

República de Colombia



Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Administrativo de Santander
Magistrada ponente: Claudia Ximena Ardila Pérez

Bucaramanga, veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Sentencia de segunda instancia

Radicado	680013333009-2018-00360-01
Enlace del expediente	https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=680013333009201800360016800123
Medio de control	Reparación Directa
Parte demandante	Asociación Colombiana de Interpretes y Productores Fonográficos - ACINPRO beltrancortesabogados@gmail.com
Parte demandada	Municipio de Lebrija notificacionjudicial@lebrija-santander.gov.co
Ministerio Público	Xirys María Mora Alvarado Procuradora 160 Judicial II para Asuntos Administrativos xmora@procuraduria.gov.co
Tema	Falla del servicio. Se acreditó una omisión del Municipio de Lebrija, al autorizar la realización de los eventos desarrollados en el marco de la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017, sin verificar previamente el pago de los derechos conexos correspondientes a las obras musicales que fueron comunicadas públicamente, sin la autorización expresa de sus autores. Se confirma la sentencia apelada que concedió parcialmente las pretensiones.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y la competencia¹, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 25 de noviembre de 2019 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, que concedió parcialmente las pretensiones y condenó en costas a la demandada.

1. Antecedentes

1.1. Posición de la parte demandante²

ACINPRO pretende que se declare patrimonialmente responsable al Municipio de Lebrija por los perjuicios materiales ocasionados por organizar y permitir espectáculos musicales sin contar con su autorización previa y expresa para la comunicación pública de obras musicales contenidas en fonogramas cuyos derechos conexos administra y representa en favor de los artistas, intérpretes y productores de dichas obras.

¹ Conforme al artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los juzgados administrativos de su distrito judicial.

² Expediente Físico. Folios 1-26



En consecuencia, solicita que se condene al ente territorial al reconocimiento y pago de \$11.065.755 por concepto de lucro cesante, derivado de la afectación al derecho patrimonial conexo, consistente en el impedimento de disponer sobre las obras musicales que fueron comunicadas públicamente sin autorización previa; \$1.100.000 por concepto de daño emergente, correspondiente a la comisión pagada al gestor comercial; la indexación de las sumas reconocidas a título de perjuicios materiales; el pago de intereses en caso de mora; y la condena en costas al municipio demandado.

Como fundamento de sus pretensiones, la parte demandante sostiene que, durante la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017, organizada y autorizada por el Municipio de Lebrija, se llevaron a cabo, entre el 30 de junio y el 3 de julio de esa anualidad, espectáculos musicales en los que se comunicaron públicamente obras musicales contenidas en fonogramas sin su autorización previa y expresa, a pesar de haber informado oportunamente sobre la falta de dicha autorización.

Afirma que, frente a esta advertencia, el municipio se limitó a señalar que las autorizaciones allegadas correspondían a los titulares de los derechos de autor de las obras interpretadas durante las fiestas de la Piña, conforme a lo previsto en los artículos 158 y 160 de la Ley 23 de 1982, y que dichos documentos estaban amparados por el principio de buena fe y habían sido presentados por el empresario. Agrega que, respecto de los derechos conexos, el municipio indicó que no exigió las respectivas autorizaciones porque no se encontraba demostrado que en los eventos se fueran a utilizar fonogramas o interpretaciones sujetas a tales derechos.

Concluye que existió una falla en el servicio por parte de la entidad demandada, dado que tenía la obligación de exigir su autorización previa y expresa para comunicar públicamente las obras musicales, verificar la validez de las autorizaciones presentadas y suspender los eventos ante dicho incumplimiento, conforme a la normatividad nacional y el ordenamiento jurídico comunitario.

1.2. Posición de la parte demandada³

La parte demandada se opone a las pretensiones y solicita que se niegue cualquier condena en su contra. Reconoce la realización de los eventos en el marco de la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017, pero niega haber sido su organizador, toda vez que, conforme al Decreto 033 del 22 de junio de 2017, únicamente conformó un comité consultivo ad honorem, sin atribuciones para la ejecución u organización de los espectáculos. Sostiene que el señor José Alfredo Marín Lozano, en su calidad de organizador y operador logístico del evento, fue quien solicitó los permisos necesarios para su realización y, en su momento, presentó las respectivas autorizaciones y pagos de derechos de autor sobre las interpretaciones musicales.

Reconoce la existencia de comunicaciones remitidas por SAYCO y ACINPRO, en las que se hacía referencia al cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de derechos de autor y conexos, las cuales fueron oportunamente atendidas y respondidas dentro del ámbito de las competencias de la entidad.

Precisa que las autorizaciones se expidieron previa verificación de los documentos aportados por el empresario, conforme al expediente administrativo, y que el trámite surtido se ajustó a las exigencias de los artículos 1 de la Ley 1493 de 2011 y 63 numeral 1 de la Ley 1801 de 2016, que obligan a los productores de este tipo de

³ Expediente Físico. Folios 116-133



eventos a presentar el programa acompañado de las certificaciones de los titulares o representantes de los derechos de autor y conexos.

Sostiene, además, que ninguno de sus funcionarios autorizó la comunicación pública de obras musicales sin el permiso expreso de sus titulares y que la gestión de cobro o verificación del pago de los derechos de autor y conexos no hace parte de las funciones asignadas al municipio. Reitera que el organizador allegó la documentación pertinente para la realización del evento, junto con las autorizaciones de los titulares de las obras musicales y las consignaciones efectuadas a SAYCO y ACINPRO, por lo cual no concurren los elementos de la responsabilidad del Estado y, en consecuencia, no se configura una falla del servicio.

Alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que no intervino en los hechos que dieron lugar a la reclamación. Añade que los perjuicios reclamados carecen de sustento probatorio, puesto que las planillas de comunicación de obras y los videos aportados por la parte actora no provienen del productor de los espectáculos ni constituyen prueba idónea. Asevera que el monto reclamado carece de respaldo probatorio, más aún, tratándose de dineros de terceros. Finalmente, advierte que la tesis de la demandante pretende atribuir a los municipios competencias en materia de protección y gestión de derechos conexos que no les han sido asignadas por la ley.

.1.3. La sentencia recurrida⁴

El juzgado de primera instancia resuelve lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR al **MUNICIPIO DE LEBRIJA** administrativa, patrimonial y extracontractualmente responsable de los perjuicios ocasionados o los Derechos Patrimoniales conexos de autor administrados o representados por ACINPRO al permitir la comunicación pública de obras musicales contenidas en fonogramas y del repertorio de artistas e intérpretes, en el Desarrollo de la XXXV Feria Tradicional de la Piña 2017 del Municipio de Lebrija - Santander, sin el cumplimiento de la normatividad que rige los Derechos de Autor y Derechos Conexos.

SEGUNDO: CONDENAR al **MUNICIPIO DE LEBRIJA** a pagar por concepto de LUCRO CESANTE a favor de ACINPRO la suma de ONCE MILLONES SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$11.065.755), conforme a la certificación de las Tarifas aprobadas por ACINPRO para la comunicación de música fonograda en el evento Feria Nacional de la Piña de Lebrija del año 2017. Dicha suma será ajustada en los términos de la fórmula aceptada por el Consejo de Estado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte vencida, MUNICIPIO DE LEBRIJA y a favor de la PARTE DEMANDANTE - ACINPRO. Las costas deberán liquidarse por la Secretaría, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones de la Demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

El juzgado concluye que el daño alegado por la Asociación Colombiana de Intérpretes y Productores Fonográficos –ACINPRO– se encuentra plenamente acreditado, dado que el Municipio de Lebrija permitió la comunicación pública de obras musicales fonogradas representadas por dicha entidad durante la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017, sin la autorización previa y expresa exigida por la ley. Considera que esta omisión impidió a ACINPRO percibir la suma de \$11.065.755

⁴ Expediente Físico. Folios 242-251



correspondiente a los derechos patrimoniales conexos, configurándose así un daño antijurídico imputable a la administración, reconocido como lucro cesante.

Precisa que el municipio, antes de expedir los permisos y certificados de viabilidad para la realización de los eventos, debía verificar que el organizador contara con la autorización expresa de ACINPRO, conforme a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 63 numeral 1 de la Ley 1801 de 2016. Advierte que, aunque el empresario allegó autorizaciones de algunos artistas y un comprobante de consignación por valor de \$400.000 a nombre de ACINPRO, tales documentos no constituyen la autorización previa y expresa exigida para la comunicación pública de obras musicales contenidas en fonogramas.

Descarta el argumento del municipio según el cual no estaba obligado a exigir la acreditación de los derechos conexos y debía presumir la buena fe del empresario. Considera, por el contrario, que la entidad tenía el deber jurídico de requerir y verificar dichas autorizaciones, y que su omisión en ese trámite constituye una falla del servicio, de conformidad con los artículos 158, 160 y 162 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 63 de la Ley 1801 de 2016.

En cuanto a la prueba del daño, el a quo valora la certificación expedida por ACINPRO sobre los derechos patrimoniales dejados de percibir, los listados de obras comunicadas públicamente y los videos que evidencian el uso de música fonograbada durante la feria, con base en lo cual concluye que la omisión administrativa generó un detrimento patrimonial cierto y determinado a la entidad demandante.

Finalmente, niega el reconocimiento del daño emergente, al considerar que los gastos asociados a la gestión comercial de la demandante no constituyen una erogación adicional derivada del daño, sino que corresponden a actividades ordinarias de su funcionamiento.

1.4. La apelación⁵

La parte demandada solicita que se revoque la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga y que, en su lugar, se absuelva de toda responsabilidad.

Sostiene que no existe certeza del daño alegado, pues no obra prueba del aforo ni de la cuantificación real de los perjuicios. Afirma que las planillas por medio de las cuales se certifica el valor a pagar por los derechos conexos, no provienen del productor del espectáculo, sino que fueron elaboradas por la misma demandante, lo que impide otorgarles valor probatorio.

Indica que no se desvirtuó la presunción de buena fe del municipio en el trámite de autorización, toda vez que la administración actuó con base en la documentación presentada por el empresario. Precisa que la entidad demandante no informó previamente cuáles eran las producciones fonográficas que se comunicarían públicamente en la feria, por lo que no podía exigirse al empresario prever derechos que no se sabía si se iban a causar.

Señala que, en todo caso, de existir una obligación de su parte de exigir el comprobante de pago de derechos conexos al productor del evento, dicha exigencia no habría sido efectiva, pues no se contaba con la certeza de si en la feria se

⁵ Expediente Físico. Folios 253-267



comunicarían públicamente las interpretaciones fonograbadas administradas por ACINPRO.

Resalta que, cuando la entidad demandante radicó la petición del 20 de junio de 2017, en la que solicitó la exigencia del comprobante de pago, no era procedente exigir dicho pago. Para ese momento, no se habían causado los derechos de autor y conexos y, sin tener una prueba sumaria de que se iban a causar, la exigencia del pago hubiese vulnerado el debido proceso del productor.

Argumenta que el artículo 162 de la Ley 23 de 1982 no vincula a los municipios a exigir el comprobante de pago de derechos conexos, pues dicha disposición se refiere al Ministerio de Comunicaciones y no a las entidades territoriales. Añade que el artículo 158 de la misma ley tampoco le impone dicho deber, ya que lo único que en esta norma se establece es que la ejecución pública de obras musicales debe ser autorizada por el titular del derecho o sus representantes.

Manifiesta que el artículo 63.1 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana no es aplicable para su caso, porque, si bien este numeral exige, como requisito para la programación de actividades que involucren aglomeraciones públicas complejas, la autorización de los titulares o representantes de los derechos de autor y conexos de las obras que se vayan a usar, para la época de la realización de la Feria de la Piña 2017 el Gobierno Nacional no había reglamentado las variables que determinan que un evento sea de «aglomeración compleja», al tenor de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 47 de la misma ley. Advierte que exigir tales requisitos habría implicado una extralimitación de sus funciones, pues la competencia para fijar dichas variables correspondía al Gobierno Nacional. Indica además que el mencionado artículo 63 fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-223 de 2017.

Expone que tampoco era viable imponer una medida de suspensión de la feria en los términos del artículo 205.11 del mencionado código, pues el empresario presentó el programa, las autorizaciones para utilizar las obras y el pago a SAYCO y a ACINPRO, por lo tanto, no existía razón jurídica para la suspensión del evento.

Aclara que la Ley 1493 de 2011, en su artículo 17.5, no hace referencia a derechos conexos, por lo que no puede derivarse de ella obligación alguna para el municipio.

Respecto a la sentencia citada por el a quo dentro del proceso radicado 2014-037, proferida por el Juzgado 14 Administrativo de Bucaramanga y confirmada por el Tribunal Administrativo de Santander, sostiene que no resulta aplicable al presente caso, ya que en ese proceso la demanda fue presentada por SAYCO y no por ACINPRO, además de que en dicha sentencia se discutieron derechos de autor por comunicación en vivo y no derechos conexos. Destaca que en ese proceso existía prueba del aforo autorizado por el municipio, lo cual no ocurre en el presente asunto, y que los hechos analizados en esa sentencia se produjeron bajo una normativa anterior a la Ley 1801 de 2016.

Finalmente, concluye que siempre actuó de buena fe y no estaba obligado a exigir una autorización o paz y salvo de derechos conexos expedida por el gestor colectivo ACIMPRO, pues nunca tuvo un listado de los fonogramas que se fueran a reproducir en los eventos presentados en la Feria de la Piña del año 2017 y tampoco existía norma vigente que lo obligara a suspender el evento.



2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico y su tesis

¿Debe declararse la responsabilidad del Municipio de Lebrija por haber autorizado la realización de unos eventos sin cumplir con su deber de exigir previamente al productor el pago a ACINPRO de los derechos conexos correspondientes a los fonogramas comunicados públicamente, sin la autorización expresa de sus titulares, durante el desarrollo de la 35ª Feria Nacional de La Piña 2017?

Tesis: Sí.

Fundamento: Se configuró una falla en el servicio imputable al Municipio de Lebrija, al haber autorizado la realización de los conciertos de la 35ª Feria Nacional de La Piña de 2017 sin verificar el cumplimiento previo de los requisitos legales, en particular, la acreditación del pago a ACINPRO de los derechos conexos derivados de la comunicación pública de fonogramas.

Tal omisión desconoció lo dispuesto en los artículos 168 y 169 de la Ley 23 de 1982, así como en los artículos 34 y 54 de la Decisión Andina 351 de 1993, que exigen de manera expresa la autorización y pago previos para la utilización pública de obras y fonogramas durante dichos conciertos. Autorizar un evento bajo la expectativa de que dichos requisitos serán cumplidos con posterioridad invierte el orden causal entre la condición habilitante y el efecto que esta permite, lo que pone en evidencia la omisión del deber de exigir y verificar su cumplimiento previo.

La certificación de ACINPRO, expedida el 22 de marzo de 2018, establece con precisión los fonogramas comunicados públicamente durante la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017 y fija una tarifa de \$11.065.755 por los derechos conexos que debieron cancelarse. Este documento, que no fue controvertido por el Municipio, tiene pleno valor probatorio, ya que se basa en constataciones técnicas realizadas por la entidad gestora a partir de registros audiovisuales, informes de campo y cotejos de repertorios.

2.2. Marco jurídico: El deber de las autoridades administrativas de exigir la autorización de los autores de obras musicales o sus representantes, previo a autorizar su reproducción en un evento público

La autorización para la reproducción pública de obras musicales en eventos públicos en Colombia tiene fundamento en una serie de normativas nacionales y andinas que buscan garantizar la protección de los derechos de autor y los derechos conexos. Esta normativa incluye disposiciones de la Decisión Andina 351 de 1993, la Ley 23 de 1982, la Ley 1493 de 2011 y la Ley 1801 de 2016, que imponen responsabilidades claras a las autoridades administrativas, obligándolas a exigir a los organizadores de eventos públicos que cuenten con las autorizaciones correspondientes antes de permitir la ejecución de obras musicales en dichos eventos.

En primer lugar, la Decisión Andina 351 de 1993, en su artículo 54⁶, establece que los Estados miembros del Acuerdo de Cartagena⁷, entre ellos Colombia, tienen la obligación de garantizar que toda utilización de obras, interpretaciones, fonogramas o emisiones de radiodifusión se realice únicamente con la autorización expresa del titular de los derechos o su representante. Este mandato implica que las autoridades

⁶ Artículo 54. Ninguna autoridad ni persona natural o jurídica, podrá autorizar la utilización de una obra, interpretación, producción fonográfica o emisión de radiodifusión o prestar su apoyo para su utilización, si el usuario no cuenta con la autorización expresa previa del titular del derecho o de su representante. En caso de incumplimiento será solidariamente responsable

⁷ a) Decisiones andinas. Las Decisiones andinas son instrumentos jurídicos emitidos exclusivamente por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y por la Comisión, tal como lo señala el Acuerdo de Cartagena en sus artículos 17 y 21: "Artículo 17.- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se expresará mediante Declaraciones y Decisiones, adoptadas por consenso. Estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina."



competentes no pueden permitir la utilización pública de estas obras sin contar con la debida autorización.

En caso de incumplimiento, la autoridad deberá responder solidariamente por los daños y perjuicios ocasionados. Esta disposición, que resguarda tanto los derechos patrimoniales de los autores como los derechos conexos, tiene un carácter supra legal, dado que la Decisión Andina 351 se integra al bloque de constitucionalidad en Colombia⁸ y prevalece sobre el derecho interno. Las disposiciones de este acuerdo son de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros y, por consiguiente, para las autoridades que los integran.

En el ámbito interno, estos mandatos se encontraban positivizados con anterioridad a la decisión andina. La Ley 23 de 1982, en sus artículos⁹ 158 y 162, establece la obligación de exigir a los organizadores de eventos públicos la autorización previa de los titulares de derechos sobre las obras musicales que serán reproducidas. Aunque el artículo 162 menciona al Ministerio de Comunicaciones como la autoridad encargada de asegurar el cumplimiento de dicha prerrogativa, con la promulgación de la Ley 1493 de 2011 (artículo 15), esta competencia fue transferida a las entidades territoriales, ahora responsables de garantizar que se cumplan todos los requisitos establecidos por la ley, dentro de los cuales se incluye, el pago de derechos de autor y derechos conexos o, en su defecto, la obtención de las correspondientes autorizaciones por parte de los titulares de las obras musicales que se vayan a ejecutar públicamente en los eventos que se pretendan autorizar en su territorio.

Aunque el artículo 17 de la Ley 1493 de 2011 se refiere a la autorización para el uso de los derechos de autor, esta norma también involucra los derechos conexos. No puede entenderse de otra manera, porque, conforme a la Decisión Andina 351 de 1993, cualquier reproducción pública de una obra musical genera no solo derechos de autor, sino también derechos conexos¹⁰.

El Tribunal¹¹, en un caso análogo, explicó que ambos tipos de derechos están estrechamente vinculados por definición y no pueden entenderse de manera separada. Los derechos de autor se refieren a los derechos que tienen los creadores sobre las obras literarias, artísticas o científicas, quienes gozan del control exclusivo sobre la reproducción, distribución y comunicación pública de su obra. Por otro lado, los derechos conexos se distinguen porque están conectados a los derechos de autor, ya que protegen a aquellos que, sin ser los creadores originales, contribuyen al proceso de difusión de las obras, tales como los artistas intérpretes o ejecutantes y los productores de fonogramas, quienes tienen derechos sobre la reproducción y comunicación pública de sus interpretaciones y grabaciones.

En lo referente a las sociedades de gestión colectiva como ACINPRO y SAYCO, encargadas de administrar los derechos conexos y los derechos de autor respectivamente, tienen la facultad de expedir los certificados y constancias necesarias para acreditar el pago, o la omisión de este, frente a los derechos de

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1118-05. Consideró la Corte que si bien los tratados de integración económica ni el derecho comunitario integran el bloque de constitucionalidad, atendiendo el carácter fundamental reconocido a los derechos morales de autor, se produce la incorporación de la citada decisión al bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política.

⁹ Artículo 158º.- La ejecución pública, por cualquier medio, inclusive radiodifusión, de obra musical con palabras o sin ellas, habrá de ser previa y expresamente autorizada por el titular de derecho o sus representantes.

“Artículo 159º.- Para los efectos de la presente Ley se considerarán ejecuciones públicas las que se realicen en teatros, cines, salas de concierto o baile, bares, clubes de cualquier naturaleza, estadios, circos, restaurantes, hoteles, establecimientos comerciales, bancarios e industriales y en fin donde quiera que se interpreten o ejecuten obras musicales, o se transmitan por radio y televisión, sea con la participación de artistas, sea por procesos mecánicos, electrónicos, sonoros o audiovisuales.

“Artículo 160º.- Las autoridades administrativas del lugar no autorizarán la realización de espectáculos o audiciones públicas, sin que el responsable presente su programa acompañado de la autorización de los titulares de los derechos o de sus representantes.

ARTÍCULO 162.- El Ministerio de Comunicaciones no permitirá a los organismos de radiodifusión que utilicen en sus emisiones obras científicas, literarias o artísticas y producciones artísticas que no hayan sido previamente y expresamente autorizadas por sus titulares o sus representantes.

¹⁰ Artículo 33.- La protección prevista para los Derechos Conexos no afectará en modo alguno la protección del derecho de autor sobre las obras científicas, artísticas o literarias. En consecuencia, ninguna de las disposiciones contenidas en este Capítulo podrá interpretarse de manera tal que menoscabe dicha protección. En caso de conflicto, se estará siempre a lo que más favorezca al autor.

¹¹ Ver por ejemplo: Sentencia dentro del radicado: 680013333013201400445502



autor y conexos por parte de los organizadores de los eventos¹². Estas sociedades desempeñan un rol fundamental en la recaudación y distribución de las compensaciones económicas en favor de los titulares de los derechos.

En este contexto, las autoridades municipales deben asegurarse de que, antes de autorizar un evento público, los organizadores hayan cumplido con su obligación de pagar los derechos de autor y derechos conexos de aquellas obras musicales que se ejecutarán públicamente, mediante la certificación expedida por las sociedades de gestión correspondientes. Es decir, la única forma de garantizar el cumplimiento de este deber por parte de los empresarios u organizadores de los eventos es a través de la certificación expedida por las sociedades de gestión colectiva, en la cual conste el paz y salvo por el pago de estos derechos. Ningún otro documento que aporte el productor respecto al cumplimiento de dicha obligación es válido para este fin.

En concordancia con los contenidos obligacionales mencionados, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, expedido mediante la Ley 1801 de 2016, en su artículo 63, establecía que los eventos públicos de aglomeración compleja debían cumplir con ciertos requisitos antes de ser autorizados¹³. Entre estos requisitos, se incluía la verificación de las autorizaciones de derechos de autor y derechos conexos.

Este artículo buscaba garantizar que los derechos de los titulares de las obras musicales fueran respetados antes de permitir que se llevara a cabo la ejecución pública de las mismas. Además, el artículo 205¹⁴ de esta ley disponía que, en caso de incumplimiento de las normativas aplicables a estos eventos, el alcalde del municipio en donde se desarrollara el evento tenía la facultad de suspenderlo. Estas disposiciones sólo reproducían la obligación de las autoridades de actuar con la debida diligencia para garantizar el respeto de los derechos de los autores y los artistas, pero, como se vio, se trata de mandatos preexistentes contenidos en normas que incluso hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Aunque el artículo 63 de la Ley 1801 de 2016 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017, por considerar que violaba el principio de reserva de ley estatutaria, el tribunal dispuso que dicha inexecutable sólo tendría efectos a partir de 2019. Por lo tanto, los eventos celebrados en 2017 seguían estando sujetos a la obligación de cumplir con las normativas de autorización y pago de derechos, conforme a lo establecido en esta ley.

En conclusión, existe un marco normativo sólido y coordinado para garantizar la protección de los derechos de autor y los derechos conexos en Colombia. Las autoridades municipales son responsables de verificar el cumplimiento de las disposiciones mencionadas, exigiendo a los organizadores de eventos que cuenten con las autorizaciones previas necesarias. De este modo, el Estado colombiano cumple con las obligaciones contenidas en la Decisión Andina 351 para asegurar el uso legal de las obras y que sus titulares reciban la remuneración debida por su explotación pública.

¹² ARTÍCULO 22. Pago de Derechos de Autor Declaraciones de Contribución Parafiscal y Garantías. Los responsables de los escenarios habilitados deberán solicitar a los productores permanentes u ocasionales las constancias del pago de los derechos de autor cuando hubiere lugar a ellos. Cuando se trate de productores permanentes, les exigirán copia del registro con tal condición y la última declaración bimestral de la contribución parafiscal, cuando se trate de productores ocasionales, les exigirán la prueba de la constitución de las garantías o pólizas.

¹³ ARTÍCULO 63. Requisitos para la programación de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas en escenarios habilitados y no habilitados. Para la realización de cualquier actividad que involucre aglomeraciones de público complejas, ya sea público o privado, se tendrán en cuenta las siguientes condiciones, que deberán cumplir los escenarios habilitados cada vez que renueven su permiso y los no habilitados para cada actividad con aglomeración de público compleja:

1. No se autorizará la realización del evento, sin que el responsable presente su programa acompañado de la autorización de los titulares o representantes de los derechos de autor y conexos. (...)

¹⁴ ARTÍCULO 205. *Atribuciones del alcalde*. Corresponde al alcalde:(...) 10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.



2.3. Hechos probados

A partir de las pruebas que obran en el expediente, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

2.3.1. Mediante el Decreto No. 33 del 22 de junio de 2017¹⁵ expedido por el Municipio de Lebrija, se creó el comité: **«Pro Trigésima Quinta Feria Tradicional de la Piña 2017»**, mediante el cual la administración municipal dispuso la organización conjunta y coordinada de la feria con representantes de las secretarías de la alcaldía, el comandante de policía, el cuerpo de bomberos, la defensa civil y un delegado del Concejo Municipal. El evento se llevó a cabo entre el 30 de junio y el 3 de julio de 2017.

2.3.2. El 5 de junio de 2017, es decir, diecisiete días antes de la conformación del comité, la Secretaría de Gobierno del Municipio de Lebrija concedió el permiso para la realización de la «XXXV Feria Nacional de la Piña» y la utilización de los espacios públicos a favor del señor José Alfredo Marín Lozano, con la salvedad de que posteriormente debía cumplir con ciertos requisitos, entre ellos, «cumplir con el plan de contingencia, **y el pago de derechos de autor**, en la fecha a desarrollarse la actividad». ¹⁶

2.3.3. El 20 de junio de 2017, ACINPRO presentó una petición¹⁷ ante el Municipio de Lebrija en la que solicitó que se exigiera y constatará que los organizadores de la «35ª Feria Nacional de la Piña 2017» presentaran el paz y salvo expedido por dicha entidad, como acreditación del reconocimiento y pago de los derechos patrimoniales derivados del uso y comunicación pública de los fonogramas pertenecientes a los artistas que representa. Advirtió, además, que, en caso de no presentarse dicho documento, el municipio debía abstenerse de autorizar o permitir la realización de los eventos, y que tal autorización debía ser previa y expresa.

2.3.4. El 25 de junio de 2017, el señor José Alfredo Marín Lozano remitió al Municipio de Lebrija las autorizaciones otorgadas por los artistas que intervendrían en la feria, en relación con las obras musicales que serían interpretadas durante los eventos. Asimismo, anexó los comprobantes de consignación por valores de \$400.000 a favor de ACINPRO y \$600.000 a favor de SAYCO, correspondientes al pago por el uso de obras sin autorización directa de sus titulares. ¹⁸

2.3.5. El 29 de junio de 2017, el señor Sergio Alonso Valenzuela Isabella, alcalde de Lebrija, autorizó al señor José Alfredo Marín Lozano para desarrollar eventos que implicaban la reproducción de obras musicales en el marco de la feria, en el Estadio Municipal «Eusebio Herrera». ¹⁹

2.3.6. Ese mismo 29 de junio, SAYCO solicitó al comandante de Policía de Lebrija suspender los conciertos programados para los días 1 y 2 de julio de 2017, al advertir con preocupación que, a dos días de su realización, el empresario no había gestionado la autorización correspondiente por concepto de derechos de autor respecto de las obras y composiciones que serían ejecutadas públicamente, las cuales son administradas y representadas por esa entidad. ²⁰

2.3.7. El 14 de julio de 2017²¹, el Municipio de Lebrija dio respuesta a la petición presentada el 20 de junio de ese mismo año por ACINPRO, en la cual señaló que no se exigieron al empresario las autorizaciones relativas a los derechos conexos, por cuanto la obligación prevista en el artículo 17.5 de la Ley 1493 de 2011 se refiere exclusivamente a los derechos de autor y no contempla el pago de derechos conexos, además de que no estaba previsto que durante los eventos se generaran tales obligaciones. A saber:

¹⁵ Expediente Físico, folios 43 - 45

¹⁶ Expediente Físico, folio 187.

¹⁷ Expediente Físico, folios 47 - 52

¹⁸ Expediente Físico, folios 194 - 205.

¹⁹ Expediente Físico, folio 234.

²⁰ Expediente Físico, folios 238 - 241.

²¹ Expediente Físico, folios 53 - 55.



Es preciso señalarles que en lo relativo a la producción de espectáculos públicos de las artes escénicas, se aplica la Ley 1493 de 2011, la cual, en su artículo 17. numeral 5. manifiesta que uno de los requisitos que debe presentar el productor ante la Alcaldía Municipal, es la cancelación de los derechos de Autor. Luego entonces, si la mencionada norma es la formalidad Legal para la protección de Propiedad Intelectual, **no podemos exigirle al productor del espectáculo, la presentación de cancelación de un derecho Conexo, porque la disposición no lo contempla.** Y si lo hacemos, estaríamos exigiendo un requisito adicional al señalado en esa ley, transgrediendo la prohibición constitucional señalada en el artículo 84 Superior y de paso, incurriendo en una falta disciplinaria gravísima, al exigir por vía administrativa, un requisito no contemplado en la ley del espectáculo.

Las mencionadas autorizaciones fueron presentadas por los titulares de los derechos de las fiestas de la Piña, versión 2017, al tenor de lo dispuesto autor que se presentaron en los artículos 158 y 160 de la ley 23 de 1982, bajo la modalidad que los autoriza a ellos para autorizar la comunicación pública de sus obras, manifestaciones que están amparadas por el principio de la buena fe, respecto de los documentos presentados por el empresario, donde constaban las autorizaciones respectivas.

En lo que respecta a autorizaciones relativas a derechos conexas, estas no se exigieron porque no estaba comprobado que dentro de los eventos se fueran a causar dichas prerrogativas.

2.3.8. El 22 de marzo de 2018, ACINPRO certificó los fonogramas comunicados públicamente durante los eventos de la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017²². Esta certificación se sustentó en los videos aportados dentro del material probatorio, contenidos en cuatro CDS,²³ los cuales permiten verificar que efectivamente se ejecutaron dichos fonogramas. Además, certificó que la tarifa correspondiente a los derechos conexas causados por el uso y la comunicación pública de fonogramas no autorizados durante los eventos asciende a \$11.065.755.²⁴

2.4. Análisis de la Sala frente al caso concreto

La Sala, con fundamento en los hechos acreditados y en el marco normativo aplicable, concluye, en primer lugar, que el daño corresponde al lucro cesante sufrido por la entidad demandante, representado en las sumas que dejó de percibir por concepto de los derechos conexas que debían cancelarse por el uso y la comunicación pública de algunos fonogramas durante la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017, sin la autorización expresa de los titulares de las obras.

El municipio sostiene que no existe certeza del daño, al no haberse probado el aforo ni la cuantificación real de los perjuicios, y que las planillas allegadas por ACINPRO carecen de valor probatorio por no haber sido elaboradas por el productor del espectáculo. Tal afirmación desconoce el alcance jurídico de las competencias atribuidas a las sociedades de gestión colectiva, así como el valor legal de los documentos que estas expiden en ejercicio de sus funciones.

ACINPRO, conforme al marco jurídico expuesto, es la única entidad facultada para representar, administrar y recaudar los derechos conexas derivados de la comunicación pública de fonogramas. Dichas disposiciones reconocen que la utilización pública o radiodifusión de un fonograma requiere la autorización previa y expresa del productor o de esta entidad, y que quienes ejecuten obras fonográficas deben pagar la remuneración correspondiente a sus titulares o a las sociedades que los representen. Dentro de esa competencia, ACINPRO tiene la potestad de

²² Expediente Físico, folios 36 – 42.

²³ Expediente Físico, folios 115 – 118.

²⁴ Expediente Físico. Folio 64.



certificar los repertorios utilizados y establecer las tarifas conforme a criterios de aforo, tipo de evento, clase de repertorio y número de obras comunicadas.

Asimismo, el único documento válido para acreditar dicho cumplimiento es la certificación expedida por ACINPRO, en la cual conste el paz y salvo por los derechos conexos correspondientes a las obras ejecutadas en el evento. En este sentido, para la Sala, los argumentos del ente apelante evidencian un claro desconocimiento de lo dispuesto por el legislador, particularmente al sostener que el recibo de pago por la suma de \$400.000 presentado por el empresario, en favor de ACINPRO, era suficiente para acreditar el cumplimiento de la obligación.

El documento que goza de valor probatorio para acreditar el monto de la obligación a cargo del empresario, por provenir de la autoridad competente, es la certificación del 22 de marzo de 2018 expedida por ACINPRO, en la que se determinan con precisión los fonogramas comunicados públicamente durante los eventos de la 35ª Feria Nacional de la Piña de 2017 y se establece una tarifa de \$11.065.755 por los derechos conexos que debieron cancelarse, conforme al aforo presentado.

Es falso que el hecho de que esta información no provenga del productor le reste valor probatorio. Todo lo contrario, dicha certificación es producto de una constatación técnica realizada por la entidad gestora, a partir de registros audiovisuales, informes de campo y cotejos de repertorios. Este documento no fue controvertido ni tachado de falso por el Municipio, ni reposa prueba alguna que permita inferir inexactitudes o errores en los cálculos. En consecuencia, el juzgado no incurrió en error al ordenar el pago de dicha suma como lucro cesante, dado que corresponde a la remuneración legítima que la entidad competente certificó en un documento que se presume veraz.

En cuanto al argumento de que la administración actuó de buena fe al confiar en la documentación presentada por el empresario, la Sala considera que tal afirmación carece de fundamento. La buena fe, aunque es un principio rector de la función pública, no exime a la administración del cumplimiento de sus deberes legales de verificación y control, particularmente cuando la autorización de un espectáculo público depende del cumplimiento previo de requisitos expresamente establecidos por la ley.

Del mismo modo, la Sala considera inadmisble el argumento según el cual la administración no tenía certeza sobre qué fonogramas se iban a ejecutar públicamente y que era ACINPRO quien debía proporcionarle dicha información. El Municipio contaba con la información suficiente para inferir razonablemente que se ejecutarían obras fonográficas sujetas a derechos conexos. Por lo tanto, si deseaba verificar específicamente cuáles obras musicales se iban a reproducir públicamente, debía indagar al empresario, ya que no era ACINPRO quien poseía esa información. En todo caso, el conocimiento de esta información resulta irrelevante, pues, como se ha reiterado, el único documento que el Municipio necesitaba para asegurarse del cumplimiento del deber de pago de los derechos conexos por parte del empresario era el paz y salvo expedido por la entidad demandante.

Los hechos probados evidencian que la autorización al empresario se otorgó 25 días antes del inicio de la feria, condicionada al cumplimiento posterior de ciertos requisitos, entre ellos, el pago de los derechos de autor y conexos. Este proceder invirtió el orden lógico que define la naturaleza de los requisitos legales. En su sentido etimológico, el término «requisito» hace referencia a aquello que debe cumplirse **previamente** para que se produzca un efecto jurídico. Autorizar la feria bajo la condición de que, en el futuro, se cumplan los requisitos necesarios para tal



autorización desnaturaliza el sentido de los mismos, así como la protección de los derechos que con la imposición de estos se buscan garantizar.

La Sala observa, además, que SAYCO alertó, dos días antes del inicio de los conciertos, que el empresario no había tramitado la autorización correspondiente para los derechos de autor. Esta advertencia, sumada a la solicitud realizada por ACINPRO diez días antes para verificar el paz y salvo de los derechos conexos, pone de manifiesto que el Municipio omitió sus deberes de control y actuó con desatención ante las alertas explícitas sobre el incumplimiento por parte del productor de los eventos. Estos hechos desvirtúan el argumento según el cual la obligación del Municipio se limitaba a exigir el pago de los derechos de autor y no de los derechos conexos, ya que quedó plenamente establecido que dicho pago no se había realizado siquiera al momento de otorgar la autorización al empresario.

Finalmente, la respuesta del Municipio, fechada el 14 de julio de 2017, en la que admite no haber exigido al empresario las autorizaciones correspondientes a los derechos conexos, basándose en la interpretación de que el artículo 17 de la Ley 1493 de 2011 solo se refiere a los derechos de autor, revela un incumplimiento aún mayor de sus deberes. Al interpretar la norma de esta manera, el municipio no solo omite el cumplimiento de otras disposiciones que imponen la obligación expresa de exigir el pago de los derechos conexos al empresario, sino que también desatiende el marco supranacional aplicable, el cual reconoce ambos derechos como complementarios e inseparables.

La Sala concluye que el Municipio de Lebrija incumplió su deber de control y verificación previa, autorizó la realización de los eventos sin el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para ese fin, y omitió exigir el pago de los derechos conexos derivados de la ejecución pública de obras musicales no autorizadas, conducta que compromete su responsabilidad patrimonial por el daño cierto e imputable causado a la entidad demandante, tal como lo declaró la primera instancia.

Por lo anterior, se confirmará la sentencia apelada.

2.5. De la condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del CPACA y la jurisprudencia²⁵, no se impondrá condena en costas a la parte vencida, por cuanto no se demostró que haya actuado con «manifiesta carencia de fundamento legal» o desplegado conductas temerarias o de mala fe para dilatar, obstruir o dificultar el curso normal del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución Política y la ley,

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 25 de noviembre de 2029 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Segundo: No condenar en costas en esta instancia.

Tercero: En firme esta providencia, se ordena a la Secretaría devolver el

²⁵ Consejo de Estado, sentencia del 21 de septiembre de 2023, C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez, Rad. 850012333000-2020-00624-01 (2086-2022)



expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial Samái.

Notifíquese y cúmplase

Aprobado en Sala ordinaria de decisión de la fecha, según Acta No. 35 del 2025.

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]

CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ

Magistrada ponente

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]

MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ

Magistrada

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]

CAROLINA ARIAS FERREIRA

Magistrada