



Bogotá, D.C., - 6 OCT 2014

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

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1680 de 2013 *“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”*.

Accionante: Alcibiades Serrato.

Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

Expediente D-10397

Concepto = 58349

Según lo dispuesto en los artículos 40.6, 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto sobre la demanda presentada por el ciudadano Alcibiades Serrato contra la Ley 1680 de 2013 *“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”*, cuyo texto se transcribe a continuación:

“LEY 1680 DE 2013

Noviembre 20

Diario Oficial No. 48.980

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 6/18 a Percepción de Luz (PL), o campo visual menor de 100 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*

Concepto = 5834

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

El accionante considera que la norma parcialmente demandada vulnera lo dispuesto en los artículos 61, 152 y 158 de la Constitución Política, relativos a la protección de la propiedad intelectual por parte del Estado, a la regulación mediante leyes estatutarias de los derechos y deberes fundamentales, a los procedimientos y recursos para su protección, y al principio de unidad de materia.

Así, según su interpretación, se vulnera la reserva de ley estatutaria (artículo 152 constitucional) dado que mediante la Ley 1680 de 2013 se desarrolla el “*derecho fundamental a la igualdad de las personas ciegas y de baja visión, en tanto que a través de su cuerpo normativo, se busca remover aquellas barreras que dificultan su acceso a las TIC*”. Asunto que, según el accionante, no puede tramitarse como ley ordinaria toda vez que no solo supone el desarrollo de un derecho fundamental sino, además —como específicamente se hace en el artículo 12 de la norma acusada—, la regulación de los límites, excepciones, restricciones y prohibiciones que afectan el núcleo esencial de los derechos morales de autor, los cuales también son considerados como derechos fundamentales.

De este modo, en la demanda se aduce que la disposición de promulgar las obras —literarias, científicas artísticas, o audiovisuales— en una modalidad distinta a la original con el propósito de garantizar a las personas ciegas o

con baja visión el acceso a éstas, es una medida que afecta los derechos de los autores.

En cuanto al principio de unidad de materia (artículo 158 constitucional), sostiene el actor que no existe conexidad alguna —causal, temática o teleológica— entre el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 y el resto del articulado de la misma norma, dado que, a su parecer, la garantía del acceso a las tecnologías de la información para personas ciegas o con baja visión no se relaciona ni identifica con el propósito de limitar los derechos de autor, tal como lo hace el mencionado artículo al disponer que:

“[P]odrán 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”. (Subrayas fuera del texto original)

Así, según interpreta el actor, la norma demanda desconoce el deber del Estado de proteger la propiedad intelectual, tanto en la dimensión moral, que corresponde a la fase intelectual, conformada por “*el derecho a divulgar la obra, el reconocimiento de la paternidad intelectual, el respeto a la integridad de la obra y finalmente el derecho al retracto*”, como en su dimensión patrimonial., que hace referencia a la reproducción, distribución y comercialización de la obra, entre otros intereses económicos.

2. Problema jurídico

De conformidad con la demanda arriba resumida, esta jefatura considera que en el presente proceso corresponde determinar si la Ley 1680 de 2013 resulta contraria a la protección de la propiedad intelectual que la

Constitución exige que se haga por parte del Estado, a la reserva de ley estatutaria y al principio de unidad de materia.

3. Análisis constitucional

Con relación al problema jurídico descrito el jefe del ministerio público estima que la Corte Constitucional deberá ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia que decida la demanda que cursa actualmente ante esa corporación bajo el radicado D-10319, en donde esta vista fiscal ya rindió el concepto 5819 del 28 de agosto de 2014 (que se anexa), en el cual se concluyó que la Ley 1680 de 2013 debe ser declarada EXEQUIBLE. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se presentará un breve resumen de los argumentos que allí se ofrecieron.

3.1. La Ley 1680 de 2013 no viola el principio de reserva de Ley Estatutaria y protege los derechos de autor

3.1.1. La Ley demandada no regula integralmente el núcleo esencial de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad

Tal como se sostuvo en el referido concepto 5819, la norma acusada desarrolla de manera integral y detallada el acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones de las personas ciegas y con baja visión y no se ocupa —como corresponde a las leyes estatutarias— de la estructura general y de los principios reguladores en materia de derechos fundamentales.

Para llegar a esta última conclusión, allí se hizo alusión a lo señalado por la propia Corte Constitucional en la Sentencia C-251 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), en donde se sostuvo lo siguiente:

“Si 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”.

En este sentido, es de advertir que la norma acusada desarrolla el derecho al acceso a la información de las personas ciegas o con baja visión, y en general su acceso a las TIC, mas no se equipara a una regulación completa, integral y estructural de los derechos de dicha población, por lo que no usurpa en forma alguna la función de la ley estatutaria.

De hecho, al realizar un análisis normativo de las medidas legales afirmativas a través de las cuales el Estado busca garantizar y proteger los derechos de las personas con discapacidad, se puede observar que existen varias normas en el ordenamiento jurídico colombiano que, en consonancia con los instrumentos internacionales de protección a las personas en situación de discapacidad¹, hacen parte de los mencionados derechos y prerrogativas especiales reconocidos e implementados para esta población.

Así pues, mediante la Ley Estatutaria 1618 de 2013² se establecieron las disposiciones legales para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad a través de políticas de inclusión social, acciones afirmativas, condiciones y medidas de acceso y accesibilidad, rehabilitación funcional e integral, obligaciones y deberes para el Estado y para la

¹ Cfr. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por Colombia mediante Ley 1346 del 31 de julio de 2009; y Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala el 7 de junio de 1999 y ratificada por Colombia mediante Ley 762 del 31 de julio de 2002.

² Declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-765 de 2012, Magistrado Ponente Nilson Pinilla Pinilla.

Concepto - 58341
sociedad, además de medidas para la garantía del acceso efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.

De igual forma, existen también en el ordenamiento jurídico colombiano otras normas que, sin ser estatutarias, protegen los derechos de las personas en situación de discapacidad tales como la Ley 361 de 1997, referente al establecimiento de los mecanismos de integración social de personas con algún tipo de limitación, y la Ley 1237 de 2008, mediante la cual se promueven y fomentan manifestaciones artísticas y culturales además de las habilidades y talentos de las personas con algún tipo de limitación.

Finalmente esta jefatura concluye que, por las razones anteriormente expuestas, la norma acusada no vulnera el principio de reserva de ley estatutaria estipulada en el artículo 152 de la constitución política de Colombia.

3.1.2. La Ley demandada regula derechos patrimoniales de autor que no tienen naturaleza fundamental y establece una protección expresa a los derechos morales de autor

Contrario a lo que aduce el actor en el cargo presentado contra el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 la Corte Constitucional ha sostenido que los derechos morales de autor son derechos fundamentales, reconocimiento que, por el contrario, no ha sido extensivo a los derechos patrimoniales de autor. Así, en la Sentencia C155 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Sala Plena de esa corporación señaló que:

“[L]os 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 condicional 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 derecho que emana 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”.

En este orden de ideas, la acusación contra la norma es infundada en el entendido que el actor confunde el reconocimiento de los derechos morales³ de autor con el efecto legal de los derechos patrimoniales⁴. Es así como equipara el derecho a divulgar la obra que hace referencia a la manifestación de la voluntad del autor de dar a conocer o no su creación con el derecho patrimonial de distribución y reproducción de las obras.

En efecto, lo cierto es que el artículo 12 de la norma acusada prevé que ha existido una divulgación previa de la obra –lo que implica una autorización y la voluntad del autor– y que la misma no se encuentra adaptada a un medio accesible para las personas ciegas o con baja visión como el braille. De este modo, la norma indica que en dichos casos se transformarán las obras en los distintos “*modos, medios y formatos*” que permitan a las personas con algún tipo de discapacidad visual tener acceso a las mismas sin la autorización expresa de sus autores ni el pago de los derechos de autor.

³ “[E]l derecho personal o moral, que nace con la obra misma, como consecuencia del acto de creación y no por el reconocimiento de autoridad administrativa; ellos son extrapatrimoniales inalienables, irrenunciables y, en principio, de duración ilimitada, pues están destinados a proteger los intereses intelectuales del autor y respecto de ellos el Estado concreta su acción, garantizando el derecho que le asiste al titular de divulgar su obra o mantenerla en la esfera de su intimidad, de reivindicar el reconocimiento de su paternidad intelectual sobre la misma, de exigir respeto a la integridad de su obra y de retractarse o arrepentirse de su contenido”. Sentencia C-276 de 1996, M.P. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

⁴ “La segunda dimensión es la de los denominados derechos patrimoniales, sobre los cuales el titular tiene plena capacidad de disposición, lo que hace que sean transferibles y por lo tanto objeto eventual de una regulación especial que establezca las condiciones y limitaciones para el ejercicio de la misma, con miras a su explotación económica.” Sentencia C-276 de 1996, Magistrado Ponente Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.

De igual forma, al tenor del artículo 12 de la norma demandada dicha transformación o acondicionamiento de la obra para efectos del pleno ejercicio del derecho a la información y el conocimiento de las personas ciegas o con baja visión se hace bajo ciertas condiciones legales previstas como medidas de protección a los derechos de autor. En este sentido, la disposición legal estipula que se debe realizar la mencionada adaptación *“sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas”*, con lo que precisamente se garantiza el amparo a los derechos morales de autor⁵.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la norma incluye en el artículo acusado una limitación legítima a los derechos patrimoniales, mas no a los derechos morales de autor —reconocidos como fundamentales— y en consideración a los argumentos previstos tanto en el numeral 3.1.1 de este concepto como en el concepto 5819 del 28 de agosto de 2014, el jefe del ministerio público considera que el artículo 12 de la Ley 1680 de 2013 no es contrario a la reserva de ley estatutaria.

3.2. La Ley 1680 de 2013 no es contraria al principio de unidad de materia

Según el accionante el objeto principal de la Ley 1680 de 2013 es *“adecuar la legislación sobre las TIC, con el fin de adoptar los mecanismos tendientes a que las personas ciegas y de baja visión puedan beneficiarse y disfrutar de los contenidos en igualdad de condiciones que los demás colombianos”*. Por esta razón, considera incongruente que se haya incluido en el artículo 12 de la misma un contenido que no tiene relación alguna con el resto del cuerpo normativo, razón por la que concluye que no hay identidad entre el objeto

⁵ Esta disposición incluida en la Ley 1680 de 2013 garantiza los derechos de autor y evidencia el cumplimiento del deber estatal de protección de la propiedad intelectual tal como los dispone el artículo 61 de la Constitución Política de Colombia: *“El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.”*

de la norma y la disposición contenida en el mencionado artículo, ocasionándose así una vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución⁶.

Concepto

5834

Sin embargo, tal y como se indicó en el concepto 5819 del 28 de agosto de esta anualidad, nuevamente debe reiterarse que:

“[E]n la Sentencia C-102 de 2011, al ponderar el principio de unidad de materia, la Corte precisó que este 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, solo aquellas partes o segmentos normativos respecto de los cuales no sea posible establecer, de manera razonable y objetiva, una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la ley deben declararse inexecutable”.

De donde resulta que no es de recibo el argumento que presenta el actor al suponer que no existe relación de ninguna naturaleza entre la materia regulada por la norma acusada con los derechos de autor. Por el contrario, precisamente en garantía de los derechos a las comunicaciones, al acceso a la información, al conocimiento y en general a las tecnologías de la información de las personas ciegas o con baja visión, el legislador incluyó en el cuerpo normativo la disposición legal que permite que las obras de cualquier naturaleza sean transformadas o adaptadas a los medios y modos que se encuentran al alcance de las personas con discapacidad visual.

Así, es claro que existe una relación de conexidad objetiva y razonable con la materia dominante de la ley y la limitación o regulación particular que se hace a los derechos de autor, siendo ésta un mecanismo para lograr el

⁶ Artículo 158 superior: “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que se relacionen con ella”

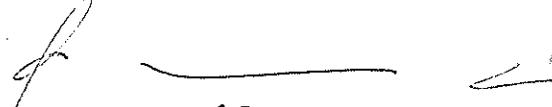
fin mismo de la norma, lo que significa que no existe vulneración alguna al principio de unidad de materia.

Concepto 5834

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia que decida la demanda que actualmente cursa en esa corporación bajo el radicado D-10319 y, de conformidad con lo allí solicitado por medio del concepto 5819 de 2014, que declare **EXEQUIBLE** la Ley 1680 de 2013.

De los señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/VFG

Se anexa el concepto anunciado.