



Bogotá, D.C., 15 JUL. 2013

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

REF.: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 3° y 21 (parciales) de la Ley 98 de 1993, "Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano".

Demandante: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Magistrado Ponente: LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

Expediente D-9638.

Concepto 5598

De conformidad con lo previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que presentó EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, en ejercicio de su ciudadanía, contra los artículos 2°, 3° y 21 (parciales) de la Ley 98 de 1993, cuyo texto se resalta a continuación, con lo demandado en negritas.

LEY 98 DE 1993

(Diciembre 22)

Diario Oficial No. 41.151 de diciembre 23 de 1993.

Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano

ARTÍCULO 2o. *Para los fines de la presente Ley se consideran **libros, revistas, folletos, coleccionables seriados, o publicaciones de carácter científico o cultural**, los editados, producidos e impresos en la República de Colombia, de autor nacional o extranjero, en base papel o publicados en medios electro-magnéticos.*

Se exceptúan de la definición anterior los horóscopos, modas, publicaciones pornográficas, y juegos de azar.

ARTÍCULO 3o. *Se entiende por empresa editorial la persona jurídica responsable económica y legalmente de la edición de **libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural**, pudiendo realizar su producción en talleres propios o de terceros, total o parcialmente.*



Concepto 5598

ARTÍCULO 21. *Las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, gozarán de la exención total del impuesto sobre la renta y complementarios, durante veinte (20) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, cuando la edición e impresión se realice en Colombia. Esta exención beneficiará a la empresa editorial aún en el caso de que ella se ocupe también de la distribución y venta de los mismos. (La vigencia de este artículo fue prorrogada por el término de veinte (20) años, contados a partir del 31 de diciembre de 2010 por el artículo 44 de la Ley 1379 de 2010, publicada en el Diario Oficial No. 47.593 de 15 de enero de 2010).*

1. Planteamiento de la demanda

1.1. En primer lugar, el actor señala que la demanda se dirige a impugnar constitucionalmente la **omisión legislativa relativa, consistente en la no inclusión de los periódicos o los diarios en la lista de bienes científicos o culturales** que hacen los artículos 2, 3 y 21 de la Ley 98 de 1993 y a los cuales se aplica un sistema de incentivos y beneficios de los que se excluyen a dichos bienes culturales, así como a las empresas que asumen su desarrollo, cuando la prensa escrita o digital está sin lugar a dudas dentro de las publicaciones de tal carácter.

1.2. Así mismo, el impugnante estima que las disposiciones acusadas vulneran el derecho a la igualdad y el principio de equidad tributaria, en conexidad con la violación a los derechos y garantías propios de la libertad de expresión, pues, en virtud de la omisión legislativa acusada, los autores, reporteros, escritores, cronistas, comentaristas, periodistas, editores y empresas que se ocupan de los medios de prensa escrita y digital, no tendrán acceso a las medidas de fomento consagradas en dichas normas, a pesar de que los mismos participan en idénticas condiciones en la producción y difusión de la información, conocimiento y creación de índole científica y cultural.

En este mismo sentido, el actor indica que cuando el deber positivo de estimular el acceso a la cultura se traduce en incentivos tributarios, el margen de libertad del legislador no puede apreciarse de manera laxa



Concepto 5598

puesto que de este modo se puede vulnerar la igualdad en el goce de los derechos constitucionales de carácter fundamental y objeto de protección reforzada. Por esta vía, concluye el demandante, los artículos 1, 2, 13, 20, 70, 71 y 73 de la Carta Política elevan objetivamente las exigencias de equidad tributaria que se derivan de lo previsto en el artículo 363 de la Constitución.

1.3. Igualmente, en concepto del impugnante, las normas demandadas afectan la libertad de fundar medios masivos de comunicación (art. 20 C.P.), la libre iniciativa privada y la libre competencia (art. 333 C.P.), pues consagran beneficios en favor de las empresas editoriales (exención total del impuesto sobre la renta y complementarios), siempre que se dediquen con exclusividad a la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, pero no a la publicación de un periódico.

En este orden, las empresas editoriales que tengan por objeto la edición de prensa escrita o digital, por virtud de la discriminación realizada por los artículos 2, 3 y 21 de la Ley 98 de 1993, no estarán en las mismas condiciones para competir en el mercado de la difusión de contenidos culturales.

1.4. El demandante advierte sobre la violación de los derechos de autor, por cuanto la exclusión caprichosa de ámbitos de producción intelectual de los alcances de la ley, se traduce en un trato discriminatorio en contra de ciertos autores y de quienes explotan válidamente una obra, sin una justificación razonable.

1.5. De otra parte, el actor sostiene que la exclusión de la prensa y de las personas que la editan de los preceptos cuestionados, vulnera el derecho a la cultura *en igualdad de oportunidades*, consagrado en los artículos 70 y 71 de la Constitución y que tiene fundamento adicional en los artículos 1 y 2 superiores, pues la cultura se funda en el pluralismo y la participación.



Concepto- 5 5 9 8

Así mismo, el demandante arguye que el derecho a la cultura tiene un nexo orgánico y funcional con la libertad de expresión y el derecho de informar y ser informado (art. 20 C.P.), que resulta quebrantado cuando se excluye a los periódicos y sus editores de los beneficios previstos en las normas cuestionadas.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el actor solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

“1. Se declare la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa de las disposiciones acusadas...procediendo a la interpretación integradora de los artículos en cuestión, señalando los efectos de la decisión sobre las restantes disposiciones que integran la ley, o de encontrarse dentro del alcance natural y obvio de las disposiciones acusadas, comprendida la prensa escrita o digital, se declare la correspondiente exequibilidad sujeta a la interpretación correspondiente”.

“2. Se dispongan efectos retroactivos a la declaración de inexecutable en cuestión, atendiendo que la misma ha generado un agravio injustificado a sectores amplios de la prensa escrita y digital”.

2. Problema jurídico

Al Ministerio público le corresponde determinar si las disposiciones acusadas, al no mencionar expresamente a los periódicos (escritos o digitales), así como a las empresas que los editan, en la lista de bienes científicos o culturales que gozan de los beneficios tributarios consagrados en la Ley 98 de 1993, vulneran los derechos a la igualdad y a la equidad tributaria, desconocen la libertad de fundar medios masivos de comunicación, la libertad de expresión, la libertad de empresa, la iniciativa privada, la libre competencia, los derechos de autor y el derecho a la



Concepto · 5 5 9 8

cultura, consagrados en los artículos 1, 2, 13, 20, 61, 70, 71, 73, 95.9, 333 y 363 de la Carta Política.

3. Análisis jurídico

La fuerza de los cargos presentados por el actor radica en que al no incluirse a los periódicos escritos o digitales, así como las empresas editoras de los mismos, dentro de los apartes acusados de los artículos 2, 3 y 21 de la Ley 98 de 1993 se desconoce su carácter científico y cultural y, en consecuencia, los priva del beneficio de la exención total del impuesto sobre la renta, lo cual, en su sentir, vulnera los artículos 1, 2, 13, 20, 61, 70, 71, 95.9, 333 y 363 de la Constitución Política.

Tal como se señaló en el Concepto 5425 de agosto 28 de 2012, emitido por el Ministerio Público dentro del expediente D-9188, la Ley 98 de 1993 tiene el propósito de democratizar y fomentar el libro colombiano. Este propósito se inscribe en el desarrollo del mandato de los artículos 70 y 71 Superiores, al tenor de los cuales el Estado debe difundir los valores culturales de la Nación, por medio de la promoción y el fomento del acceso a la cultura en sus diversas manifestaciones; y debe crear incentivos para desarrollar y fomentar la ciencia, la tecnología y las demás manifestaciones culturales, así como proteger la expresión artística. En el artículo 1° de la Ley 98 de 1993, se reconoce de manera expresa los parámetros constitucionales antedichos y se señala de manera precisa los objetivos de la misma, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1o. La presente Ley, en cumplimiento y desarrollo de los artículos números 70 y 71 de la Constitución Nacional, tiene los siguientes objetivos:

- a) Lograr la plena democratización del libro y su uso más amplio como medio principal e insustituible en la difusión de la cultura, la transmisión del conocimiento, el fomento de la investigación social y científica, la conservación del patrimonio de la Nación y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos;*
- b) Estimular la producción intelectual de los escritores y autores colombianos tanto de obras científicas como culturales;*
- c) Estimular el hábito de la lectura de los colombianos;*
- d) Convertir a Colombia en un gran centro editorial, a fin de que pueda competir en el mercado internacional;*



Concepto 5598

- e) Aumentar sustancialmente las exportaciones de libros colombianos;
- f) Apoyar la libre circulación del libro en Colombia y América;
- g) Fomentar y apoyar la producción de libros, textos didácticos, y revistas científicas y culturales, mediante el estímulo de su edición, producción y comercialización;
- h) Capacitar y estimular al personal que interviene en la creación, producción y difusión de los libros tales como diagramadores, ilustradores, fotocompositores, librereros, bibliotecarios y otros, contribuyendo así a la generación de empleo y al desarrollo de la industria editorial;
- i) Lograr la creación y el desarrollo en todo el país de nuevas librerías, bibliotecas y puestos de venta exclusivos para libros, folletos, revistas o coleccionables seriados de carácter científico o cultural y
- j) Ofrecer a los escritores y a las empresas editoriales las condiciones que hagan posible el logro de los objetivos de que trata este artículo.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 98 de 1993, al definir el marco general de aplicación de dicha ley, señala que para los fines de la misma “se consideran libros, revistas, folletos, coleccionables seriados, o publicaciones de carácter científico o cultural, los editados, producidos e impresos en la República de Colombia, de autor nacional o extranjero, en base papel o publicados en medios electro-magnéticos”, excluyendo de tal clasificación, a partir de su falta de carácter científico o cultural, a “los horóscopos, modas, publicaciones pornográficas, y juegos de azar”.

De la lectura desprevenida de las disposiciones transcritas es fácil deducir que si bien los periódicos escritos o digitales no fueron mencionados expresamente al definir el marco general de aplicación de la Ley 98 de 1993, sí están comprendidos dentro de la categoría de “publicaciones de carácter científico o cultural” (art. 2), pues no es necesario realizar un estudio profundo para afirmar que los diarios tienen un contenido igual de valioso, en términos científicos o culturales, que los materiales incluidos en el artículo 2 de la Ley 98 de 1993 y que, por tanto, deben ser objeto de fomento por parte del Estado.

Y en efecto, no hay duda que los periódicos tienen la capacidad de ser un vehículo de expresión y de difusión científica, cultural y de opinión. No se puede asumir que las personas sólo deben leer textos científicos o de alto valor cultural, y que los libros o publicaciones destinados a fines no exclusivamente formativos, como los diarios, carezcan de dicho valor. Los



Concepto 5598

periódicos, como las fotonovelas y las tiras cómicas o historietas gráficas, son quizá uno de los referentes más accesibles para los primeros lectores, y no pocas veces a ellos se debe que estas personas adquieran el amor por los libros y el hábito de la lectura. El valor didáctico de estos documentos es muy útil para dar cuenta de fenómenos históricos, políticos y económicos, entre otros.

Tampoco duda el Ministerio Público en afirmar que los periódicos son obras sobre las que recaen los derechos de autor, pues son creaciones que tienen un carácter científico, literario y artístico. Vale destacar que el artículo 61 Superior reconoce el deber del Estado de proteger la propiedad intelectual, por el tiempo y mediante las formalidades que fije la ley. Dentro del conjunto de derechos que hacen parte de la propiedad intelectual, se encuentran los derechos de autor y los derechos conexos.

Pero, así mismo, el Legislador con el fin de democratizar y fomentar el libro colombiano, a través de la Ley 98 de 1993, exoneró a algunas publicaciones de carácter científico y cultural del impuesto sobre la renta, específicamente a los libros, revistas, folletos, coleccionables seriados, o publicaciones de carácter científico o cultural, los editados, producidos e impresos en la República de Colombia, de autor nacional o extranjero, en base papel o publicados en medios electro-magnéticos.

Entre las publicaciones de carácter científico y cultural que no están exentas del impuesto a la renta se encuentran los periódicos (escritos o digitales), así como las empresas que los editan. En este orden, cabe preguntarse si dicha exclusión vulnera los derechos a la igualdad y a la equidad tributaria, si desconocen la libertad de fundar medios masivos de comunicación, la libertad de expresión, la libertad de empresa, la iniciativa privada, la libre competencia, los derechos de autor y el derecho a la cultura, consagrados en los artículos 1, 2, 13, 20, 61, 70, 71, 73, 95.9, 333 y 363 de la Carta Política. La respuesta en negativa, por las razones que se señalarán en los párrafos siguientes.



Concepto 5598

Sobre la posible vulneración del principio de igualdad, es preciso destacar que la Corte, en la sentencia C-242 de 2006, reconoce que dicho principio, entendido como el postulado que orienta la actividad del Estado, es al mismo tiempo una garantía para que no se generen excepciones o privilegios que sirvan para excluir a unas personas o situaciones respecto del trato dado a otras que se encuentran en las mismas circunstancias. La igualdad de trato, pretendida por el Estado social de derecho, se verifica al aplicar la ley en cada caso, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre las situaciones en que se encuentran las personas, procurando dar *“trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”*.

No hay duda que el caso en estudio estamos ante situaciones distintas, razón por la cual el Legislador está autorizado no solo por el artículo 13 superior, sino por el artículo 71 constitucional, para regular de manera diversa tales supuestos, creando estímulos e incentivos a favor de aquellas personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia, la cultura y la tecnología, pero que no cuentan con recursos distintos a los generados por la venta de sus propios productos, como es el caso de las obras científicas y literarias distintas a los periódicos escritos o digitales.

Y en este sentido, para nadie es un secreto que las empresas editoriales de libros, revistas, folletos, coleccionables seriados, o publicaciones de carácter científico o cultural, no se encuentran en la misma situación que la prensa escrita o digital, por cuanto esta se beneficia, entre otros, de los recursos provenientes de la publicidad, los avisos limitados y los obituarios, beneficios estos de los cuales no gozan las primeras, razón por la cual el legislador puede crear a su favor incentivos y estímulos, como la exoneración del deber de pagar el impuesto a la renta, sin que por ello pueda afirmarse que se está vulnerando el derecho a la igualdad (art. 71 superior).



Concepto - 5 5 9 8

Sobre el particular, el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe – CERLALC- elaboró un concepto técnico que fue remitido a la Corte Constitucional a través de la comunicación radicada el 24 de junio de 2013, en el cual se expresa:

“Por ello, la pregunta que se debe resolver en el presente proceso no es si los periódicos o diarios (escritos o digitales) son expresiones culturales. Ello no resiste el menor análisis, pues claramente los diarios y/o periódicos son formas de expresión cultural y de manera significativa son un vehículo sumamente valioso en el acceso a la información y el conocimiento y en el fomento de la lectura...La pregunta que realmente debe plantearse es si la industria de los periódicos escritos y digitales, se encuentra ante las mismas condiciones de competencia, de insumos, de ventas, de afectación por la piratería o por el desarrollo tecnológico, a los que se enfrenta la industria editorial de libros, y si en ese contexto, la acción afirmativa del Estado Colombiano de generar una exención al impuesto a la renta a las editoriales de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural debe ampliarse también a los editores de periódicos (diarios) escritos o digitales”.

En el mismo sentido, el Instituto de Derecho Tributario, en el escrito radicado en la Corte Constitucional el 28 de junio de 2013, manifestó:

“Por el contrario, la no referencia a la actividad periodística, para exonerarla del impuesto sobre la renta, bien puede considerarse deliberada, en tanto que no necesariamente la prensa tiene las mismas connotaciones que la empresa editorial que en el país realiza la producción de libros y demás publicaciones mencionadas en las normas demandadas, en talleres propios o de terceros dentro del país, pues aquella usualmente se beneficia de ingresos que, como los publicitarios, así como los provenientes de otras fuentes frecuentes que suministra la política, los avisos limitados, los obituarios, etc., no son del alcance de los editorialistas de obras científicas o culturales”.

Vale recordar que según el artículo 95.9 superior es un deber de la persona y el ciudadano *“contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”*. Así mismo, según el principio democrático o de representación popular *-nullum tributum sine lege-* las corporaciones públicas que ostentan la representación popular tienen el poder de imposición y de exoneración de los gravámenes. De conformidad con dicho principio, el artículo 150.12 de la Carta Política faculta al Congreso para *“[E]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo*



Concepto 5 5 9 8

las condiciones que establezca la ley". En concordancia con tal disposición, el artículo 338 ibid. determina que "[E]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales". Por su parte, el artículo 154 ibid. faculta al legislativo para decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

La Corte Constitucional se ha referido en varias oportunidades al amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador tanto para establecer tributos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Carta Política, como para establecer exenciones tributarias, de conformidad con el artículo 154 constitucional. Así, en la sentencia C-403-07 señaló que a través de las exenciones tributarias el legislador exime a determinados grupos o actividades de su deber general de tributar, bien para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de *reconocer situaciones de carácter económico o social que ameritan un tratamiento especial*. Sin embargo, la facultad de establecer exenciones está limitada, entre otros, por el principio de igualdad, el cual no puede entenderse vulnerado por el solo hecho de establecer una exención, que si bien constituye un trato diferenciado, puede tener una justificación constitucional.

Al respecto, la Corte en la misma providencia manifestó lo siguiente:

"Al respecto, esta Corporación ha indicado que no existe un derecho a no tributar, es decir a ser beneficiario inmediato de todas las exenciones tributarias establecidas por el legislador dentro de su margen de configuración normativa; por el contrario, la Constitución establece una obligación general de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (Art. 95-9 C.P.) que determina que no se pueda exigir por vía de la acción de inconstitucionalidad la extensión de beneficios tributarios a grupos o personas que el legislador no ha tenido en cuenta al regular una determinada materia.

Esta Corporación ha señalado entonces que se debe respetar el margen de configuración del Congreso al momento de crear, modificar o extinguir exenciones tributarias, pues de lo contrario se presentaría "una intervención indebida del juez constitucional en el ámbito de la potestad de configuración reconocida al legislador en materia tributaria".



Concepto 5598

4.5 Además, la Corte ha indicado que si bien frente al deber general de tributar, el establecimiento de una exención constituye un trato diferenciado y excepcional, éste no representa por sí mismo una violación del artículo 13 de la Constitución Política, en la medida que ese tipo de medidas fiscales tiene fundamento constitucional y que la igualdad no comporta un simple igualitarismo entre todas las personas:

“Cuando una norma tributaria impone una carga y excluye de ella a un sujeto o sector determinado no puede tachársele de inconstitucional por ese sólo hecho. En efecto, las exenciones son medidas fiscales que por sí mismas constituyen una excepción al principio de igualdad, pero que forzosamente no implican su desconocimiento. Para su validez es necesario que se encuentren fundadas en razones objetivas, y el juez constitucional debe analizar en cada caso si la diferencia es razonable pues la igualdad “no significa la ausencia de distinciones ni es sinónimo de ciego igualitarismo, sino que responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación.

En materia tributaria y en virtud de las amplias facultades otorgadas al legislador no se requiere una justificación especial para el ejercicio de la facultad impositiva, sino tan sólo la existencia de una justificación aceptable desde el punto de vista constitucional.”

Entonces se ha reiterado por esta Corporación que “cuando una norma tributaria impone una carga y excluye de ella a un sujeto o sector determinado, no puede tachársele de inconstitucional por ese sólo hecho”.

Por ello, en esta perspectiva “no resulta lógico en principio declarar la inconstitucionalidad de una norma que establece una exención, por el simple hecho de no comprender a otros que habrían podido también ser supuestamente sus destinatarios. Esta determinación corresponde en exclusivo al legislador”.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, es imperioso concluir que el beneficio fiscal otorgado por el legislador a algunas publicaciones de carácter científico y cultural (libros, revistas, folletos, coleccionables seriados, o publicaciones de carácter científico o cultural, los editados, producidos e impresos en la República de Colombia, de autor nacional o extranjero, en base papel o publicados en medios electro-magnéticos) y no a todos (los periódicos escritos o digitales, ni las empresas que los editan) se enmarca dentro de la amplia potestad de configuración normativa otorgada por la Constitución al Legislador en materia de exenciones tributarias, sin que esa diferenciación represente en este caso concreto una violación del derecho a la igualdad por lo apuntado anteriormente, esto es, por la situación fáctica que diferencia la producción editorial de



Concepto 5598

libros y similares de aquella de la prensa en relación con su capacidad de gestión de recursos.

Es preciso resaltar que si bien los periódicos y las empresas que los editan no están exentos del pago del impuesto sobre la renta y complementarios, sí goza de otros beneficios tributarios, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 98 de 1993, están exentos del impuesto sobre las ventas. Así mismo, según el artículo 20 ibid. *“[L]a importación de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural que están incluidos en la posición 49.01 del arancel y los diarios incluidos en la posición 49.02 del mismo arancel estará exenta de todo arancel, impuesto o tributación especial, gravamen para-arancelario, depósito previo, censura o calificación”*.

No desconoce el Ministerio Público que efectivamente pueden existir periódicos a los que les resulte difícil gestionar recursos que les permitan operar de un modo económicamente viable, por ejemplo aquellos diarios locales o regionales; sin embargo, se advierte que en todo caso el camino jurídico para solucionar tales eventuales situaciones no sería una demanda de inexecutable como la propuesta en este caso, donde lo que se plantea es un juicio de igualdad generalizado que, como tal, no le permite al juzgador llevar a cabo distinciones precisas sobre una eventual discriminación.

En ese sentido, tampoco se evidencia la vulneración de los artículos 1, 2, 20, 61, 70, 71, 73, 95.9, 333 y 363 de la Carta Política que, en sentir del demandante, sería una consecuencia del trato diferente dado por el Legislador a los periódicos escritos o digitales, así como a las empresas que los editan.

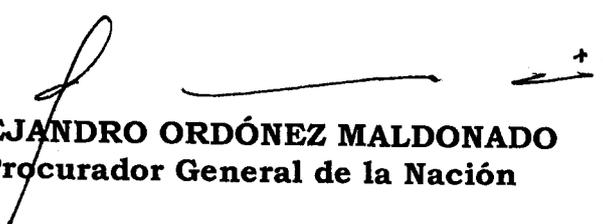


Concepto 5598

4. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 2°, 3° y 21 de la Ley 98 de 1993, por los aspectos aquí analizados.

Señores Magistrados,


ALEJANDRO ORDÓNEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

GMR/MLOvalleB.