



Expediente: 05001-23-33-002-2016-01926-01 (63004)

Demandante: Lilia Isabel Peralta Mendieta

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicado número:** 05001-23-33-000-2016-01926-01 (63004)  
**Demandante:** Lilia Isabel Peralta Mendieta  
**Demandado:** Nación -Ministerio de Defensa Nacional -Policía Nacional  
**Referencia:** Acción popular

**Tema:** Defensa del derecho colectivo a la moralidad administrativa- obligación de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad. **Subtema 1:** **Subtema 2:** Funciones de la Policía Nacional.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Policía Nacional ha realizado operativos en los diferentes establecimientos de comercio con el objeto de constatar el pago de derechos de autor -conforme lo dispone el literal C, del artículo 2° de la Ley 232 de 1995-, por solicitud de la asociación Sayco ACINPRO. El demandante aduce que esas actuaciones son ilegales porque están orientadas a favorecer a un particular, como lo es esa sociedad, trasgrediendo así el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Como el A quo negó las pretensiones de la demanda, porque no encontró probada la vulneración o amenaza del derecho colectivo invocado, la parte demandante formula apelación censurando la falta de valoración de una prueba e insiste en que la demandada trasgredió el principio de imparcialidad.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

Lilia Isabel Peralta Mendieta presenta demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en contra de la Nación -Ministerio de Defensa -Policía Nacional, para lograr el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa, que aduce vulnerado porque, en su sentir, este organismo faltó a su deber de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, en los operativos que adelantó en los establecimientos de comercio, acompañado del personal de la Sociedad Sayco Acinpro, a fin de verificar el pago de lo establecido en la Ley 232 de 1995 sobre derechos de autor, favoreciendo a esta entidad, que es un particular. En el escrito de demanda también solicita la imposición de medidas cautelares.

2.1.1. Además de la protección de los derechos colectivos, los accionantes presentaron las siguientes **pretensiones**: (i) *“que se ordene a la Policía conservar su imparcialidad dentro de su labor de verificación de requisitos de funcionamiento, relativos a el comprobante de pago de derechos de autor, realizándola sin permitir que las entidades privadas interesadas en esos pagos acompañen a los agentes*



*uniformados de la Policía Nacional, cuando se realicen esas diligencias por parte de la entidad accionada”; y, (ii) ordenar a la accionada que respete el debido proceso cuando adelante el procedimiento dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2006.*

2.1.2. Como **sustento fáctico** de las pretensiones, la accionante expuso que, las órdenes que viene impartiendo la autoridad accionada a través de los diferentes comparendos no se funda en la Ley, pues, para cumplir con la presentación del requisito de funcionamiento de pago de derechos de autor, concede a los establecimientos de comercio un término menor al que determina la ley. Argumentó que las actuaciones de la entidad accionada están orientadas a favorecer la actividad de cobro de derechos de autor que realiza la Sociedad Sayco Acinpro, al punto que los operativos que realiza, en los que emite comparendos, en papelería que no fue autorizada por el Ministerio de Defensa, los hace en compañía de empleados de esa sociedad, a fin de colaborar con el cobro de los dineros que supuestamente adeudan quienes regentan los establecimientos de comercio<sup>1</sup>.

## 2.2. Trámite procesal en primera instancia

2.2.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad **admitió** la demanda mediante auto de treinta (30) de agosto de dos mil dieciséis (2016) y ordenó notificar a la parte accionada<sup>2</sup>.

2.2.2. El apoderado de la Policía Nacional presentó escrito de **contestación** de la demanda en el que propuso las excepciones de: “inexistencia de incumplimiento de mandato legal”, toda vez que la autoridad ha dado cumplimiento al Código de Policía y demás normas aplicables al caso, en particular el artículo 3 de la Ley 232 de 1995; “inepta demanda”, comoquiera que, la parte activa de la litis debió impetrar la acción de simple nulidad frente al artículo 3 de la Ley 232 de 1995, que regula el asunto; y, “temeridad y mala fe”, por cuanto, la Organización Garrido Abad valiéndose de diversas personas, ha impetrado acciones de tutela, de cumplimiento y populares, a fin de entorpecer las funciones de la Policía Nacional. Se opuso a las pretensiones con el argumento de que a este organismo le está atribuido, en el desarrollo del procedimiento de verificación de cumplimiento de requisitos en los establecimientos de comercio, el deber de solicitar al propietario o administrador del mismo, determinados documentos, entre los que está el comprobante de pago de derechos de autor. Frente al no acatamiento de los anteriores requisitos, la Policía Nacional diligencia la orden de comparendo para que el propietario o administrador del establecimiento abierto al público se presente ante la autoridad administrativa, actividad que realiza en cumplimiento de sus funciones y al amparo de lo dispuesto en la Ley.

2.2.3. El tribunal emitió el auto del dieciocho (18) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), en el que decidió negar las medidas cautelares solicitadas y admitir la coadyuvancia a la parte demandante, presentada por Wilson Mauricio Forero Ayala, Edgar Suárez Gutiérrez, Carlos Humberto Velásquez, Luis Javier Salazar, Jorge Iván Ospina Gallego, Andrés F. Aragón, la Asociación de Comerciantes de Empresarios del Valle del Cauca, la de Caldas y la de Medellín, y de ASOBARES, así como las coadyuvancias a la parte demandada presentadas por la Asociación Sayco Acinpro y la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos ACINPRO.

2.2.4. El tribunal celebró **audiencia de pacto de cumplimiento** el veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017), la cual declaró fallida conforme a lo dispuesto en el literal B) del artículo 27 de la ley 472 de 1998”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Folio 1 a 17 del c. 1.

<sup>2</sup> Folios 40 del c. 1.

<sup>3</sup> Folio 401 a 403 del c. 1.



2.2.5. Surtida la etapa probatoria, el tribunal referido, por auto del veintiuno (21) de julio de dos mil dieciocho (2018), corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión** y al Ministerio Público para que rindiera informe<sup>4</sup>. Las partes presentaron alegaciones y el procurador allegó el informe<sup>5</sup>.

### 2.3. Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, dictó sentencia el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por medio de la cual denegó las pretensiones de la demanda, porque no encontró demostrado que la Policía Nacional con su actuar amenazara o vulnerara el derecho colectivo a la moralidad administrativa, toda vez que: *“i) la Policía Nacional tiene dentro de sus funciones verificar el cumplimiento del pago de los derechos de autor, como uno de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público; ii) las visitas que se adelantan para la verificación de dicho pago pueden ser solicitadas por las Sociedades de Gestión Colectiva o Individual de los derechos de autor, razón por la cual pueden realizarse en acompañamiento por miembros de dichas asociaciones; iii) cuando se trata del pago de derechos de autor, las asociaciones de gestión individual deben acreditar el repertorio de obras que representan las mismas, de lo contrario, efectivamente los propietarios de los establecimientos de comercio pueden ser requeridos para el cumplimiento del requisito; y, iv) no se probó acción de la que se predique un constreñimiento por parte de los agentes policiales que asisten a dichos operativos para favorecer a la Organización Sayco Acinpro”*<sup>6</sup>.

### 2.4. Recurso de apelación

La demandante formuló dos reproches contra la sentencia de primera instancia; uno, que el a quo no tuvo en cuenta que las órdenes de comparendo emitidas por la Policía Nacional, no fueron expedidas en papelería autorizada por el Ministerio de Defensa, circunstancia que, en su sentir, resulta ser un claro indicio de que la accionada le permitía a Sayco Acinpro imprimir esa papelería con el símbolo de la Policía Nacional; dos, que está probado que la accionada transgredió el principio de imparcialidad, como se observa en el contenido de los comparendos que realizaron los agentes de Policía, que dejan ver que *“no se trata de un operativo de ese órgano, sino de un procedimiento programado por el ente particular, en el que, además, se impone medida con base en una autodeclaración suscrita por el ente privado y no por el responsable del establecimiento de comercio”*. A su juicio, esos documentos corroboran lo relatado por el señor Agudelo López en la declaración rendida ante la primera instancia, que da cuenta de tal transgresión. En síntesis, la demandante aduce que el tribunal no tuvo en cuenta estas pruebas que resultaban relevantes para tener por probada la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa<sup>7</sup>.

### 2.5. Trámite relevante en segunda instancia

El tribunal concedió el recurso de apelación interpuesto por la demandante<sup>8</sup>. Esta Corporación admitió el recurso de apelación<sup>9</sup>. En auto posterior, corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presentaran **alegatos de conclusión** y concepto, respectivamente<sup>10</sup>. Esta oportunidad fue aprovechada por la

<sup>4</sup> Folio 535 del c. 1.

<sup>5</sup> Folios 538 a 582 del c. 2.

<sup>6</sup> Folio 583 a 598 del c. 2.

<sup>7</sup> Folio 605 a 609 del c. ppal.

<sup>8</sup> Folio 610 del c. ppal.

<sup>9</sup> Folio 626 del c. ppal.

<sup>10</sup> Folio 627 del c. ppal.



accionante<sup>11</sup>. La accionada y el procurador delegado ante esta Corporación guardó silencio.

### III. CONSIDERACIONES

**3.1.** La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante, habida consideración de la competencia que le atribuye la ley para ello, de conformidad con los artículos 15 de la Ley 472 de 1998<sup>12</sup>, 152.16<sup>13</sup> y 150 del CPACA, pues se trata de un proceso iniciado en ejercicio de la acción popular, contra una autoridad del orden nacional, que conoce la Sección Tercera en aplicación del “*criterio de especialidad*” previsto en el Reglamento Interno del Consejo de Estado<sup>14</sup>.

#### **3.2. Problema jurídico**

Como la sentencia fue recurrida por la demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 328 CGP, aplicable al asunto por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

De acuerdo con lo expuesto por la demandante en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda, la Sala resolverá el siguiente interrogante:

**3.2.1.** ¿La Policía Nacional vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa al adelantar operativos con la participación de funcionarios de la Asociación Sayco Acinpro y librar comparendos en formatos no oficiales, con ocasión de la labor de verificar el pago de derechos de autor por parte de los establecimientos de comercio abiertos al público?

Para dilucidar el problema jurídico, la Sala centrará su análisis en los dos reproches que formuló la parte demandante en el recurso de apelación. Primero, si resulta determinante para tener por cierta la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la moralidad administrativa, que no se haya demostrado que medió autorización del Ministerio de Defensa, para la impresión de la papelería en la que se realizaron algunos comparendos. Segundo, si con la declaración que rindió el señor Agudelo López y los documentos que allegó en el momento en que se llevó a cabo la diligencia de testimonio, se logró probar la transgresión al principio de imparcialidad y, por ende, la vulneración o amenaza del derecho colectivo.

#### **3.3. Hechos probados relevantes para resolver el problema planteado**

**3.3.1.** Está probado que la Policía Nacional emitió órdenes de comparendo en visitas realizadas en los años 2015 y 2016 a establecimientos de comercio abiertos al público en las ciudades de Bogotá y Cali, con ocasión de la verificación de los requisitos de funcionamiento de aquellos.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Folios 628 a 632 del c. ppal.

<sup>12</sup> Ley 472 de 1998, artículo 15. “*Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones, y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.*”

<sup>13</sup> CPACA, artículo 152. “*Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.*”

<sup>14</sup> Acuerdo 080 de 2019, artículo 13.

<sup>15</sup> Folios 22 a 25, 38, 52, 55, 58, 59, 61, 63, 65 a 152, del c1



3.3.2. Consta que en esas mismas fechas se suscribieron varios Formularios de "VISITA O AUTODECLARACIÓN DE ESTABLECIMIENTO ABIERTO AL PÚBLICO", con ocasión de visitas a establecimientos de comercio abiertos al público ubicados en la ciudad de Bogotá<sup>16</sup>.

3.3.3. Consta que la autoridad accionada emitió varios instructivos que orientaban el despliegue de operativos con dicha finalidad, estos son: el Instructivo No. 050 del veinticinco (25) de julio de dos mil once (2011), para el "CONTROL POLICIAL SOBRE EL DERECHO DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS", suscrito por el Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional; el Instructivo No. 082 del trece (13) de agosto de dos mil doce (2012), en el que se imparten "INSTRUCCIONES FRENTE A LAS SOLICITUDES DE SERVICIO POLICIAL POR PARTE DE LAS SOCIEDADES DE GESTIÓN COLECTIVA PARA EL CONTROL DEL PAGO DE DERECHOS ECONÓMICOS DE AUTOR Y LAS CONDICIONES PARA QUE SE PRESTE EL SERVICIO A LAS ASOCIACIONES O SOCIEDADES DE GESTIÓN INDIVIDUAL"; y, el Instructivo No. 042 del catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013) que determina los "PARÁMETROS PARA EJERCER EL CONTROL POLICIAL EN LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO". Los dos últimos suscritos por el "Mayor General Rodolfo Palomino López"<sup>17</sup>.

3.3.4. Consta que la Asociación Sayco Acinpro está constituida como una organización con personería jurídica desde el 18 de noviembre de 1987, según se lee en la Resolución No. 291 del dieciocho (18) de octubre de dos mil once (2011)<sup>18</sup>.

3.3.5. Está probado que por medio de la Circular No. 18 del veintisiete (27) de enero de dos mil doce (2012), la Dirección Nacional de Derecho de Autor da las "Orientaciones para el cumplimiento de las normas sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos, en lo pertinente a la comunicación pública de obras y prestaciones musicales", y por medio de la Circular No. 21 del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciséis (2016) esta misma dirección da "Orientaciones para el cumplimiento de las normas sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos, en lo pertinente al cobro de las tarifas por remuneración de los derechos patrimoniales".<sup>19</sup>

3.3.6. Mediante oficio -RAD. No. 2-2012-50435 del veintidós (22) de octubre de dos mil doce (2012), suscrito por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, dirigido al Mayor General de la Dirección General de la Policía Nacional, por petición del señor Jorge Garrido Abad, informa sobre algunos aspectos relativos a la gestión colectiva e individual del derecho de autor y los requisitos que se deben exigir a quienes pretendan gestionar el cobro de los derechos de autor por concepto de la utilización de obras literarias o artísticas en establecimientos de comercio abiertos al público<sup>20</sup>.

3.3.7. Consta que la empresa GRAFIQ EDITORES S.A.S. da respuesta al exhorto 3403, informando que nunca se ha celebrado contrato de impresión publicitaria con el Ministerio de Defensa — Policía Nacional, ni por parte de dicha empresa se ha impreso los comparendos aportados al plenario<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> folios 26 y 27, 39, 53, 54, 56, 57, 60, 62, 64, 65, 66, 153, del c1

<sup>17</sup> Folios 28 a 31 y 81 a 87, del c 1

<sup>18</sup> Folios 101 a 1087, del c1

<sup>19</sup> Folios 109 a 122, del c1

<sup>20</sup> Folios 159 a 165, del c1

<sup>21</sup> Folios 458 y 459, del c1



3.3.8. Consta que, mediante oficio 0262951 del 6 de febrero de 2018, el jefe de Asuntos Jurídicos Meval, de la policía Metropolitana del Valle de Aburrá, responde los interrogantes que formuló la primera instancia, relacionados con los formatos de comparendo que obran en el expediente. En ese documento, la entidad accionada pone de presente que esos formatos de comparendo fueron emitidos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, pero que eso no les resta legalidad. Adujo que, con la entrada en vigencia de la referida ley, los formatos de comparendo fueron estandarizados<sup>22</sup>.

#### **3.4. Consideraciones generales para resolver el problema jurídico**

##### **Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**

El artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella [...]”.

El artículo 2° de la Ley 472, define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”

Este medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos es, por definición, el mecanismo de protección judicial de los intereses de grupo con objeto indivisible o derechos colectivos en sentido estricto: los intereses colectivos y los intereses difusos<sup>23</sup>. Según la jurisprudencia constitucional estas categorías hacen referencia “a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”<sup>24</sup>.

Así las cosas, los derechos e intereses colectivos pueden definirse como aquellos derechos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan<sup>25</sup>.

Este medio de control no tiene un carácter supletivo o residual frente a otras acciones judiciales o medios de control, sino que se caracteriza por ser autónoma y principal dado que su objeto es la protección de derechos colectivos. Ello no implica que las facultades del juez de la acción popular sean ilimitadas, pues es claro que este medio de control no procede para controvertir las leyes de la República y discutir decisiones judiciales de constitucionalidad; ni para cuestionar la constitucionalidad del proceso de concertación y entrada en vigor de Tratados Internacionales; tampoco para discutir decisiones judiciales; no es el medio idóneo de verificación y cumplimiento de lo decidido por otras autoridades judiciales<sup>26</sup>; ni es el mecanismo para cuestionar la

---

<sup>22</sup> Folios 41 a 473, del c1

<sup>23</sup> Ver. Bujosa Vadell Lorenzo, “La protección jurisdiccional de los intereses de grupo”; Barcelona, Bosch, 1999. Hernández Martínez, María del Pilar. “Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos”. México, UNAM, 1997. Mac-Gregor, Eduardo Ferrer. “Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos”. México, Porrúa, 2003, pp 33 y ss

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia. C-569 de 2004. M.P.: Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-254 de 1993. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, sentencia del 3 de diciembre de 2019, Rad. AP-73001-23-31-000-2007-00127-01 [fundamento jurídico 8].

validez de los actos administrativos o de los contratos estatales. De modo que no procede para estudiar controversias que deben tramitarse a través de los medios de control ordinarios (v.gr. el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de controversias contractuales)<sup>27</sup>.

Dicho esto, pasa la Sala a estudiar el contenido de los derechos e intereses que la demandante invoca como violados.

### **Derecho colectivo a la moralidad administrativa**

La moralidad administrativa hace parte del enunciado de derechos o intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular, al tenor de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y del artículo 4 (letra b) de la Ley 472 de 1998. Sin embargo, cabe recordar que esta ley no trajo definición alguna acerca de la moralidad administrativa, a pesar de que en los antecedentes de la misma se advierte que hubo intención de hacerlo<sup>28</sup>.

Con el fin de definir la moralidad administrativa y así establecer el objeto de protección de las acciones populares, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una intensa construcción conceptual a partir del análisis de sus relaciones con la legalidad, así como con fenómenos como el de la corrupción, la mala fe, la ética, el recto manejo de bienes y recursos del Estado y la lucha contra propósitos torcidos o espurios, entre otros<sup>29</sup>.

Ahora bien, el Consejo de Estado también ha resaltado la dificultad de definir en abstracto la noción de moralidad administrativa, ante lo cual se ha establecido que su alcance y contenido será determinado por el Juez en el caso concreto *“de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada”*.<sup>30</sup>

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico. La noción de «moralidad administrativa», como principio que rige la función administrativa (art. 209 CN), no puede estar sometida a apreciaciones subjetivas. La función administrativa, como modalidad de función pública para el cumplimiento material de los fines del Estado, está sujeta al principio de legalidad y, por ende, a la observancia del ordenamiento jurídico (arts. 1, 6, 121, 122, 123 y 124 CN). Con esa perspectiva, si un servidor público, en desarrollo de su función, profiere un acto opuesto a los fines que orientan la actividad administrativa y a las atribuciones propias de su autoridad, es decir, si la decisión se opone al interés de la colectividad y al desarrollo de los fines de las facultades del servidor, esa decisión no sólo será ilegal, sino vulneradora de la

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de octubre de 2.005, Rad. AP 20001-23-31-000-2001-01588-01 [fundamento jurídico 2] en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 916-917, disponible en <https://cutt.ly/OQ9KFJH>.

<sup>28</sup> Gaceta del Congreso N° 277 de septiembre 5/95 pág. 1. se la define como: “derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario”. En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de octubre 16 de 2007, Exp. 19001233100020050098001. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

<sup>30</sup> Véase, entre otras sentencias, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 16 de mayo de 2007, Exp. AP 2002-2943, C.P.: Ramiro Saavedra Becerra y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de septiembre de 2009.



moralidad administrativa. En otras palabras, existe una estrecha relación entre la violación de la moralidad administrativa y la desviación de poder<sup>31</sup>.

Por ello, la trasgresión de la moralidad administrativa no se deriva de una apreciación individual y subjetiva del juez, respecto de la conducta de un servidor público en cumplimiento de sus funciones. Sólo se produce la vulneración de la moralidad administrativa, si se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas que delimitan el ejercicio de la función pública de un servidor<sup>32</sup>.

Como la violación a la moralidad administrativa supone una decisión arbitraria, caprichosa y grosera de la autoridad, que se opone a los fines del ordenamiento y de las facultades instituidas para la satisfacción del interés público y el mantenimiento de la legalidad, no cabe afirmar que toda desatención de un trámite o ritualidad, por sí sola, tiene el alcance para afectar este derecho colectivo. En cada caso será necesario determinar si tal irregularidad, por grosera, caprichosa y arbitraria, infringe el ordenamiento y tiene carácter antijurídico<sup>33</sup>.

### 3.5. Solución al problema jurídico

El tribunal negó las pretensiones de la demanda porque no encontró demostrado que la Policía Nacional con su actuar amenazara o vulnerara el derecho colectivo a la moralidad administrativa, toda vez que dentro de sus funciones está verificar el cumplimiento del pago de los derechos de autor, como uno de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público, comprobación que la accionada está en el deber de realizar, incluso cuando las asociaciones de gestión colectiva de cobro de derecho de autor, le hacen tal solicitud.

Como se dijo al formular el problema jurídico, la Sala centrará su análisis en los dos reproches que formuló la parte demandante en el recurso de apelación: i) si resulta determinante para tener por cierta la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la moralidad administrativa, que no se probara que medió autorización del Ministerio de Defensa, para la impresión de la papelería en la que se realizaron algunos comparendos; y, ii) si con la declaración del señor Agudelo López y los documentos que allega en el momento en que se lleva a cabo la diligencia de testimonio, se logra probar la transgresión al principio de imparcialidad y, por ende, la vulneración o amenaza del derecho colectivo.

La Sala, antes de abordar esos dos cargos, hará las siguientes precisiones:

La Constitución Política en su artículo 333 reconoce el derecho que tienen todos los particulares a ejercer actividades económicas y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, el orden público y demás disposiciones referidas al desarrollo urbano, comercial, de planeación etc. y los límites previstos en la ley. Asimismo, ya en su artículo 61 había consignado como deber del Estado *“proteger la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley”*. Esto significa que es el legislador quien puede definir los requisitos para el ejercicio de la

<sup>31</sup> Consejo de Estado-Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2001, Rad. AP 166.

<sup>32</sup> Consejo de Estado-Sección Tercera, sentencia del 2 de junio de 2005, Rad. AP 25000-23-27-000-2003-00720-02.

<sup>33</sup> Consejo de Estado-Sección Tercera, sentencia del 2 de junio de 2005, Rad. AP 25000-23-27-000-2003-00720-02; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022), Rad. 17001-23-33-000-2017-00859-01(67220 AP)





libertad económica y, a su vez, quien determina las formalidades para proteger la propiedad intelectual como deber del Estado.

Con el fin de proteger la propiedad intelectual, algunas de las disposiciones a través de las cuales el Estado protege los derechos de autor y sus derechos conexos en sus diferentes modalidades son: la Ley 23 de 1982 *“Sobre derechos de autor”*, la Ley 44 de 1993 *“por la cual se modifica y adiciona la ley 23 de 1982 y se modifica la ley 29 de 1944, la ley 170 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la “Organización Mundial de Comercio (OMC)”, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus Acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino”, la Ley 232 de 1995 “Por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales” y la ley 565 de 2000 “Por medio de la cual se aprueba el “Tratado de la OMPI -Organización Mundial de la Propiedad Intelectual- sobre Derechos de Autor(WCT)”, adoptado en Ginebra, el veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)”*.

Ahora, la Ley 232 de 1995 *“Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”*, en el primer artículo prohíbe a las autoridades exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos de comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, y prohíbe exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no esté expresamente ordenado por el legislador. No obstante, en su artículo 2º<sup>34</sup> impone a los establecimientos de comercio abiertos al público, el cumplimiento de unos requisitos, entre los que está pagar derechos de autor cuando a ello hubiere lugar y, por ende, exhibir el comprobante de ese pago expedido por la autoridad<sup>35</sup> legalmente reconocida.

Esta misma ley prescribe precisamente en su artículo 3º que en cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior, concordando los límites previstos en esa norma, con las situaciones jurídicas descritas tanto en el anterior Código de Policía -Decreto 1355

<sup>34</sup> Ley 232 de 1995, artículo 2o. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva; Ver el Fallo del Tribunal Admin. de C/marca. de agosto 30 de 2007 (Exp. 2007-0339)

b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;

**c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;**

d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;

e) Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento. Ver el art. 4, Decreto Nacional 1879 de 2008

<sup>35</sup>La Corte Constitucional en la sentencia C.-509 de 2004, en la que analizó la constitucionalidad del literal C, del artículo 2º de la ley 232 de 1995, precisó que: *“Visto que la interpretación de la expresión “autoridades legalmente reconocidas” da lugar a restricciones inconstitucionales, la Corte habrá de declarar su constitucionalidad bajo condicionamiento, pues solamente uno de sus entendimientos es constitucional. En ese orden de ideas este artículo deberá entenderse en el sentido que también deberá exigirse el comprobante de pago en aquellos casos en que los autores acojan formas de asociación distintas a la gestión colectiva, o realicen sus reclamaciones en forma individual. Ello no implica que las sociedades de gestión colectiva o los titulares de derechos de autor o conexos pierdan sus potestades, lo que significa es que ambos están facultados por las normas sobre derechos de autor existentes en Colombia para expedir el certificado de pago a que alude el literal acusado a efectos de requerir, si fuera el caso y a través del procedimiento administrativo pertinente, a los responsables de establecimientos de comercio que no paguen los derechos correspondientes”*.



de 1970-, como en la Ley 1801 de 2006 que contiene el desarrollo de la reglamentación de la actividad de policía en el control de los establecimientos abiertos al público. En lo particular, lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 87<sup>36</sup> de esta ley, faculta a las autoridades de Policía para que, en cualquier momento, e incluso por iniciativa propia<sup>37</sup>, ingresen a los establecimientos de comercio abiertos al público, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas, a verificar los requisitos que se deben cumplir para el ejercicio de cualquier actividad económica, entre los que está *“para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día”*, documento que deberá estar acorde con lo dispuesto en el Decreto 3942 de 2010, en el que el Gobierno Nacional reglamentó el requisito de pago del derecho patrimonial de autor y las características atinentes al comprobante de ese pago.

Finalmente, están los instructivos en los que el Director de Seguridad Ciudadana y el General de la Policía Nacional, Rodolfo Palomino López, imparten las instrucciones frente a las solicitudes de servicio de policía por parte de las sociedades de gestión colectiva para el control del pago de derechos económicos de autor y las condiciones para que se preste el servicio a las asociaciones y sociedades de gestión individual, instructivos de los que emanan las directrices para atender esos requerimientos, así:

---

<sup>36</sup>Ley 1801 de 2006. ARTÍCULO 87. REQUISITOS PARA CUMPLIR ACTIVIDADES ECONÓMICAS. **Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:**

(...)

3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.

4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

(...)

**Durante la ejecución de la actividad económica deberá cumplirse con los siguientes requisitos:**

(...)

5. **Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.**

(...)

PARÁGRAFO 1o. **Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.** (Resaltado propio)

<sup>37</sup> La Corte Constitucional al precisar el alcance de la expresión “autoridad legalmente reconocida” para expedir el comprobante de pago de derechos de autor, aclaró que este comprobante de pago se debe exigir ya sea que los autores hayan conformado una asociación distinta de la de gestión colectiva, o realizan dicha gestión de manera individual, en tendiendo que: *“Tal protección consiste en el procedimiento policivo que las autoridades administrativas adelantan frente a los establecimientos que no se encuentran al día en el pago de los derechos de autor. Lógicamente este procedimiento se activa con la solicitud del titular del derecho, quien ya debe haber requerido el pago al establecimiento. Por lo tanto, la interpretación que excluye a los titulares de derechos de autor y conexos que gestionan sus derechos de manera individual de la expedición de comprobantes que puedan ser exigidos por las autoridades administrativas, genera una violación a la igualdad”*. (Sentencia C-509 de 2004).



*“frente a una solicitud de acompañamiento del servicio policial por parte de las asociaciones y sociedades de gestión individual para el cobro de derechos de autor en establecimientos de comercio, se les debe exigir principalmente el reconocimiento por escrito de la Dirección Nacional de derechos de Autor, para que pueda ser atendida favorablemente la petición.*

*Así mismo se estima procedente que (sic) para autorizar solicitudes de sociedades de gestión colectiva (entiéndase Organización Sayco Acinpro) o de sociedades de gestión individual que cumplan con el reconocimiento de la Dirección Nacional de derechos de Autor, referente a la aplicación de los controles de los establecimientos de comercio, conforme lo contemplado en el artículo 3° de la ley 232 de 1995. La verificación de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos de comercio, los cuales incluyen la verificación del pago de derechos de autor, se debe circunscribir, en caso de incumplimiento de este u otro requisito, a la realización de la respectiva orden de comparendo, la cual será remitida a la respectiva alcaldía, en aras de que se dé aplicación al procedimiento establecido en el artículo 4 de la enunciada disposición. Sin perjuicio de facilitar la respectiva copia del comparendo a los delegados de la sociedad, cuando el incumplimiento de los requisitos determine el no pago de derechos de autor, para que ellos de manera autónoma e independiente, las acciones o procedimientos que consideren pertinentes”<sup>38</sup>.*

Descendiendo al caso, la apreciación inicial de los hechos probados da cuenta de que efectivamente la Policía Nacional adelantó una serie de operativos, en distintas ciudades del país, con la finalidad de solicitar a los propietarios o administradores de los establecimientos de comercio abiertos al público, la documentación que permitiera constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos para su funcionamiento, entre estos, el pago de lo correspondiente a derechos de autor, de que trata el literal C, del artículo 2° de la Ley 232 de 1995, para lo cual impartió una serie de instructivos basados en la normativa expedida para garantizar los derechos de autor, que el Estado está en el deber de proteger.

Que, en algunas oportunidades, el mismo día que la Policía Nacional realizó operativos, se expidieron, por parte de la Asociación Sayco Acinpro, unas autodeclaraciones en las que el administrador o propietario del establecimiento de comercio indicaba el repertorio de las obras musicales utilizadas en el establecimiento, las características de este y si para el día de la visita estaba al día con el pago de derechos de autor.

Lo anterior, permite inferir que la autoridad realizó los operativos en ejercicio de sus funciones y amparada en lo dispuesto en la normativa que regula todo lo atinente al pago de derechos de autor, incluso si esos operativos los realizó por solicitud y con la presencia de algunos funcionarios de Sayco Acinpro, toda vez que estaba dentro del ejercicio de sus funciones atender las solicitudes que las sociedades de gestión colectiva debidamente constituidas, le formulara. En este caso, quedó probado que Sayco Acinpro está constituida como organización con personería jurídica desde el 18 de noviembre de 1987, según se lee en la Resolución No. 291 del dieciocho (18) de octubre de dos mil once (2011).

Ahora, la Sala entra a dilucidar si resulta determinante para tener por cierta la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la moralidad administrativa, que no se probara que medió autorización del Ministerio de Defensa, para la impresión de la papelería en la que se realizaron algunos comparendos, que es uno de los cargos en los que funda la apelación la parte demandante.

Al respecto, la Sala debe precisar, en primer lugar, que si bien la empresa GRAFIQ EDITORES S.A.S. da respuesta al requerimiento hecho por la primera instancia, informando que nunca se ha celebrado contrato de impresión publicitaria con el

<sup>38</sup> Instructivo 082 del 13 de agosto de 2012, emanado del director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, Mayor general Rodolfo Palomino López, que obra a folios 175 a 177 del c1



Ministerio de Defensa — Policía Nacional, ni por parte de dicha empresa se han impreso los comparendos aportados al plenario<sup>39</sup>, hay que tener en cuenta que algunos comparendos aportados como prueba, aparecen como impresos por Panamericana y respecto de otros no es posible establecer el lugar de impresión.

En segundo lugar, en respuesta al requerimiento que formuló el tribunal a la Policía del Valle de Aburrá (los únicos comparendos que obran en el expediente en los que aparece Grafiq Editores s.a.s., son los expedidos por agentes de esa dependencia), para que informara si el formato de orden de comparendo ha sido autorizado por el Ministerio de Defensa, el jefe de Asuntos Jurídicos MEVAL manifestó que los documentos que reposan en el expediente fueron expedidos antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, *“razón por la cual la Policía no tenía documentos estandarizados para la fecha pero no se dice que el documento sea ilegal en razón de que ese documento de comparendo es una comparecencia ante la autoridad para que expusiera los hechos de la situación que se presentó con anterioridad. Es pertinente indicar, que una vez entró en vigencia la ley 1801 de 2016, la Policía nacional tenía la estandarización del comparendo con la resolución número 012 del 4 de enero de 2017y modificada con la Resolución 03253 de fecha 12/07/2017”*.<sup>40</sup>

Así, la respuesta que dio la empresa GRAFIQ EDITORES S.A.S., solo lleva a la Sala a concluir que no es posible establecer el lugar de impresión de los comparendos, pero no prueba la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, por los hechos en que se funda la demanda. Máxime que, la autoridad accionada siempre ha reconocido que fueron emitidos y utilizados por sus agentes, durante los operativos realizados a fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento exigidos a los establecimientos de comercio abiertos al público, esto es, en ejercicio de sus funciones, explicando que esos comparendos fueron emitidos antes de que se estandarizara su formato en virtud de lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016. Por consiguiente, que esté probado que esos formatos de comparendo no fueron elaborados por la empresa Grafiq Editores S.A.S. y no se lograra establecer si medió o no autorización del Ministerio de Defensa para su elaboración, no conduce a concluir que hayan sido elaborados por Sayco Acinpro, o que se hubieran expedido con el fin de favorecer a esta, como aduce la demandante.

Por otra parte, en cuanto a la trasgresión al principio de imparcialidad, esta Subsección entiende, de la lectura de la demanda y el recurso de apelación, que es producto del supuesto constreñimiento a los comerciantes por parte de la autoridad accionada cuando realiza los operativos en compañía de funcionarios de Sayco Acinpro, transgresión que, insiste la demandante, está probada con la declaración rendida por el señor Agudelo López y los documentos que allega en el momento en que se lleva a cabo la diligencia de testimonio; por tanto, la Sala analizará esas pruebas, no sin antes advertir que, contrario a lo manifestado por la recurrente, la primera instancia sí las valoró y analizó su contenido.

El señor Agudelo López<sup>41</sup>, en su declaración, manifiesta que es representante de una asociación de comerciantes en la ciudad de Caldas y tiene una droguería desde hace aproximadamente veinte años, establecimiento de comercio por el que no está obligado a pagar derechos de autor, porque allí solo hay un televisor. Asegura que conoce los actos de intimidación de la Policía a los comerciantes, para favorecer a Sayco Acinpro. Para probar su afirmación, hace alusión a un caso que se presentó en Tuluá -Valle, en el que cerraron un establecimiento de comercio, del que tuvo

<sup>39</sup> Folios 458 y 459, del c1

<sup>40</sup> Folio 471 a 473, del c1

<sup>41</sup> Declaración que está desde el minuto seis con cincuenta y siete segundos, hasta la hora seis minutos, de la parte 2 de la grabación de la audiencia de pruebas realizada el 21 de septiembre de 2017, que dio inicio a las 9:10 a.m., que obra en el Cd que está a folio 455 del c1.



conocimiento porque un tercero, distinto del comerciante afectado con la medida que implementó la autoridad, le comentó y le remitió vía correo electrónico, la copia del comparendo, de la auto declaración que expide Sayco Acinpro y de una foto de un aviso de sellamiento por parte de la alcaldía municipal de Tuluá<sup>42</sup>.

Manifiesta que en el 2015 la Policía estuvo en su establecimiento de comercio, en el que estaba con su hijo, quien desechó el documento que en esa oportunidad dejó la autoridad, pero que posteriormente no le llegó ninguna clase de factura porque él no está obligado al pago de derechos de autor.

Ante la pregunta de si ha tenido conocimiento sobre algún comerciante de su localidad que haya sido objeto de constreñimiento o intimidación por parte de la Policía a fin de favorecer a Sayco Acinpro, después de hacer una exposición de los acuerdos a los que habían llegado los comerciantes, con Sayco Acinpro en el año 2004, manifiesta que los comerciantes se declararon en desobediencia y no están pagando derechos de autor a ese colectivo de gestión de recaudo, pero no da cuenta de alguna actuación o circunstancia que se acerque tan si quiera a insinuar el referido constreñimiento o intimidación por parte de la autoridad.

Cuando se le indaga sobre si tiene conocimiento de cuál es el fin perseguido por la autoridad cuando expide esos comparendos a los comerciantes, el señor Agudelo López responde que, para él *“la finalidad no es otra que buscar que el comerciante le paguen a Sayco Acinpro”*.

Frente a la pregunta de si conoce actos de constreñimiento por parte de los uniformados, el testigo se limita a manifestar que Sayco Acinpro fue temerario cuando instauró siete procesos, en el año 2005, con la finalidad de cobrar lo correspondiente a derechos de autor, procesos que se terminaron por falta de prueba de la deuda del comerciante y, cierra su respuesta manifestando su preocupación porque con el nuevo Código de Policía, la autoridad tiene mayores facultades para instar a los comerciantes en el referido pago.

Relata cómo se realizan los operativos, pero simplemente se limita a decir que él entiende que *“el solo hecho de que esté la autoridad en esos operativos, ya los intimida, pero no ha presenciado que la autoridad haya realizado algún acto de intimidación o constreñimiento”*.

Da su opinión sobre lo que pretenden los uniformados con la elaboración de los comparendos, que en su sentir es obligar a los comerciantes al pago de derechos de autor, *“cuando la policía tiene otras cosas importantes que realizar, para prestarse para una cosa de estas”*

Manifiesta que él *“piensa que por debajo de la mesa se está manejando algo, porque no hay otra razón para que acompañen a los funcionarios de Sayco Acinpro”* refiere que *“parece que hay un común acuerdo”*

Ante el cuestionamiento de si conoció o presenció algún caso en particular en el que la Policía obligue al comerciante a firmar, y si sabe de la formulación de alguna denuncia ante los entes control, contra la autoridad ahora accionada, por esos supuestos actos de constreñimiento; manifiesta que no sabe, ni ha presenciado caso alguno en el que esto ocurra, pero que la sola presencia de la Policía intimida a los comerciantes y eso es suficiente para que ellos se vean obligados a firmar los comparendos. Finalmente, el apoderado de la demandante solicita al testigo que precise si los actos de constreñimiento a los que alude, son ejercidos por la Policía o por Sayco Acinpro, y el declarante responde que esos actos son ejecutados por Sayco

<sup>42</sup> Estos documentos obran a folios 445 a 448, del c1



Acinpro con la finalidad de que los comerciantes paguen los derechos de autor a esa organización.

Observa la Sala que, en la declaración vertida por el señor Agudelo López, el testigo no dio cuenta de que presenciara siquiera un operativo en el que la autoridad haya actuado por fuera de la ley; se limitó a dar su opinión sobre lo que él interpreta de los operativos realizados por la Policía Nacional a fin de verificar el cumplimiento de requisitos para el funcionamiento de los establecimientos de comercio abiertos al público, en especial lo concerniente al pago de derechos de autor de que trata la Ley 232 de 1995.

En lo que atañe a los documentos que allegó el testigo durante la diligencia, que fueron incorporados al expediente, y que no han sido objeto de tacha, estos dan cuenta de lo siguiente: i) en la copia de la auto-declaración se consignaron los datos del establecimiento de comercio y su representante legal, el listado de las obras musicales que se reproducen en el establecimiento y se deja constancia de que el propietario del establecimiento está realizando el pago de derechos de autor a la Organización Garrido Abad, pero que la música que reproduce es representada por Sayco Acinpro; ii) la copia del comparendo contiene los datos del establecimiento, da cuenta de que el establecimiento de comercio reproduce obras musicales de artistas representados por Sayco Acinpro, pero carece del certificado expedido por esa organización. Contiene igualmente, la exposición de motivos que plasma el comerciante en relación con esta circunstancia; y, iii) la copia del sellado por parte de la alcaldía municipal de Tuluá, solo da cuenta de la hora de fijación y la hora de desfijación.

Como se pudo observar, los documentos aportados dan cuenta de los resultados de la visita realizada en un establecimiento de comercio de la ciudad de Tuluá, en la que se verificó, qué obras musicales eran allí reproducidas, y se dejó constancia de la organización que estaba autorizada para cobrar el pago de derechos de autor por esas reproducciones, pero en modo alguno revelan la medida que, según el señor Agudelo López, se llevó a cabo por parte de la autoridad, ya que el comparendo no trae por consecuencia inmediata el cierre del establecimiento, y el sellado, solo da cuenta de la hora de fijación y desfijación, mas no el lugar en el que este se fijó. Nota esta Subsección que el pago de derechos de autor que reportó el comerciante, como se lee en estos documentos, lo realizó a la Organización Garrido Abad, organización representada por quien funge como apoderado de la parte demandante, según el mismo apoderado informó en la diligencia de testimonio.

Analizados el testimonio y los documentos antes relacionados, la Sala arriba a la conclusión de que la Policía Nacional en lo relacionado con las visitas que aquel refiere y estos documentan, estaba actuando dentro del marco de sus competencias y al amparo de la ley, porque forma parte de sus funciones el atender las solicitudes que formulan las asociaciones de gestión colectiva constituidas legalmente (como Sayco Acinpro), así como aquellas solicitudes que realicen los titulares de derechos de autor directamente, y porque no hay prueba alguna que conduzca a inferir el quebrantamiento del principio de imparcialidad, como aduce la demandante.

Finalmente, como la violación a la moralidad administrativa supone una actuación arbitraria, caprichosa y grosera de la autoridad, que se opone a los fines del ordenamiento y de las facultades instituidas para la satisfacción del interés público y el mantenimiento de la legalidad, la Sala concluye, con fundamento en lo expuesto en precedencia, que no obra en el expediente prueba que indique que la Policía Nacional haya vulnerado o tan siquiera amenazado el derecho colectivo invocado como infringido, pues, por una parte, se ciñó al ejercicio de sus funciones y no se observa quebrantamiento del ordenamiento jurídico; y, por otra, la demandante no demostró que la accionada realizara conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública.



Conforme a las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que negó las pretensiones de la demanda.

## 5. Costas

No hay lugar a la imposición de costas debido a que en el caso concreto no se evidenció una actuación temeraria de la parte demandante, condición prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 para que proceda esta condena.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que negó las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

## CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

VF