostuvo que (i) Sayco y Jairo Enrique Ruge Ramírez - únicos investigados dentro del proceso administrativo sancionatorio- gozaron de todas las garantías inherentes al debido proceso; (ii) la acción de tutela carece de legitimación en la causa por activa, por cuanto los accionantes no fueron parte de la actuación administrativa, y ni siquiera demostraron su calidad de socios de Sayco para ser considerados como posibles afectados; y (iii) no se satisface el requisito de subsidiariedad, puesto que los accionantes pueden acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>28</sup> -e incluso solicitar medidas cautelares-, y no se está ante la posible configuración de un perjuicio irremediable.

Específicamente, en relación con los derechos fundamentales alegados por los accionantes, la SIC precisó que *“no es cierto que se hubieran vinculado a la investigación a las editoras como ‘partes’ pues su intervención fue de meros testigos (...), no era necesario vincular a ninguno de los titulares de derechos de autor pues no existía acusación en su contra y (...) la imputación con la cual se sancionaron las conductas no fue modificada en el transcurso de la investigación”*. Respecto de las dos primeras cuestiones resaltó lo siguiente:

*“(...) en este tipo de procedimientos los sujetos pueden vincularse a la investigación mediante dos figuras: ser investigados o vincularse como terceros interesados en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009; sin embargo, en esta investigación nadie solicitó su vinculación, por lo que las únicas ‘partes’ (...) fueron los dos investigados. (...)*

*Ahora bien, mencionaron los accionantes en su tutela que esta Entidad permitió ‘interrogar’ a las editoras mientras que no se le permitió intervenir lo autores (sic). Al respecto debe aclararse que los representantes legales de PRODEMUS y UNIVERSAL acudieron a este trámite en calidad de testigos y no como partes, de conformidad con la Resolución No. 39485 de 2016. Además, también fueron decretadas las declaraciones, en calidad de testigos, de al menos seis (6) autores, de las que tuvo que prescindirse por su no comparecencia, como consta en el mismo acto citado y en la Resolución No. 19926 de 2016.*

*Debe tenerse en cuenta que el objeto de las declaraciones a las que se hizo referencia no tuvieron relación alguna con la solución de casos particulares*

---

<sup>28</sup> En este punto, la SIC señaló que Sayco y Jairo Enrique Ruge Ramírez *“se encuentran ejerciendo estos mecanismos [(nulidad y restablecimiento del derecho)], pues el 26 de mayo de 2017 bajo el radicado No. 17-137468 fue presentada la solicitud de conciliación y el día 28 de junio de 2017 fue celebrada la audiencia de conciliación ante la Procuraduría 137 judicial II para Asuntos Administrativo (sic), la cual fue declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio, por lo cual los titulares de los derechos ya cumplieron con el requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*. Actualmente el proceso (N° 25000234100020170130400) se encuentra en trámite en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno).

*sino en general, sobre las conductas investigadas que, contrario a lo afirmado por los accionantes, no se modificaron en el transcurso del trámite.”*<sup>29</sup> (Subrayas no originales)

Luego, la SIC procedió a “*explicar el alcance de la instrucción que se impartió en la Resolución Sancionatoria, en la que es claro que no se interpretó ningún contrato particular ni se ordenó modificar de manera concreta la gestión de los derechos de los aquí accionantes (...).*”<sup>30</sup> Al respecto, indicó que la orden contenida en el artículo tercero de la Resolución 76278 “*de ninguna forma tiene como finalidad ni como potencial efecto obligar a los titulares de derechos de autor a modificar sus contratos o a evitar que puedan conceder la administración de la totalidad de sus derechos a SAYCO. La orden sólo tiene como finalidad que aquellos que, en virtud de la autonomía de su voluntad, quieran gestionar de manera diferente (individual o con otra sociedad de gestión colectiva extranjera) uno o algunos de sus derechos patrimoniales o una o alguna de las modalidades de explotación (radio, televisión etc.) lo puedan hacer.*”<sup>31</sup>

3.3.2. El 31 de julio de 2017, Jairo Enrique Ruge Ramírez presentó su respuesta<sup>32</sup>, en donde manifestó que coadyuvaba la petición de los accionantes.

3.3.3. Sayco también coadyuvó las solicitudes de los demandantes. En su respuesta, de 1 de agosto de 2017<sup>33</sup>, señaló que la SIC debió comunicar la actuación administrativa a los terceros involucrados (“*accionantes dentro de este trámite, dueños de los derechos de autor, con capacidad y exclusividad de disponer de ellos*”<sup>34</sup>), puesto que la sanción impuesta “*hace intromisión al derecho que tienen los autores de disponer sobre el manejo de sus derechos patrimoniales (...).*”<sup>35</sup>

En particular, destacó que (i) las decisiones de la SIC “*vulneran los derechos de los autores sobre sus obras, en especial el de comunicación pública, pues dicho ente administrativo está avalando que ese derecho NO se gestione por el mecanismo aprobado por los autores esto es: a través de SAYCO como entidad de gestión colectiva, sino a través de empresas editoriales particulares, donde el autor tiene poco o nulo poder de controlar que las regalías pagadas correspondan al real uso de sus obras*”<sup>36</sup>; (ii) la SIC “*desconoció que existen contratos entre los accionantes y los editores, donde se ha pactado que el derecho de comunicación al público debe gestionarse a través de una sociedad de gestión colectiva como lo es SAYCO*”<sup>37</sup>; (iii) se permitió que “*dos editoras: Universal Music Colombia (...) y Prodemus Colombia (...), influyeran en el*

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*, folio 122.

<sup>30</sup> *Ibidem.*, folio 123.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*, folio 126 y 127.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, folio 147 a 162.

<sup>34</sup> *Ibidem.*, folio 147 y 148.

<sup>35</sup> *Ibidem.*, folio 150.

<sup>36</sup> *Ibidem.*, folio 149.

<sup>37</sup> *Idem.*

*proceso, pero no le permitió el mismo grado de intervención a los autores, específicamente a los accionantes de la presente acción*".<sup>38</sup>

3.3.4. En la misma fecha, otros ciudadanos -que se identificaron como autores y socios de Sayco- también respaldaron la acción de tutela.<sup>39</sup>

3.3.5. El 4 de agosto de 2017, la Procuraduría 91 Judicial para Asuntos Administrativos de Riohacha presentó un concepto<sup>40</sup>, en el que expresó que debían *"ampararse los derechos fundamentales al debido proceso y confianza legítima vulnerados por las decisiones de la SIC (...) por no haber comunicado, en los términos del artículo 2o. de la Constitución y 37 del CPACA, (...) a los accionantes, la existencia de la actuación, para que, eventualmente, se constituyeran como parte y hacer valer sus derechos, dejando sin efectos las mismas y ordenando retrotraer el procedimiento administrativo a la etapa de instrucción y concretamente, en criterio de esta Agencia, al momento en el que el Superintendente Delegado para la protección de la competencia, sugiere, mediante el informe motivado (...) al Superintendente de Industria y Comercio como medida un ajuste contractual, indicando que, se debe informar a los autores y compositores de Colombia suscriptores de contratos de mandato o cualquier otro instrumento similar, con SAYCO o con otra Sociedad de Gestión Colectiva, así como a los editores y cualquier otro tercero que, pueda resultar afectado positiva o negativamente con la decisión que se tome al concluir el procedimiento administrativo sancionatorio (...)"*.<sup>41</sup>

#### **4. Decisiones objeto de revisión**

4.1. El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Riohacha, en sentencia proferida el 4 de agosto de 2017<sup>42</sup>, declaró la improcedencia de la acción de tutela.

Lo anterior, tras considerar que lo que se pretendía era que se decretara la nulidad del procedimiento sancionatorio administrativo, frente a lo cual la acción de tutela resulta improcedente. Esto, por la existencia de mecanismos de defensa ordinarios, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el marco del cual se puede solicitar -como medida cautelar- la

---

<sup>38</sup> *Ibidem.*, folio 149 y 150.

<sup>39</sup> En el expediente se encuentra (cuaderno 2, folio 163 a 236) la solicitud de coadyuvancia presentada el 1 de agosto de 2017 por Marolit Liceth Mejía Builes, como apoderada de Andres Emiliano Beleño Paba, Reinaldo Díaz Araujo, Juan Manuel Gutiérrez Romero, Huber Antonio Hernández Torres, Julio César Morillo López, Julio César Oñate Martínez, Wilder Ortiz Torres, Alejandro Rafael Sarmiento, Héctor Arturo Zuleta Amaya, Emilio Oviedo Corrales, Mateo Torres Barrera, José Santander Durán Escalona, Jhon Alfonso González Mestre, Richard Daza Daza, Jhon Albeiro Dovale Villareal, Josué Hispano Rodríguez Duarte, Rafael Enrique Cueto Theran, Javier Enrique Suárez Vega, Germán Antonio Carreño Daza y Rita Lucía Fernández Padilla. Con la misma se adjuntaron los poderes otorgados por ellos, y copias de contratos de cesión que poseen con algunas editoras, como constancia del interés en el trámite de la acción de tutela. Adicionalmente, el 4 de agosto de 2017, la misma apoderada presentó un oficio con el que anexó las certificaciones expedidas por la Sayco, mediante las cuales acreditaba la calidad de socios de los accionantes y los coadyuvantes (cuaderno 2, folio 246 a 275).

<sup>40</sup> *Ibidem.*, folio 276 a 295.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, folio 294 y 295.

<sup>42</sup> Cuaderno 3, folio 1 a 9.

suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Agregó que no se explica por qué se acude a la acción de tutela cinco meses después de la última decisión de la SIC, más aún cuando el trámite administrativo sancionatorio tardó aproximadamente cinco años. Finalmente indicó que, en relación con los actos administrativos sancionatorios, el perjuicio irremediable es inexistente en la medida que el mismo lo configura la respectiva sanción.

4.2. La decisión fue impugnada el 11 de agosto de 2018 por la apoderada de los demandantes<sup>43</sup>, quien señaló que (i) el planteamiento del problema no fue el acertado, porque el estudio se circunscribió a las resoluciones 76278 de 2016 y 10159 de 2017, sin tener en cuenta que a los terceros con interés se les debe garantizar su derecho al debido proceso “*desde los albores de la actuación que los involucra y no en la clausura*”<sup>44</sup>; (ii) el juez desconoció el marco fáctico que explicaba por qué los peticionarios no usaron los mecanismos ordinarios, esto, porque en la acción de tutela se señaló que “*los accionantes se enteraron del cambio en las reglas de juego referentes a la manera como ellos podían disponer de sus derechos patrimoniales, hace muy poco, en una reunión de la asamblea general*”<sup>45</sup>; y (iii) los solicitantes no fueron parte del proceso administrativo sancionador por lo que no pueden acudir ante los mecanismos ordinarios de defensa señalados por el juez de primera instancia.

4.3. El Tribunal Administrativo de La Guajira, mediante sentencia de 12 de septiembre de 2017<sup>46</sup>, revocó el fallo de primera instancia y concedió el amparo de los derechos fundamentales, ordenando a la SIC “*retrotraer la actuación administrativa a su estado inicial donde se le pueda garantizar a los accionantes sus derechos de defensa y contradicción.*”<sup>47</sup>

Esto, puesto que (i) los accionantes no pueden acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, porque se trata de un acto administrativo de carácter particular y concreto que culminó una actuación a la que no fueron vinculados, razón por la que no tendrían legitimación para demandar; y (ii) se vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes al no ser vinculados a la actuación administrativa, ya que la decisión de la SIC “*definió sobre condiciones contractuales (...) donde no se hizo parte a los terceros interesados, que son hoy los accionantes, en su condición de titulares de los derechos de autor, que fueron precisamente los que suscribieron los contratos (...)*”<sup>48</sup> En este punto añadió que, según el Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas de 1996, la Decisión 351 de la Comunidad Andina de Naciones y la Ley 23 de 1982, el autor es soberano respecto de la disposición de los derechos derivados de su obra.

Además, el Tribunal sostuvo que “*también se vulnera el debido proceso cuando*

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*, folio 14 a 18.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, folio 15.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> *Ibidem.*, folio 36 a 44.

<sup>47</sup> *Ibidem.*, folio 43.

<sup>48</sup> *Ibidem.*, folio 41 y 42.

*no se tiene en cuenta que la sociedad sancionada es una asociación de autores 'sin ánimo de lucro', razón por la cual no debe ser considerada procesalmente como si se tratara de sociedad mercantil.”<sup>49</sup>*

Esta decisión no fue unánime, una de las tres magistradas salvó su voto<sup>50</sup>, tras considerar que debió confirmarse la providencia del *a quo*, en la medida que no se cumple con el requisito de subsidiariedad.

Lo anterior, porque según el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cualquier persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo, sin que se impongan presupuestos “*sustanciales o formales para la legitimación en la causa por pasiva (sic) -verbigracia la condición de haber sido vinculado en la actuación administrativa-*”. Por esta razón, consideró equivocada la afirmación de la mayoría, en el sentido que solo tienen legitimación para demandar los vinculados en el proceso sancionatorio.

De otro lado destacó que, de acuerdo con el artículo 103 *ejusdem*, el Juez Contencioso no solo realiza juicios de legalidad, sino que debe garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política.

4.4. El 29 de septiembre de 2017, la SIC presentó solicitud de aclaración y de adición de la sentencia.<sup>51</sup>

De aclaración, (i) para que se indicara si se debía vincular a los titulares de derechos de autor como *investigados* o como *terceros interesados*<sup>52</sup>, (ii) se precisara quiénes debían ser vinculados, y (iii) se determinara el “trámite previsto en la ley” que según el Tribunal se debía seguir.

De adición, porque el Tribunal no se pronunció sobre ninguno de los argumentos presentados por la SIC, específicamente, sobre el procedimiento adelantado, el alcance de la orden proferida y la falta de correspondencia entre las pretensiones de los accionantes y su supuesta afectación.

4.5. La solicitud fue negada mediante Auto de 4 de octubre de 2017.<sup>53</sup> Para el Tribunal Administrativo de La Guajira, la adición o complementación no procede contra sentencias de tutela, y la adición solo procede cuando exista una

---

<sup>49</sup> *Ibidem.*, folio 42.

<sup>50</sup> *Ibidem.*, folio 45 a 47.

<sup>51</sup> *Ibidem.*, folio 51 a 57.

<sup>52</sup> Si es como esta última categoría, la SIC indicó que debe tenerse en cuenta que “*el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009 establece el procedimiento para la intervención de terceros interesados en este tipo de actuaciones, en el que prevé que dentro de los quince 15 (sic) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación los consumidores, competidores y demás personas que acrediten un interés directo e individual podrán solicitar su vinculación como terceros interesados. En este trámite, la publicación de la apertura de investigación se realizó el 13 de abril de 2012 y pasado el término previsto en la norma, ni los accionantes ni ninguna otra persona solicitó su intervención como terceros en la actuación. // De hecho, tampoco se recibieron solicitudes en ese sentido, aunque fueran extemporáneas, entre el 2 de abril de 2012 (fecha de la apertura de la investigación) y el 3 de noviembre de 2016 (fecha en la que se profirió la Resolución Sancionatoria)*” (negritas originales, subrayas fuera del texto).

<sup>53</sup> Cuaderno 3, folio 59 a 62.

razón objetiva de duda que esté contenida en la parte resolutive del fallo -o en la motiva cuando influya en esta-. Destacó que el juez de tutela debe concentrar su atención en aquellos puntos que tengan relevancia constitucional. Finalmente, señaló que “*la entidad accionada no solicita aclaración ni adición, sino que se vuelvan a estudiar los hechos para modificar sustancialmente el fallo a su favor (...).*”<sup>54</sup>

4.6. El 30 de mayo de 2018, encontrándose el asunto en Sede de Revisión, la apoderada de los accionantes allegó un oficio ampliando el contenido de la acción de tutela y solicitando que se dejaran en firme los efectos de la sentencia de tutela de segunda instancia.<sup>55</sup> Igual sucedió con Jairo Enrique Ruge Ramírez quien, mediante oficio radicado el 31 de mayo de 2018 en la Secretaría General de esta Corporación, manifestó que coadyuvaba la petición de los accionantes.<sup>56</sup>

## **5. Pruebas que obran en el expediente**

A continuación se relacionan las pruebas más relevantes que reposan en el expediente:

- Resolución N° 359 de 17 de diciembre de 2010 (“*Por la cual se ejerce control de legalidad a una reforma estatutaria de la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia (SAYCO)*”), proferida por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor (cuaderno 2, folio 91 a 97).
- Resolución N° 76278 de 3 de noviembre de 2016 (“*Por la cual se imponen unas sanciones por infracciones del régimen de protección de la competencia*”), proferida por el Superintendente de Industria y Comercio (cuaderno 2, folio 57 a 80).
- Resolución N° 10150 de 7 de marzo de 2017, proferida por el Superintendente de Industria y Comercio, mediante la cual se resolvió los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución N° 76278 de 3 de noviembre de 2016 (cuaderno 2, folio 40 a 55).
- CD-ROM con copia del expediente del proceso administrativo sancionatorio cursado ante la Superintendencia de Industria y Comercio (cuaderno 2, folio 98).
- Copias de contratos aportados con la acción de tutela:
  - Contrato de derechos de autor celebrado el 15 de diciembre de 2014 entre Universal Music Colombia S.A. y Rita Fernández (cuaderno 2, folio 29 y 30).

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*, folio 60.

<sup>55</sup> Cuaderno 1, folio 24 a 31.

<sup>56</sup> *Ibidem.*, folio 33 a 37.

- Contrato de derechos de autor (para la “divulgación, utilización e inclusión en fonogramas de obras musicales”) celebrado el 12 de mayo de 1989 entre la Promotora Colombiana de Música Ltda. y Everardo Armenta Alonso (cuaderno 2, folio 31 y 32).
- Contrato de derechos de autor celebrado el 10 de mayo de 2004 entre la Promotora Colombiana de Música Ltda. y Emiliano Alcides Zuleta Díaz (cuaderno 2, folio 33 y 34).
- Contrato de derechos de autor celebrado el 11 y 14 de marzo de 2009 entre la Promotora Colombiana de Música Ltda. y Romualdo Luis Brito López (cuaderno 2, folio 35 y 37).
- Contrato de derechos de autor (para la “divulgación, utilización e inclusión en fonogramas de obras musicales”) celebrado el 17 de julio de 1996 entre Sony Music Entertainment (Colombia) S.A. y Jorge Oñate González (cuaderno 2, folio 38 y 39).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **1. Competencia**

Esta Corte es competente para conocer de las decisiones judiciales materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto de 16 de febrero de 2018, expedido por la Sala de Selección Número Dos de esta Corporación, que decidió seleccionar para su revisión el expediente referido.

### **2. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión**

2.1. En relación con los antecedentes mencionados, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional debe determinar, en primer lugar, si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia. De superar dicho análisis, la Sala deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Superintendencia de Industria y Comercio vulneró los derechos fundamentales *al debido proceso, al mínimo vital y móvil, a la igualdad y a la confianza legítima* de los accionantes al no vincularlos al trámite del proceso administrativo sancionatorio adelantado contra SAYCO y Jairo Enrique Ruge Ramírez?

2.2. Para abordar el estudio del problema descrito, la Sala (i) se pronunciará sobre la procedencia de la acción de tutela y, de superarse dicho análisis, se referirá a (ii) el derecho al debido proceso administrativo; y, finalmente (iii) realizará el estudio del caso concreto.

### **3. Análisis de procedencia. Especial mención de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto**

Como cuestión previa, frente a las alegaciones de la SIC por el supuesto desconocimiento de la competencia por factor territorial, debe mencionarse que todos los jueces son competentes para conocer de las acciones de tutela, y que el Decreto 1382 de 2000 simplemente establece reglas de reparto.

Ahora bien, la Sala Segunda de Revisión advierte que la acción de tutela presentada por Eduardo Enrique Cantillo Pérez y otros ciudadanos es improcedente, porque no cumple con los requisitos de inmediatez ni de subsidiariedad.

3.1. De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, los requisitos de procedencia de la acción de tutela son los de legitimación por activa, legitimación por pasiva, inmediatez y subsidiariedad.

3.1.1. Se ha señalado que la *legitimación en la causa por activa* consiste en la posibilidad con la que cuentan determinadas personas para instaurar una acción de tutela. Según el artículo 86 de la Constitución Política, la misma puede ser promovida por cualquier persona, ya sea por sí misma o por medio de un tercero quien actúe en su nombre, cuando sus derechos constitucionales fundamentales resulten vulnerados o amenazados.

A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la legitimación en la causa por activa se satisface cuando la acción es ejercida (i) directamente, esto es, por el titular del derecho fundamental que se alega vulnerado; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe tener la condición de abogado titulado, debiendo anexarse a la demanda el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo; (iv) por medio de agente oficioso; o (v) por parte del Defensor del Pueblo y los personeros municipales.<sup>57</sup>

3.1.2. Por otra parte, respecto de la *legitimación en la causa por pasiva*, la Corte ha indicado que esta hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Así, la acción se puede invocar contra una autoridad pública o un particular que haya vulnerado o amenazado algún derecho de rango constitucional fundamental.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Sentencias T-493 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, fundamento jurídico N° 3; T-194 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo, fundamento jurídico N° 2.2.3.; SU-055 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 4; T-031 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico N° 2.1.1.; y T-036 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 3.1.1.

<sup>58</sup> Sentencias T-1015 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis, fundamento jurídico N° 3; T-626 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 3.1.5; y T-678 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 4.

3.1.3. En relación con el requisito de *inmediatez*, la Corte ha manifestado que - por regla general- la acción de tutela debe ser instaurada oportunamente y dentro de un plazo razonable.<sup>59</sup> Lo anterior no equivale a imponer un término de caducidad, ya que ello transgrediría el artículo 86 de la Constitución Política, que establece que la tutela se puede instaurar en cualquier tiempo sin distinción alguna<sup>60</sup>. El análisis de este requisito no se suple con un cálculo cuantitativo del tiempo transcurrido entre la vulneración o amenaza de los derechos y la instauración de la acción de tutela, sino que supone un análisis del caso particular conforme a diferentes criterios, tales como la situación personal del peticionario, el momento en el que se produce la vulneración, la naturaleza de la vulneración, la actuación contra la que se dirige la tutela y los efectos de esta en los derechos de terceros.<sup>61</sup>

3.1.4. En lo referido al requisito de *subsidiariedad*, la Corte ha establecido que la tutela es procedente cuando (i) no exista otro mecanismo de defensa judicial; (ii) existiendo, la intervención del juez constitucional sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, evento en el cual procederá de manera transitoria; o (iii) si los mecanismos de defensa judicial no resultan idóneos o eficaces para lograr la protección de los derechos presuntamente conculcados, caso en el cual procederá de manera definitiva.<sup>62</sup> La *idoneidad* se refiere a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho, mientras que la *eficacia* hace alusión al hecho que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado.<sup>63</sup>

Específicamente, tratándose de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, la Corte ha indicado que la excepcionalidad del recurso de amparo se torna especialmente estricta<sup>64</sup>, en tanto no es el mecanismo idóneo para atacarlos ya que, por su propia naturaleza, se encuentran amparados por el principio de legalidad, pues se parte del presupuesto de que la administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las

---

<sup>59</sup> Sentencias SU-189 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 2; y T-246 de 2015. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, fundamento jurídico N° 2.3.

<sup>60</sup> Sentencias T-374 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 4.1.3; T-060 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 27; y SU-049 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 3.4.

<sup>61</sup> Estos criterios fueron sintetizados en la Sentencia SU-391 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico N° 62. También son referidos en las Sentencias T-158 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico N° 19; SU-499 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 11; y T-195 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 4.4.

<sup>62</sup> Sentencias T-235 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 1.2; T-627 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 6.2.1.5; T-549 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 5.1; T-209 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico N° 5; T-195 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 4.3.; y T-036 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N° 3.1.3.

<sup>63</sup> Sentencias T-798 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 4; SU-772 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico N° 5.2.; y T-161 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 3.3.1.

<sup>64</sup> Sentencia T-187 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico N° 3.

prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada. De allí que la legalidad de un acto administrativo se presume, obligando a demostrar a quien pretende controvertirlo que aquel se apartó, sin justificación alguna, del ordenamiento jurídico, debate que se debe adelantar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.<sup>65</sup>

En este sentido, la Corte ha determinado que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el que el juez de tutela únicamente podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991).<sup>66</sup>

De conformidad con lo anterior, se tiene que en este último evento, la persona que solicita el amparo deberá demostrar de forma suficiente la *necesidad* de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuyos elementos han sido fijados por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera: (i) que se esté ante un perjuicio *inminente* o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser *grave*, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas *urgentes* para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser *impostergables*, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.<sup>67</sup>

3.2. La acción de tutela presentada por Eduardo Enrique Cantillo Pérez y otros ciudadanos cumple con los requisitos de procedencia de legitimación por activa y por pasiva, puesto que (i) fue instaurada por los titulares de derechos de autor que consideran que se vulneraron sus derechos fundamentales *al debido proceso, al mínimo vital y móvil, a la igualdad y a la confianza legítima*, y (ii) la misma se dirige contra la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad responsable -según los accionantes- de la referida vulneración de derechos fundamentales.

No obstante, no sucede lo mismo con los requisitos de *inmediatez* y *subsidiariedad*.

---

<sup>65</sup> Sentencias T-972 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico N° 4; T-161 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 3.4.; y T-076 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico N° 4.

<sup>66</sup> Sentencias T-912 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° 3.4.; T-716 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico N° 3.4.; T-030 de 2015. M.P. (e) Martha Victoria SÁCHICA Méndez, fundamento jurídico N° 3; T-161 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 3.4.; y T-473 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucera Mayolo, fundamento jurídico N° 3.4.

<sup>67</sup> Sentencias T-851 de 2014. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico N° 3; T-161 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico N° 3.3.2.; y T-442 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico N° 3.

En relación con el requisito de *inmediatez*, se encuentra que este no se satisface en la medida que los accionantes alegan que la vulneración a sus derechos fundamentales se presentó por no haber sido vinculados al proceso administrativo ni ser llamados como terceros interesados. Específicamente, por el inicio de la actuación administrativa disciplinaria y la participación en la misma de las editoras Universal Music Colombia y Prodemus Colombia. Al respecto, se encuentra que la actuación administrativa disciplinaria inició con la Resolución 20964 de 2 de abril de 2012 (*supra*, antecedente N° 1.2.), y la participación -como testigos- de los representantes legales de Universal Music Colombia y Prodemus Colombia se decretó con la Resolución 39485 de 21 de junio de 2016 (*supra*, antecedente N° 1.5 y 3.3.1.<sup>68</sup>). Esto quiere decir que transcurrió por lo menos un año, un mes y cuatro días entre la última actuación administrativa atacada y la instauración de la acción de tutela (25 de julio de 2017), lo cual no es un término razonable ni oportuno, dado que el objetivo primordial de la acción de tutela se encuentra orientado hacia la protección *actual, inmediata y efectiva* de derechos fundamentales.

Tampoco se satisface el requisito de *subsidiariedad*, por cuanto (i) existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz para atacar el proceso administrativo sancionatorio adelantado por la SIC, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Al respecto, se considera que, como lo manifestó la magistrada disidente al fallo de segunda instancia (*supra*, antecedente N° 4.3.), la interpretación de esta norma solo exige que acuda a este mecanismo la persona que “*se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica*”, sin que sea imprescindible haber sido parte del respectivo trámite administrativo. Además, en este punto, el Consejo de Estado ha señalado que “*la legitimación en la causa no resulta ser un requisito previo para demandar, sino para obtener una sentencia de fondo favorable a las pretensiones. Si el que demandó no es el titular del derecho sustancial que persigue no obtendrá fallo favorable. No es, pues, un requisito de la demanda, ni del procedimiento.*”<sup>69</sup>

Adicional a lo anterior, porque (ii) no se está ante la probable configuración de un perjuicio irremediable. Aunque en la acción de tutela no se señaló expresamente este supuesto, en sede de revisión (*supra*, antecedente N° 4.6.) la apoderada de los accionantes indicó que “*la orden emitida por la SIC mediante la Resolución 10150 del 7 de marzo de 2017, que goza de la presunción de legalidad y se encuentra debidamente ejecutoriada, le ordeno (sic) a la Sociedad*

---

<sup>68</sup> En esos antecedentes se indicó que, con la Resolución 39485 de 21 de junio de 2016, la Delegatura para la Protección de la Superintendencia de Industria y Comercio decretó pruebas, dentro de las que se encontraban -entre otras- los testimonios de los representantes legales de Universal Music Colombia y Prodemus Colombia (Cuaderno público 16 del expediente administrativo, folio 3405-3408 (esto se encuentra en el CD que aparece en el cuaderno 2 a folio 98).

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de abril de 2008. Exp. 16.271, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Sección Cuarta, Auto del 29 de septiembre de 2015. Exp. 20.176, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; y Sección Cuarta, Auto del 22 de noviembre de 2016. Exp. 21.894, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*de autores (sic) y Compositores de Colombia (...), la obligación no solo de modificar los contratos suscritos entre compositores y editoras, quebrantando con ello la voluntad de uno de los contrayentes, esto es; los accionantes, sino que además, le impuso el pago de una multa por la suma de \$1'378.910.000.00 (...), medida esta que, afectan (sic) los interés (sic) patrimoniales de los compositores y el mínimo vital de los accionados (sic) (...).*"<sup>70</sup>

Al respecto, precisó que el daño es *cierto* porque *“los accionantes no pudieron ser escuchados al interior de la investigación, ni controvertir las decisiones tomadas al seno del proceso sancionador emitido por la SIC (...)*”; *inminente* porque *“la investigación se encuentra surtida, debidamente ejecutoriada, y sin la posibilidad efectiva de escenarios diferentes a este, donde ejercer su derecho su derecho (sic) fundamental de contradicción y defensa”*; y la protección que se necesita es urgente ya que *“los accionantes no se encuentran legitimados en la causa por activa para hacer uso de las herramientas jurídico procesales (...).*”<sup>71</sup>

Por lo tanto, no se estaría ante la configuración de un perjuicio irremediable pues, de acuerdo con lo manifestado por la apoderada de los accionantes, no se trataría de un perjuicio inminente o próximo a suceder, sino de un daño consumado.

No obstante, la razón determinante para que no se esté ante la probable configuración de un perjuicio irremediable, es que las alegaciones de los accionantes parten de una interpretación distorsionada del alcance de la Resolución 76278 de 2016 y sus efectos, pues en la misma únicamente se señaló que se debían modificar los contratos futuros (*supra*, antecedente N° 1.8.1.), brindando la oportunidad a los titulares de derechos de autor de poder gestionar sus derechos patrimoniales, y sus correspondientes modalidades, de maneras diferentes a la gestión colectiva. Así, con esa decisión la SIC no modificó -ni ordenó hacerlo- los contratos ya existentes, y tampoco prohibió que a futuro se gestionen todos los usos de comunicación pública a través de Sayco, sino que esto debe depender de la voluntad de los titulares de derechos de autor, quienes pueden gestionar ciertos usos de manera individual o a través de otras sociedades de gestión colectiva.

Ahora bien, debe precisarse que la Corte solo realizó un análisis de procedencia y no de fondo sobre la decisión de la SIC y su contenido.

3.3. En conclusión, la Sala Segunda de Revisión considera que la acción de tutela instaurada por Eduardo Enrique Cantillo Pérez y otros ciudadanos es improcedente, puesto que no satisfizo los requisitos de procedencia de inmediatez y de subsidiariedad.

En consecuencia, revocará el fallo proferido en segunda instancia el 12 de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de La Guajira y, en su lugar,

---

<sup>70</sup> Cuaderno 1, folio 29.

<sup>71</sup> *Idem.*

confirmará la sentencia dictada el 4 de agosto de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Riohacha, que declaró la improcedencia de la acción de tutela.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

**Primero.- REVOCAR** la sentencia de tutela proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de La Guajira, que había concedido el amparo solicitado y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Riohacha, que declaró improcedente la acción de tutela presentada por Eduardo Enrique Cantillo Pérez y otros ciudadanos.

**Segundo.-** Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General