



**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN**

Bogotá, D.C. 19 de agosto de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. LINA MARÍA ESCOBAR MARTÍNEZ
Ciudad

Expediente: D-16557

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo tercero (parcial) del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, “*por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024, “*Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se crean medidas de protección en favor del consumidor de comercio electrónico*”.

Concepto No.: 7495

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la demanda presentada ante esa Corporación por el ciudadano Juan Carlos Esguerra Portocarrero, contra el parágrafo tercero (parcial) del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024.

I. ANTECEDENTES

El 29 de abril de 2025, el ciudadano Juan Carlos Esguerra Portocarrero interpuso acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo tercero (parcial) del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024, por considerar que la disposición normativa vulnera los artículos 13, 78 y 333 de la Constitución Política. A continuación, se cita la norma mencionada y se resalta en negrilla el aparte demandado.

LEY 2439 DE 2024
(diciembre 19)

Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se crean medidas de protección en favor del consumidor de comercio electrónico

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 7º. Adíjíñese un parágrafo al artículo 45 de la ley 1480 de 2011 el cual quedará así:

ARTÍCULO 45. ESTIPULACIONES ESPECIALES.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

PARÁGRAFO 3. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología.

Así mismo, se deberá informar al consumidor de manera discriminada cuales son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos legales vigentes.

En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como: seguros, avales, impuestos y firma electrónica, esto, sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente los reputen como tal.

Los conceptos tecnológicos que causen erogación para el consumidor y que puedan ser suplidos de manera física, deberán ser informados al consumidor, quien podrá elegir la forma de ejecución del mismo. (Negrilla fuera de texto)

El demandante planteó que la expresión demandada vulnera los artículos 13 (principio de igualdad), 78 (protección de los consumidores) y 333 (libre competencia económica y libertad de empresa). A continuación, señaló que “*la norma crea una asimetría regulatoria sin fundamento objetivo o razonable que supere el test de igualdad, pues no persigue un fin constitucionalmente admisible ni emplea un medio conducente para mejorar la protección al consumidor. Además, representa un retroceso en el mandato de protección a los consumidores (art. 78 C.P.) al permitir que entidades no vigiladas presenten tasas de interés aparentemente más bajas, distorsionando la libre competencia (art. 333 C.P.) al otorgar ventajas competitivas artificiales a ciertos actores del mercado crediticio*”¹.

La entonces magistrada ponente, mediante Auto del 3 de junio de 2025, inadmitió la demanda por considerar que la misma no superaba el requisito de claridad. En esa providencia se advirtió que el escrito presentaba inconsistencias en relación con la identificación del objeto de control, y se señaló que existían inconsistencias en el hilo argumentativo que impedían comprender el hilo conductor. En cuanto a la especificidad, se dispuso que los cargos se soportaban en algunas afirmaciones vagas y sin desarrollo. Y respecto de la suficiencia, se consideró que no se aportaron los elementos mínimos para suscitar una duda frente a la validez de la norma. Así las cosas, se concluyó que no era posible construir al menos un cargo de inconstitucionalidad que satisficiera las exigencias del concepto de violación.

El 10 de junio de 2025, el demandante presentó el escrito de corrección. En primer lugar, precisó que, la demanda de inconstitucionalidad se refiere exclusivamente a la expresión “firma electrónica” contenida en el inciso tercero del parágrafo 3º del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011. En segundo lugar, aclaró que la disposición vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, porque existe un tratamiento desigual no justificado entre dos sujetos comparables, a quienes se le aplican regímenes diferentes frente al cómputo de los intereses calculables en el marco de las operaciones de crédito realizadas a través de medios electrónicos.

¹ Expediente digital D-16557. Demanda ciudadana p.4.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Así, explico qué, para las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de financiación y que no son objeto de vigilancia por parte de autoridades administrativas, los costos de la firma electrónica no se reputan como intereses; mientras que, por su parte, las entidades vigiladas sí están obligadas a incluir los cargos por "firma electrónica" dentro del cálculo de intereses en el marco de las operaciones de crédito electrónicas.

Adicionalmente, el actor considera que dichos sujetos compiten en el mismo mercado por captar a los mismos consumidores en tanto que (i) los productos que ofrecen son equivalentes; (ii) ambos utilizan canales digitales para el ofrecimiento de sus servicios; (iii) no existe distinción legal entre los consumidores de entidades vigiladas y los de aquellas no vigiladas y (iv) los créditos que ofrecen son sustituibles, pues el consumidor puede acudir a cualquiera de estos servicios.

Finalmente, el demandante precisó que la norma acusada vulnera la protección al consumidor y la libre competencia. Esto porque, por un lado, las entidades vigiladas pueden superar los topes de intereses previstos en la ley, en tanto están facultadas para excluir del cálculo los costos generados por la firma electrónica y, por el otro, porque el consumidor no tiene acceso a información completa respecto de las alternativas crediticias que existen en el mercado, pues *"no existe una regulación específica sobre la forma en la que esa información concreta debe ser suministrada (a diferencia de lo que ocurre con la tasa de interés)"*².

La magistrada ponente, mediante Auto del 24 de junio de 2025, admitió la demanda por considerar que el accionante subsanó las falencias y se cumplen los requisitos establecidos relacionados con el cargo de violación. Así, explicó que se suscita una duda mínima de constitucionalidad de la norma respecto de los derechos a la igualdad, la libre competencia y la protección de los consumidores.

Finalmente, en el mismo auto se dispuso la fijación en lista y se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del parágrafo tercero (parcial) del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, *"por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones"*, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024, *"Por medio de la cual se modifica la Ley 1480 de 2011 y se crean medidas de protección en favor del consumidor de comercio electrónico"*.

III. CUESTIÓN PREVIA

El expediente de la referencia versa sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión *"firma electrónica"* contenida en el inciso tercero del parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024. El accionante alega la inexequibilidad con fundamento en un vicio sustancial.

² Expediente digital D-16557. Auto de inadmisión.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Teniendo en cuenta que el artículo 278 de la Constitución Política me impone el deber de rendir concepto en todos los procesos de constitucionalidad, estimo necesario realizar la presente **manifestación de transparencia**, pues pese a que no me encuentro formalmente en una causal de impedimento, en mi otrora calidad de secretario general del Senado de la República, participé en el trámite de expedición de la Ley 2439 de 2024. A lo largo del procedimiento legislativo otorgué constancia del texto aprobado en la plenaria del Senado y realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite, lo cual consta en las Gacetas del Congreso No. 1095 y 1659 de 2022.

Si bien, en otras oportunidades me he declarado impedido por haber participado en el trámite legislativo de las normas objeto de control por parte de la Corte Constitucional, el alto tribunal ya ha fijado algunas pautas que permiten determinar cuándo dicha conducta no ha sido determinante para la expedición de la norma.

Por ejemplo, en Auto 452 de 2025 proferido dentro del trámite D-16289, la Corte Constitucional estableció que, si bien participé en el proceso de formación de la norma objeto de control, en tanto ejercí las funciones propias de mi cargo como secretario general del Senado, lo cierto es que dicha actuación **no fue activa y determinante** en el proceso de formación de la norma acusada, **ni guarda relación con el asunto que la Corte debe resolver**. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se había demostrado alguna circunstancia que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la norma.

En esta ocasión, al revisar el contenido de la demanda del proceso D-16557 y del auto admisorio, no hay duda sobre la naturaleza de los cargos propuestos. Se trata de planteamientos de fondo o sustanciales, que, en principio, no tienen ninguna conexión con las funciones que ejercí como secretario general del Senado de la República y, por tanto, estas últimas no guardan relación con la materia que le corresponde conocer a la Corte.

Finalmente, estimo pertinente aclarar que formulo la presente manifestación de transparencia con el objetivo de advertir a la Corte que participé en la expedición de la norma, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes y, por tanto, no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, con el propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con los cargos admitidos, el problema jurídico a resolver se circumscribe a determinar si la excepción establecida por el legislador para las personas naturales o jurídicas que otorguen crédito, a través de medios electrónicos y cuya vigilancia no ha sido asignada a alguna autoridad administrativa, en relación con el cómputo del costo de la firma electrónica, el cual es independiente del cálculo de los intereses; implica un trato desigual e injustificado, frente a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, quienes, por disposición legal, sí deben incluir ese rubro dentro del concepto de interés. Adicionalmente, se debe determinar si esta diferenciación desconoce los derechos de los consumidores y a la libre competencia.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: a) la delimitación y el alcance del parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011; b) la libertad de configuración del legislador en materia económica; c) la naturaleza de la firma electrónica; d) el cómputo de los intereses en el crédito; y por último e) el análisis del cargo de inconstitucionalidad para dar solución al caso concreto.

A. La delimitación y alcance del parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011

A continuación, es pertinente citar el artículo 45 para entender el alcance del parágrafo 3 que fue adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024.

“Artículo 45. Estipulaciones especiales. En las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, se deberá:

1. *Informar al consumidor, al momento de celebrarse el respectivo contrato, de forma íntegra y clara, el monto a financiar, interés remuneratorio y, en su caso el moratorio, en términos de tasa efectiva anual que se aplique sobre el monto financiado, el sistema de liquidación utilizado, la periodicidad de los pagos, el número de las cuotas y el monto de la cuota que deberá pagarse periódicamente.*
2. *Fijar las tasas de interés que seguirán las reglas generales, y les serán aplicables los límites legales;*
3. *Liquidar si es del caso los intereses moratorios únicamente sobre las cuotas atrasadas;*
4. *En caso que se cobren estudios de crédito, seguros, garantías o cualquier otro concepto adicional al precio, deberá informarse de ello al consumidor en la misma forma que se anuncia el precio.*

Parágrafo 1. Las disposiciones relacionadas con operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia sobre su actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular, y con contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en el que el productor o proveedor otorgue de forma directa financiación, deberán ser reglamentadas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2. El número de cuotas de pago de un crédito de consumo debe ser pactado de común acuerdo con el consumidor. Queda prohibida cualquier disposición contractual que obligue al consumidor a la financiación de créditos por un mínimo de cuotas de pago.

Parágrafo 3°. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

electrónicos, se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología.

Así mismo, se deberá informar al consumidor de manera discriminada cuáles son los cargos que se encuentren directamente asociados al crédito. Además, se deberá dar claridad que estos hacen parte de los intereses causados, sin que se pueda exceder los límites máximos legales vigentes.

En tal sentido, no se reputarán intereses los rubros que se causen de manera independiente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como: seguros, avales, impuestos y firma electrónica, esto, sin perjuicio de los casos en que las normas expresamente los reputen como tal.

Los conceptos tecnológicos que causen erogación para el consumidor y que puedan ser suplidos de manera física, deberán ser informados al consumidor, quien podrá elegir la forma de ejecución del mismo.”

El Estatuto del Consumidor expedido en el año 2011, respecto del artículo transcritto pretendió regular las operaciones de crédito otorgadas por personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia no correspondía a alguna autoridad administrativa en particular y los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios en que el productor o proveedor otorgase de forma directa financiación, en aras de proteger a los consumidores de estos servicios.

De acuerdo con ello, el legislador fijó algunas obligaciones que debían cumplirse en desarrollo de la mencionada actividad, en general, aquellas relacionadas con el deber de brindar información clara y completa a los consumidores respecto del monto a financiar, la tasa de interés remuneratoria y moratoria, los límites que a dichos intereses, los costos por conceptos adicionales, entre otros. Así mismo, en los párrafos primero y segundo se estableció que la reglamentación estaría a cargo del Gobierno nacional y se fijaron reglas sobre las cuotas de pago del crédito, respectivamente.

Posteriormente, en el año 2022 surgió una iniciativa legislativa que buscó dar respuesta al incremento de operaciones de comercio electrónico producto de la pandemia y el confinamiento generado con ocasión del Covid-19. En consecuencia, el Proyecto de Ley 184 de 2022 en Senado y 326 de 2022 en Cámara, planteó la modificación parcial de la Ley 1480 de 2011 con el fin de crear garantías de protección en favor del consumidor de comercio electrónico, de acuerdo con las necesidades actuales y los avances de la tecnología que influían en la forma de realizar transacciones y actividades mercantiles³.

Dentro de las medidas propuestas se planteó la adición de un párrafo al artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, con el fin de aclarar los elementos que se computan como intereses en operaciones de crédito otorgadas a través de medios electrónicos⁴.

3 Exposición de motivos proyecto de ley 184 de 2022 (Senado). Gaceta del Congreso 1095/22.

4 Cabe mencionar que el contenido del artículo que fue presentado por el Senado en el proyecto de ley sufrió varias modificaciones durante el trámite legislativo y la expresión “firma electrónica” del inciso tercero, objeto del presente proceso de constitucionalidad fue bastante discutida, e incluso se presentaron objeciones presidenciales por conveniencia, solicitando la exclusión de dicha expresión.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Así las cosas, el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024, adicionó un parágrafo al artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el cual establece, en primer lugar, que en operaciones de crédito que se realicen a través de medios electrónicos, cualquier cargo que se realice al consumidor por concepto de uso de tecnología ha de reputarse como interés, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990⁵. Según esa disposición, se reputan como intereses las sumas que el acreedor reciba del deudor como contraprestación directa del crédito otorgado y aquellas sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados estrictamente con el crédito.

En segundo lugar, la norma prevé que el acreedor está obligado a informar al consumidor de manera discriminada todos los cargos asociados directamente al crédito, e indicar si dichos conceptos se constituyen como intereses causados o no.

En tercer lugar, dispone que no se tendrán en cuenta para el cálculo de los intereses del crédito y de usura aquellos cobros que (i) se causen de forma independiente al crédito; (ii) hayan sido debidamente informados al consumidor; y (iii) cuya carga le corresponda al consumidor. La misma disposición se encargó de establecer de enunciar a manera de ejemplo algunos conceptos que no se tienen en cuenta dentro de la base que servirá para calcular los intereses del crédito, tales como, seguros, avales e impuestos, e inclusive la **firma electrónica**.

Por último, dispuso que el acreedor está obligado a informarle al consumidor de aquellos conceptos tecnológicos que le generen algún cobro y que puedan ser suplidos de forma física con el fin de que aquél pueda elegir la forma de ejecución de este.

B. La libertad de configuración del legislador en materia económica

En la Constitución Política de 1991 se estableció que Colombia es un Estado Social de Derecho que se rige dentro de un marco de principios y valores en los cuales debe encauzarse el ejercicio del poder público. En materia económica, si bien no se fijó un modelo específico, se consagraron cláusulas abiertas cuyo contenido debe ser precisado por el legislador y por el ejecutivo, al ser los órganos que tienen a cargo la orientación de la economía⁶.

Precisamente el artículo 334 de la Carta dispone: “*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho...*”

5 Ley 45 de 1990. “Artículo 68. Sumas que se reputan intereses. Para todos los efectos legales se reputarán intereses las sumas que el acreedor reciba del deudor sin contraprestación distinta al crédito otorgado, aun cuando las mismas se justifiquen por concepto de honorarios, comisiones u otros semejantes. Así mismo, se incluirán dentro de los intereses las sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito en exceso de las sumas que señale el reglamento.”

6 Héctor Santaella Quintero (2001). “El modelo económico en la constitución de 1991”, en *Revista Derecho del Estado* (11), pp. 85-93.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ahora bien, el artículo 150 de la Constitución Política, dota al Legislador de un amplio margen de acción sobre los asuntos *que puede tratar y la manera en que habrá de regularlos* y en desarrollo de esta “libertad de configuración legislativa”, puede evaluar los problemas y las necesidades de la colectividad, y plantear las soluciones que resulten más convenientes y oportunas para resolver tales problemas o atender dichas necesidades. En materia económica, esta potestad es aún más amplia y de acuerdo con una línea jurisprudencial uniforme, el Congreso puede establecer libremente el contenido de las leyes, sujetándose solamente a criterios de razonabilidad⁷.

Al respecto, en Sentencia C-674 de 2002 la Corte Constitucional precisó que, si bien la Constitución confiere un marco amplio y flexible al Congreso para regular materias económicas, no dispone de una libertad de configuración absoluta, puesto que debe respetar los límites fijados en misma la Carta Política. Así mismo, estableció que, en atención al “*carácter de Estado Social de Derecho que la nueva Constitución confiere al régimen colombiano, los objetivos proclamados en el preámbulo, así como la existencia de derechos económicos fundamentales son todos elementos que tienen implicaciones sustantivas sobre la legitimidad constitucional de las políticas económicas. (...) Esto significa que el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo distintas políticas económicas siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a ‘hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales’*”.

En este orden de ideas, el legislador goza de un amplio margen de configuración en materia económica que le permite diseñar políticas económicas de acuerdo con las necesidades del momento y modificarlas cuando las condiciones cambien o surjan nuevas necesidades. No obstante, aunque el margen sea amplio, no significa que sea absoluto, pues debe respetar los principios y derechos consagrados en la Constitución Política en aplicación del principio de supremacía de la Constitución y en respecto del Estado Social de Derecho.

Así las cosas, en atención a consideraciones de conveniencia y, previa la evaluación de circunstancias económicas específicas, el legislador puede establecer un “*trato diferenciado entre sectores o sujetos, siempre y cuando ese trato diferenciado obedezca a circunstancias razonables y objetivas*”.⁸

C. La naturaleza de la firma electrónica

La firma electrónica se encuentra regulada en Colombia por el Decreto 2364 de 2012 y demás normas concordantes. El artículo 1 la define como todos los “*códigos, contraseñas, datos biométricos, o claves criptográficas privadas, que permiten identificar a una persona, en relación con un mensaje de datos, siempre y cuando el mismo sea confiable y apropiado respecto de los fines para los que se utiliza la firma, atendidas todas las circunstancias del caso, así como cualquier acuerdo pertinente*”.

Por su parte, el documento COMPES 3620 de 2009, el cual fijó los “*Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia*”,

7 Juan José Rodríguez (2008). “El derecho concursal colombiano a la luz de la Constitución” REVIST@ E-Mercatoria Volumen 7, Número 2 (2008).

8 Corte Constitucional. Sentencia C-1551 de 2000.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

explica que “*La firma digital y la firma electrónica son formas de identificación personal en el contexto digital, que pueden ser empleadas para cumplir funciones de identificación, de la integridad de un mensaje de datos y el no repudio del mismo. La firma electrónica es el concepto genérico a través del cual se identifica un firmante asociado a un mensaje de datos y se entiende su aprobación al contenido del mismo, mientras la firma digital es una especie de firma electrónica*”.

De acuerdo con lo anterior, la firma electrónica es un término amplio que se refiere a cualquier método electrónico que permite identificar a una persona en relación con un documento, mientras que la firma digital es un subtipo de firma electrónica en el que se utiliza la criptografía para garantizar la identidad del firmante y la integridad del documento. En otras palabras, la firma electrónica es una categoría más amplia que incluye métodos no necesariamente basados en criptografía asimétrica, como contraseñas, OTP (códigos de un solo uso), biometría, tokens, entre otros.

Ahora bien, el artículo 3 del Decreto 2364 de 2012, dispone que “*cuando se exija la firma de una persona, ese requisito quedará cumplido en relación con un mensaje de datos si se utiliza una firma electrónica que, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo aplicable, sea tan confiable como apropiada para los fines con los cuales se generó o comunicó ese mensaje*”. Y el artículo 5 establece que “*la firma electrónica tendrá la misma validez y efectos jurídicos que la firma, si cumple con los requisitos establecidos en el artículo 3*”.

Esto significa que el decreto reglamentario define cuándo una firma electrónica es suficiente para cumplir un requisito legal de autenticación, y, si dicho estándar se cumple, la firma electrónica goza de las mismas calidades que una firma manuscrita.

En conclusión, la firma electrónica es una herramienta tecnológica que permite asociar a personas autenticadas con documentos digitales, cuya finalidad es garantizar la seguridad, autenticidad e integridad de dichos documentos, así como servir como evidencia técnica de la aceptación de su contenido.

En las operaciones de crédito realizadas a través de plataformas digitales, la firma electrónica resulta ser un elemento inherente al proceso de contratación, por cuanto en este tipo de operaciones no existe contacto físico entre las partes, y por tanto, no hay firma manuscrita. El proceso de solicitud del crédito, la evaluación de dicha solicitud, la oferta del préstamo y su aceptación se da a través de un medio tecnológico que culmina con la firma electrónica mediante la cual se aprueba el contenido del contrato de mutuo o contrato de financiación.

De acuerdo con ello, es pertinente analizar si dada la naturaleza de la firma electrónica y su función en este tipo de transacciones, puede ser considerada como un elemento vinculado directamente con el crédito.

La Superintendencia Financiera de Colombia en el concepto técnico que presentó en el expediente de la referencia precisa que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 45 de 1990 y la Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14) cualquier suma percibida en el marco de la relación crediticia, independientemente de su denominación, deberá considerarse como interés si tiene como causa el otorgamiento del crédito.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

El numeral 1.5 del capítulo I del Título I de la Parte II de dicha circular fija los lineamientos que deben observar las entidades vigiladas en cuanto a los componentes que integran el concepto de interés, en los siguientes términos:

“Dado que los intereses son réditos de un capital, debe entenderse incluido en ellos tanto lo que se cobra por ceder el beneficio de hacer uso del dinero, como por asumir el riesgo que ello representa y en general, todas las cargas de tipo accesorio que se derivan para el acreedor respectivo, con excepción de los impuestos directos que se causen, como podrían ser los estudios de crédito y los costos de control y cobranza normal u ordinaria, resultando así remunerada con tales réditos y en su integridad, la operación financiera.

Así las cosas, para efectos de lo dispuesto en el artículo 1168 del Código de Comercio y el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, debe entenderse comprendido en el concepto de interés, toda suma que reciba el acreedor directamente o por interpuesta persona, teniendo como causa la entrega de dinero, a título de depósito o de mutuo, así como aquellas sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito”.

Es por ello que, la Superintendencia Financiera, que es la entidad especializada en la materia, ha precisado que la tasa de interés efectiva debe incluir “*cualquier suma que reciba el acreedor directamente o por interpuesta persona, teniendo como causa la entrega del dinero, a título de depósito o de mutuo, así como aquellas sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente por el crédito*”⁹.

De acuerdo con estas disposiciones, puede afirmarse que la firma electrónica como medio utilizado para manifestar la aceptación de una oferta de crédito y obtener el desembolso del dinero, resulta ser un elemento vinculado directamente con el crédito, pues sin ello el contrato no se entiende suscrito. En consecuencia, dada la naturaleza de la firma electrónica y su relevancia en operaciones de crédito realizadas a través de plataformas tecnológicas, en principio debería reputarse como intereses y no como un rubro independiente que se cobre de manera adicional.

D. El cómputo de los intereses en el crédito

El concepto de interés ha sido definido por la doctrina como “*los frutos del dinero, lo que este está llamado a producirle al acreedor de una obligación pecuniaria durante el tiempo que perdure la deuda, en cálculo sobre la base de una cuota o porcentaje del capital*”¹⁰.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-955 de 2000, estableció que “*en toda tasa de interés debe distinguirse entre lo que, dentro de su cuantía, está llamado a indemnizar al acreedor por la depreciación de la moneda, lo que corresponde a los costos de su actividad y lo que, de manera específica, tiene que ver con su ganancia en la operación respectiva, que, para ser constitucional en Colombia, debe ser racional y proporcionada, no usuraria*”.

⁹ Superintendencia Financiera de Colombia. Radicado 2025107957-010-000. Radicado en el expediente el día 18 de julio de 2025.

¹⁰ Fernando Hinestrosa (2007). Tratado de Obligaciones: Concepto, Estructura y Vicisitudes. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 166.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

De acuerdo con lo anterior, la tasa de interés cumple, en primer lugar, una función remuneratoria por cuanto es la contraprestación económica que recibe el acreedor por colocar el dinero a disposición del deudor durante el tiempo pactado. En segundo lugar, busca compensar al acreedor por el costo de oportunidad, es decir, por no poder utilizar ese dinero en otros negocios o inversiones mientras dure el préstamo.

Ahora bien, en lo que respecta al sector financiero, el artículo 68 de Ley 45 de 1990 establece que se reputan como intereses todas las *“sumas que el acreedor reciba del deudor sin contraprestación distinta al crédito otorgado, aun cuando las mismas se justifiquen por concepto de honorarios, comisiones u otros semejantes. Así mismo, se incluirán dentro de los intereses las sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito en exceso de las sumas que señale el reglamento”*.

Al respecto, la Superintendencia Financiera de Colombia ha precisado cuáles son los conceptos que hacen parte de la tasa de interés así:

“Dado que los intereses son réditos de un capital, debe entenderse incluido en ellos tanto lo que se cobra por ceder el beneficio de hacer uso del dinero, como por asumir el riesgo que ello representa y en general, todas las cargas de tipo accesorio que se derivan para el acreedor respectivo, con excepción de los impuestos directos que se causen, como podrían ser los estudios de crédito y los costos de control y cobranza normal u ordinaria, resultando así remunerada con tales réditos y en su integridad, la operación financiera.

Así las cosas, para efectos de lo dispuesto en el artículo 1168 del Código de Comercio y el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, debe entenderse comprendido en el concepto de interés, toda suma que reciba el acreedor directamente o por interpuesta persona, teniendo como causa la entrega de dinero, a título de depósito o de mutuo, así como aquellas sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito”¹¹.

De acuerdo con ello, para determinar si un rubro cobrado en el marco de la operación de crédito debe ser reputado como intereses o no, es necesario analizar la naturaleza económica del cobro, independientemente del nombre que se le dé.

En consecuencia, si el rubro está directamente relacionado con el crédito, si el pago compensa al acreedor por permitir el uso del dinero y el riesgo que esto conlleva, y si se trata de costos administrativos del crédito, será un concepto que hace parte de los intereses.

En sentido contrario, se podrá concluir que un rubro se reputa como intereses cuando es independiente del costo del uso del dinero y corresponda a servicios adicionales que debe asumir el deudo. Es decir, que no podrá reputarse como interés cuando no corresponda a una contraprestación causada en la transacción, ni por servicios que no están vinculados directamente con el crédito.

¹¹ Superintendencia Financiera de Colombia (2025). Circular Básica Jurídica. C.E. 006 de 2025. Parte II, Título I, Capítulo I.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

E. Solución al caso concreto

i. Análisis de la disposición demandada a la luz del artículo 13 Constitucional.

El demandante afirma que con el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024, que adicionó el parágrafo tercero del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, se creó un régimen dual, pues las entidades no vigiladas pueden excluir el costo de la firma electrónica del cómputo de intereses y cobrarlo de manera separada como un rubro adicional, mientras que las entidades vigiladas están obligadas a incluir dicho valor en el cómputo de los intereses, con lo cual se vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

En varias oportunidades, dicha Corporación ha reconocido que el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución no supone un mandato de simetría absoluta en el trato y en la protección que deben recibir las personas y las situaciones, pues este principio ordena tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Por consiguiente, el trato desigual no siempre es contrario a la Carta Política¹².

Con el fin de determinar si el trato desigual alegado es contrario al principio de igualdad es procedente acudir al **juicio integrado de igualdad** desarrollado por el alto tribunal. En Sentencia C- 027 de 2024, la Corte precisó que, para adelantar el mencionado *test*, la igualdad de trato requiere de la concreción de dos mandatos generales: *(i) otorgar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para darles un trato diferente y (ii) otorgar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes*.

A continuación, el alto tribunal señaló que, a partir de estos mandatos, se han depurado cuatro mandatos específicos: *"(i) un mandato de trato idéntico a circunstancias idénticas; (ii) un mandato de trato diferenciado a circunstancias que no comparten elementos en común; (iii) un mandato de trato paritario a quienes presenten situaciones similares o diferentes, pero cuyas similitudes son más relevantes a pesar de las diferencias y (iv) un mandato de trato diferenciado a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias son más relevantes que las similitudes"*¹³.

Por su parte, en la Sentencia C-015 de 2014, la Corte señaló que el juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: *"(i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.* Así mismo, determinó que el *test* de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: *(i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin.*

Ahora bien, en cuanto al nivel de intensidad del *test*, la Corte en la Sentencia C-674 de 2002, estableció que *"a mayor libertad de configuración del legislador en una*

12 Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 2024.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

materia, más flexible debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, y a menor margen de configuración legislativa, en la medida que la Constitución restringe tal actuación, deberá ser más estricto el control de constitucionalidad”.

Bajo esta misma línea, en Sentencia C-793 de 2014, la Corte determinó que, si “*las medidas legislativas se refieren a materias económica, tributarias, de política internacional o aquellas en las que el Legislador cuente con un amplio margen de configuración normativa*”, es procedente aplicar un test leve, “*para lo cual bastará que el fin buscado y el medio utilizado no estén prohibidos constitucionalmente y que el instrumento utilizado sea adecuado para la consecución del fin perseguido*”.

De acuerdo con lo anterior, y dado que en materia económica el legislador cuenta con un amplio margen de configuración tal como se expuso en precedencia, se considera pertinente aplicar el test leve al caso concreto.

- **Patrón de igualdad o *tertium comparationis***

En el presente caso, se identifican dos sujetos de comparación. El primero, integrado por las personas naturales o jurídicas que otorgan créditos mediante sistemas de financiación a través de medios electrónicos, cuyo control y vigilancia no ha sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular. El segundo, conformado por las entidades que otorgan créditos a través de medios electrónicos y que se encuentran vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o, como lo plantea la misma norma: una autoridad administrativa.

De acuerdo con ello, resulta pertinente caracterizar estos dos sujetos. Por una parte, los agentes que otorgan créditos mediante sistemas de financiación a través de medios electrónicos que, en su mayoría, son consideradas como FINTECH¹⁴, es decir, empresas que aplican tecnologías digitales para diseñar y mejorar productos y servicios financieros. Estas operan de manera más ágil, con menores requisitos y captan consumidores que no solían ser los usuarios tradicionales del sistema financiero. Además de créditos en línea, ofrecen otros servicios como crowdfunding, seguros digitales, transferencias de dinero, transacciones con criptomonedas, entre otros.

De otra parte, las entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las cuales se organizan como bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento, etc. Estas organizaciones cuentan con un portafolio de servicios amplio que incluye créditos de consumo, créditos hipotecarios, financiamiento comercial, cuentas de depósito, entre otros, y ofrecen diferentes canales de atención, incluida toda una infraestructura física de oficinas y empleados que atienden a los clientes de manera presencial.

Estas organizaciones solían tener procesos que requerían un mayor término de ejecución, exigían varios requisitos y solían estar dirigidos a consumidores ya bancarizados, trabajadores formales, etc. Sin embargo, con la aparición de las Fintech, se han visto obligados a incursionar en nuevas formas de prestar sus servicios e implementar opciones de crédito mucho más ágiles, y sin tantas

¹⁴ Cabe aclarar que algunas empresas catalogadas como FINTECH si están sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y existen otro tipo de compañías que no operan como FINTECH, pero prestan servicios de crédito o financiación sin estar vigiladas, tales como compañías de *factoring*, empresas industriales comerciales no financieras, cooperativas o fondos de empleados o asociaciones mutuales, compañías que financian la construcción.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

formalidades. De esa manera, pretenden captar más consumidores y ser más competitivos en un mercado cambiante ante las innovaciones tecnológicas.

Así las cosas, los bancos tradicionales están adoptando modelos de negocio Fintech, ya sea mediante la creación de sus propias plataformas digitales o adquiriendo FINTECHS existentes, con el propósito de ser más competitivos y ofrecer servicios innovadores que se adapten a las nuevas demandas de los consumidores, a título de ejemplo, bancos como Bancolombia y Davivienda han creado servicios tipo Fintech como la App Nequi y la App Daviplata, respectivamente. Allí ofrecen servicios de crédito 100% digital de manera ágil y sin mayores requisitos.

Así, aunque en principio las entidades financieras “tradicionales” parecieran ser diferentes de las FINTECH, y estar enfocadas a un grupo de consumidores distintos, lo cierto es que, ambos sujetos son asimilables respecto de ciertos productos y servicios como es el caso de las operaciones de crédito otorgadas a través de medios electrónicos, las cuales son demandadas por el tipo de consumidor que requiere acceder al crédito de manera ágil, sin el lleno de los requisitos propios de la banca tradicional y sin acudir de manera física a las instalaciones de una entidad financiera.

En esos términos, el criterio diferenciador entre una y otra entidad es el control y la vigilancia que ejercen las autoridades administrativas respecto de sus operaciones. Así, mientras que las primeras no se encuentran sujetas a ninguna autoridad administrativa, las segundas son vigiladas y controladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha establecido que el legislador vulnera el principio de igualdad cuando otorga un trato diferenciado basado únicamente en la existencia de vigilancia administrativa.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-349 de 1995, declaró inexistente una exclusión en materia de IVA porque, a su juicio, no existía una razón para que los servicios de similar naturaleza no quedaran también cubiertos por dicho beneficio. En esa oportunidad se concluyó que: *“El supuesto de hecho sobre el que se establece la discriminación: que la entidad esté sometida a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria o que no lo esté, es irrelevante para adoptar una diferencia de trato, y, en consecuencia, la norma demandada viola también el artículo 13 de la Constitución”*¹⁵.

En el mismo sentido, se pronunció el alto tribunal, respecto al beneficio tributario otorgado para operaciones de *factoring* realizadas por empresas sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, en tanto excluía a las empresas que no se encontraban sujetas a control de dicha entidad. En esa oportunidad, la Corte precisó que ambas *“empresas presentan el mismo objeto social principal, se dirigen a un mismo mercado y tienen clientes cuyas exigencias y necesidades son relativamente comunes”*, y, por tanto, insiste en que *“las diferenciaciones fincadas únicamente en el criterio de vigilancia administrativa no*

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-349 de 1995.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

son constitucionalmente válidas para establecer exenciones tributarias cuando la esencia de la actividad es la misma”¹⁶.

En este orden de ideas, el hecho de excluir la firma electrónica de los conceptos que se reputan como intereses solo para uno de los sujetos, puede tener una incidencia en el mercado tal como se verá posteriormente, sin que el régimen de vigilancia al que pertenecen tenga relevancia en la diferencia de trato, pues ambos sujetos prestan el mismo servicio (créditos de consumo), haciendo uso de medios tecnológicos y se dirigen al mismo grupo de consumidores (personas que necesitan dinero para adquirir bienes y servicios).

En conclusión, se considera que son sujetos y situaciones comparables por lo cual se supera el primer paso del juicio integrado de igualdad. Adicionalmente, se insiste en el hecho de que los consumidores de créditos a través de medio digitales, otorgados por entidades no vigiladas y entidades vigiladas, son asimilables, sin embargo, se someten a tratos distintos sin justificación alguna.

- Trato desigual en el plano jurídico y en el plano fáctico.

La Procuraduría General de la Nación advierte que existen dos regímenes respecto del tratamiento que se le da a los costos por la firma electrónica, dependiendo de la calidad de la entidad que otorga el crédito a través de medios digitales.

Para los sujetos no vigilados, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1990, “*no se reputarán como intereses los rubros que se causen independientemente al crédito, cuando hayan sido debidamente informados y cuya carga le corresponda al usuario, tales como: seguros, avales, impuestos y firma electrónica*”

Ahora bien, para los sujetos vigilados, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 45 de 1990, y la Circular Básica Jurídica (C.E. 029/14), cualquier suma percibida en el marco de la relación crediticia, independientemente de su denominación, deberá considerarse como interés si tiene como causa el otorgamiento del crédito. En consecuencia, los costos por firma electrónica se reputan como intereses, al ser un elemento tecnológico indispensable para realizar operaciones de crédito en entornos digitales, tal como se explicó anteriormente. Así las cosas, en el plano jurídico existe un trato desigual.

En el plano fáctico la diferencia de regímenes implica que los sujetos no vigilados tienen un margen más amplio de configuración de la tasa de interés por cuanto no están obligados a incluir en este concepto los costos por la firma electrónica, es decir, que podrían ofrecer tasas de interés más bajas porque saben que puede cobrar de manera independiente el costo de la firma electrónica. Las entidades vigiladas no cuentan con ese margen de maniobra, pues están obligadas a incluir el costo de la firma electrónica dentro de la tasa de interés del crédito.

Como ya se mencionó, la dualidad de regímenes tiene incidencia en los consumidores, quienes finalmente asumen costos diferentes respecto de la firma electrónica dependiente de la naturaleza del otorgante del crédito.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-1021 de 2012.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

De acuerdo con lo expuesto, se encuentra verificado el trato diferenciado no solo entre los sujetos oferentes, sino entre los consumidores.

- Análisis del trato diferenciado desde el punto de vista constitucional.

Para finalizar el *test* de juicio integrado de igualdad, corresponde determinar si la finalidad y el medio utilizado no están prohibidos constitucionalmente y si el instrumento utilizado es adecuado para la consecución del fin perseguido.

De conformidad con los antecedentes de la Ley 2439 de 2024, se modificó el Estatuto del Consumidor en materia de comercio electrónico con el propósito de proteger a los consumidores. Esto porque, a raíz de la pandemia por el COVID 19 y en el consecuente aislamiento, se generó un incremento sustancial de las operaciones de compras en línea, pero también se presentaron muchos inconvenientes relacionados con garantías no reconocidas, la alteración de los precios, productos de mala calidad o que no correspondían a los ofertados, la imposibilidad de acceder a la devolución del dinero, entre otras razones¹⁷.

Frente a esta realidad, resultó necesario intervenir en la formulación de un marco normativo “en favor del consumidor de comercio electrónico”, para garantizar sus derechos, en especial “*el derecho a la calidad, a la seguridad e indemnidad, el derecho a la información, la protección frente a la publicidad engañosa, así como, el derecho a la reclamación y a la protección contractual*”. Así mismo se pretendió, *actualizar el estatuto del consumidor a las necesidades actuales, teniendo en cuenta que la tecnología ha avanzado a grandes pasos y con ella la manera de realizar transacciones y actividades mercantiles*”¹⁸.

En otros términos, la finalidad de la regulación es proteger a los consumidores de comercio electrónico, de cara a una nueva realidad derivada de los desarrollos tecnológicos creados a partir de las nuevas formas de adquirir bienes y servicios, a través de plataformas digitales. Si bien, este comercio reduce tiempos y costos en tanto evita los encuentros físicos entre los contratantes, ello genera riesgos importantes para dichos consumidores.

Ahora bien, el artículo 7, que adicionó el parágrafo 3 al artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, sufrió varias modificaciones durante el trámite legislativo. En el proyecto se establecía que los cargos por concepto de uso de la tecnología no serían reputados como intereses y en el inciso tercero, no se incluía a la “firma electrónica” dentro de la base que serviría para calcular dichos intereses de crédito.

En el trámite ante el Senado no se incorporó la firma electrónica dentro de dicha base calculable¹⁹. Sin embargo, en el primer debate ante la Comisión de Cámara de Representantes se propuso modificar el texto del artículo e incluir ese costo, sin que se observen razones que justifiquen dicha incorporación²⁰.

Posteriormente, durante el trámite de conciliación del proyecto de ley, la Superintendencia de Industria y Comercio presentó comentarios a los textos para conciliación del Senado y de la Cámara y específicamente advirtió lo siguiente sobre

17 Cfr. Gacetas 1095/22 y 1349/22.

18 *Ibid.*

19 Cfr. Gaceta 1659/22.

20 Cfr. Gaceta 646/23.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

incluir la firma electrónica en los rubros que no se reputaban dentro de la base para calcular el interés, así:

“...es necesario indicar que el sector de las Fintech vigilado por esta Superintendencia, representa una gran oportunidad de acceso a la financiación para aquellos consumidores que no tienen la posibilidad de acudir al crédito con las entidades financieras, por su situación económica. En este sentido, la inclusión de costos adicionales que no formen parte de los intereses, pero que no se causen de manera independiente al crédito resulta en una carga injustificada al consumidor, pues estará pagando de más por cuestiones necesarias para obtener el financiamiento.

Particularmente, en el caso del artículo 7 del texto aprobado en la CÁMARA DE REPRESENTANTES para esta Superintendencia es importante advertir que el cobro por que la firma sea suscrita por medios electrónicos o de manera física —la cual es obligatoria y necesaria como signo de aceptación de las condiciones, de manera previa al desembolso—, resulta completamente contrario al régimen de protección del consumidor. Además, no es una propuesta coherente, pues los cargos por tecnología, como la utilización de firmas electrónicas, se estarían trasladando al consumidor de manera directa, aun cuando se indica de manera expresa que “se reputarán como intereses todos los cargos por concepto de uso de tecnología”.

(...)

De acuerdo con lo anterior, el artículo 7 del texto aprobado en la CÁMARA DE REPRESENTANTES resultaría regresiva respecto de la información del precio y de los costos que actualmente se tienen por concepto de intereses; lo cual representaría un menoscabo en los derechos de los consumidores, sin que se logre advertir una debida valoración que justifique la propuesta en cuestión o cambio de paradigma jurídico”.

Adicionalmente, el 18 de julio de 2024, el Gobierno nacional objetó por inconveniente el artículo 7 del proyecto, en tanto que²¹: (i) establece sobrecostos que se trasladan al consumidor; (ii) genera inseguridad jurídica con relación al cobro de cargos por el uso de la tecnología y (iii) desconoce el principio de progresividad de los derechos sociales.

Sin embargo, para los miembros de la Comisión Accidental, encargada del análisis de las objeciones presidenciales, éstas no se encontraban fundadas y presentaron los siguientes argumentos para mantener la disposición tal como había sido aprobada: Primero, la disposición es clara al establecer la *clasificación y el tratamiento de los cargos tecnológicos no asociados directamente al crédito, pero que sí son parte de la estructura operativa de la transacción crediticia*. Segundo, al excluir la firma electrónica del cómputo de los intereses evita el incremento desproporcionado en la tasa de interés efectiva y, por tanto, evita superar la tasa de usura permitida. Tercero, la regulación permite *diferenciar claramente entre los costos relacionados con la colocación y uso del dinero por un periodo determinado (como seguros, estudios de crédito y administración), y los costos de herramientas tecnológicas como la firma electrónica*, la cual cumple una función auxiliar, facilitando la identidad del solicitante²².

21 Cfr. Gaceta 1034/24.

22 Cfr. Gaceta 1980/24.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Finalmente, respecto a los objetivos de la firma digital en la industria Fintech, señalaron: *“Este mecanismo, aunque requiere una inversión económica significativa, reduce costos no evidentes para el cliente al eliminar la necesidad de desplazamientos, documentos físicos y autenticaciones tradicionales. La firma digital, además de optimizar la eficiencia del proceso, fortalece la transparencia y la confianza en los créditos digitales, facilitando una experiencia más accesible y segura para el consumidor”*²³.

Ahora bien, las consideraciones mencionadas ofrecen algunas inconsistencias que impiden dilucidar la finalidad de la medida. En primer lugar, se afirma que incluir el costo de la firma electrónica en los intereses podría incrementar de manera desmedida las tasas de interés incluso por encima de la tasa de usura. Lo cual no es una razón suficiente, pues en todo caso las entidades no vigiladas también están obligadas por los límites de usura, tal como lo establece el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011. Así las cosas, la idea de reputar la firma electrónica en el cálculo para fijar la tasa de interés es evitar que se eludan los límites legales mediante el cobro de otros rubros que debería hacer parte de los intereses. Con ello, se garantiza de manera efectiva un respeto por los topes de la tasa de usura.

En segundo lugar, se evidencian contradicciones sobre la naturaleza de la firma electrónica en una operación de crédito por medios digitales, pues en un mismo párrafo se indica que la firma electrónica es un “costo tecnológico necesario para la operación crediticia” y luego señala que no es un “cargo vinculado directamente con el costo del crédito”.

Finalmente, indica que diferenciar el costo de la firma electrónica de otros costos, pretende que *“el crédito se mantenga competitivo y accesible, garantizando que el consumidor reciba información transparente y detallada sobre los cargos asociados, lo cual promueve la protección de sus derechos y la transparencia en la relación crediticia”*²⁴, lo que pareciera indicar que la finalidad es promover créditos accesibles para los consumidores con tasas más competitivas. Sin embargo, esta finalidad tampoco se cumple pues pese a que, el consumidor pudiera encontrar una “tasa más accesible” con un agente no vigilado, en todo caso tendría que pagar un costo adicional por la firma electrónica y, en últimas podría pagar un costo mayor para poder acceder al crédito. Además, ello permitiría que las entidades no vigiladas pudieran establecer tasas de interés más altas, en la medida en la que los costos asociados a la firma electrónica no tendrían que ser contemplados al momento de fijarlas.

Sobre este punto es pertinente traer a colación la intervención técnica realizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en relación los fundamentos de las instrucciones expedidas por dicha entidad en materia de intereses en operaciones de crédito para las entidades vigiladas.

En ese sentido, las disposiciones que regulan la inclusión de los distintos componentes del costo del crédito *“tienen como finalidad garantizar que el consumidor acceda a información clara, completa y estandarizada sobre el valor total del producto financiero contratado. Esto permite que el consumidor financiero*

23 Ibid.

24 Ibid.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

cuente con herramientas efectivas para comparar de manera objetiva las diferentes ofertas existentes en el mercado, fortaleciendo su capacidad de tomar decisiones más eficientes, conscientes e informadas”²⁵.

Añade que, el régimen cumple una “función preventiva frente a prácticas comerciales que podrían resultar lesivas para el consumidor financiero. En particular, evitan que las entidades vigiladas incurran en una fragmentación artificial de los costos del crédito, con el propósito de excluir determinados conceptos del cálculo de la tasa de interés efectiva, lo que podría inducir a error al consumidor financiero sobre la verdadera carga financiera de un producto crediticio. De esta manera, dicha regulación pretende evitar el cobro de costos superiores a los permitidos o el desarrollo de estrategias de comercialización no transparentes, al exigir que cualquier cargo inherente al otorgamiento del crédito sea informado y reflejado en una sola tasa unificada”²⁶.

Tal como se observa, el objetivo de incluir los rubros asociados al otorgamiento del crédito a través de medios digitales, tales como la firma electrónica, dentro de la tasa de interés, es evitar que se superen los topes legales y que las entidades que otorgan crédito cobren de manera independiente conceptos que están directamente relacionados con el crédito, aumentando los costos por el uso del dinero y distorsionando la competencia. Esto, además, le brinda información clara y precisa al cliente respecto de los gastos en los que incurrirá para acceder al dinero ofertado por la entidad respectiva.

A juicio del Ministerio Público, la medida demandada no persigue una finalidad legítima que justifique el tratamiento diferencial adoptado. Por el contrario, como se indicó, el *iter* legislativo permite concluir que, pese a los reparos formulados por el Gobierno nacional y por la Superintendencia de Industria y Comercio, el Congreso insistió en mantener la exclusión sin aportar fundamentos suficientes.

Así las cosas, el legislador adoptó una medida que no se ajusta a los mandatos de la Carta Política porque le brinda un margen de maniobra inconstitucional a las entidades no vigiladas que otorgan créditos electrónicos. En ese sentido, pueden exigir el pago de rubros adicionales por concepto de firma electrónica, a pesar de que se trata de un mecanismo indispensable para el otorgamiento del crédito y, en consecuencia, debería incluirse dentro de los rubros que sirven para calcular el interés; tal como se les exige a las entidades vigiladas.

En consecuencia, el tratamiento diferencial previsto en el parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, relativo a la firma electrónica, carece de un fin constitucionalmente legítimo y resulta incongruente con el propósito de la norma, esto es, proteger a los consumidores de comercio electrónico.

Bajo ese orden de ideas, el cobro independiente de la firma electrónica por parte de las personas naturales o jurídicas no vigiladas, como requisito indispensable para acceder al crédito, vulnera los derechos de los consumidores, en la medida en que les impone sobrecargos que podrían evitarse si dicho concepto se incluyera dentro de la tasa de interés. Adicionalmente, los consumidores de comercio electrónico

25 Superintendencia Financiera de Colombia, oficio No. 2025107957-010-000 de 18 de julio de 2025, remitido en el marco del presente proceso de constitucionalidad.

26 *Ibid.*



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

permanecen expuestos a la posibilidad de que los operadores no vigilados ofrezcan tasas de interés artificialmente bajas, generando distorsiones en la información del mercado.

En efecto, el hecho de que ciertos oferentes estén obligados a reputar como intereses todos los costos asociados al uso de tecnologías, incluida la firma electrónica, mientras que otros no, implica que los consumidores deban asumir mayores costos de búsqueda para determinar cuál crédito resulta más favorable. En estas condiciones, no basta con comparar las tasas de interés anunciadas, sino que es necesario indagar acerca de los costos adicionales que impactan el valor final a pagar por el uso del dinero, lo cual, además, dificulta la adopción de decisiones plenamente informadas.

2. Protección de los consumidores

El artículo 78 de la Constitución Política consagra que “*la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios*”.

De acuerdo con este mandato constitucional, en Colombia existen dos regímenes en materia de protección al consumidor que resultan aplicables a las operaciones de crédito que se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos. El primero es la Ley 1328 de 2009 “*Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones*”, la cual, tiene por objeto establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros, así como lo relativo a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta norma define como consumidor financiero a “*todo cliente, usuario, o cliente potencial de las entidades vigiladas*” (artículo 2, literal d).

El segundo régimen, está contenido en la Ley 1480 de 2011 “*por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”, la cual tiene por objeto regular los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores, y la responsabilidad de quienes ofrecen los bienes y/o servicios objeto de consumo. Esta norma define al consumidor como toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica (artículo 5 numeral 3).

Ahora bien, sin importar el régimen aplicable, de acuerdo con el artículo 78 de la Constitución Política, todos los consumidores tienen derecho a la información sobre los productos o servicios que adquieran. En el caso que nos ocupa, al tratarse de un producto financiero los consumidores tienen derecho a conocer toda la información relevante, y como mínimo, el monto del crédito, la tasa de interés remuneratorio, el interés moratorio, los costos adicionales al precio, el número de cuotas y el valor mensual de cada cuota.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Este deber de información debe ser cumplido por todos los oferentes del mercado, es decir, tanto por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, como por las personas naturales o jurídicas que otorguen créditos y cuya vigilancia no esté asignada a ninguna autoridad administrativa.

Sobre el deber de información, en la Sentencia T-277 de 2016, la Corte Constitucional afirmó que *“la exigencia a las entidades que conforman el sistema financiero para que entreguen a los consumidores datos claros y oportunos, no es otra que equilibrar la situación de indefensión en la que estos últimos se encuentran ante ellas, para que reconozcan y ejerciten sus derechos como usuarios, permitiéndoles tomar mejores decisiones, facilitándoles la adecuada comparación de las distintas opciones ofrecidas en el mercado, propendiendo porque conozcan tanto sus derechos como las obligaciones adquiridas”*.

Por su parte, en la Sentencia C-909 de 2012, esta misma Corporación, refiriéndose al consumidor financiero estableció que *“el productor y el proveedor financiero, por contar habitualmente con mayores conocimientos profesionales y técnicos acerca de los productos o servicios que ofrece, se encuentra en condiciones de asimetría sobre el consumidor financiero, quien, si bien puede tener un saber específico, no por ello deja de ser consumidor financiero”*. Razón por la cual, es necesario que *“el legislador señale principios y reglas de información y transparencia (v.gr. prohibición de cláusulas y prácticas abusivas, procedimientos, sanciones), a efectos de contrarrestar, a partir de la asimetría, las desigualdades que experimenta la relación de consumo”*.

El deber de información es un principio general del Estatuto del Consumidor, consagrado en el numeral 2 del artículo 1, así, ese cuerpo normativo tiene como propósito, entre otros, proteger, promover y garantizar *“el acceso de los consumidores a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas”*.

Así las cosas, el deber de información al que tiene derecho cualquier consumidor no financiero, pretende ubicarlo en plano de igualdad, respecto de los productores. Esto con el fin de que el primero pueda tomar decisiones con el conocimiento necesario, no solo sobre las características propias de un bien o servicio, sino el valor total del producto; además de permitirle comparar con otros bienes que se ofrecen en el mercado y así suscribir un contrato con plena autonomía de su voluntad.

Tal como ya se mencionó, el hecho de que exista un régimen dual respecto de valor de la firma electrónica implica que el consumidor debe incurrir en mayores esfuerzos para informarse sobre la mejor oferta del mercado, en la medida en que debe comparar las distintas tasas de interés, así como los costos adicionales para acceder al crédito.

Para la Procuraduría, la medida demandada carece de seguridad jurídica. Además, vulnera los derechos de los consumidores con ocasión de los sobrecostos en este tipo de operaciones, en la medida en que no existen límites legales al cobro de esos rubros adicionales al crédito. Es decir, si bien la tasa de interés no puede superar el límite de usura, los otros costos no tienen límite legal, por lo que el costo total del crédito puede resultar significativamente mayor para aquellos consumidores que



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

eligen un oferente que no se encuentra vigilado por ninguna autoridad administrativa.

En otras palabras, la exclusión de los costos asociados a la firma electrónica del cómputo de los intereses comporta un tratamiento desigual para los consumidores financieros. Ello en la medida en que, frente a los créditos otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, todos los cargos derivados del uso de tecnologías —incluido el correspondiente a la firma electrónica— se reputan como intereses; mientras que, en los créditos otorgados por entidades no vigiladas, dicho costo no se integra al cálculo de los intereses, sino que se cobra como un concepto independiente, lo cual hace más oneroso el costo del crédito para el consumidor, a pesar de estar directamente relacionado con el crédito mismo.

En consecuencia, más allá de avanzar en el disfrute pleno de estos derechos, el legislador adoptó una medida regresiva. Por una parte, disminuye la calidad de la información que se suministra al consumidor no financiero que, con ocasión del carácter técnico de la medida dificulta la comprensión respecto del valor final del crédito y, por otra parte, se insiste, representa un incremento en el valor de este, en la medida en que lo que se cobra por concepto de firma electrónica, no está sujeto a los límites legales. Por el contrario, en el caso de los créditos electrónicos otorgados por las entidades vigiladas, la firma electrónica sí hace parte de los rubros que se computan para calcular los intereses.

3. La libre competencia económica

En el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia se establece que “*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades*”, y se indica que “*el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional*”.

La jurisprudencia constitucional ha definido la libertad de competencia “*como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo*. Y de acuerdo con este presupuesto, ha señalado que el Estado además de garante de los derechos económicos individuales, *debe actuar como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades*”²⁷.

En consecuencia, ha señalado la Corte que *la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada*, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el

27 Corte Constitucional. Sentencia C- 228 de 2010.



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado”²⁸.

De acuerdo con lo anterior, el Estado debe velar no solamente porque se cree un ambiente propicio para la libre competencia, sino que debe abstenerse de imponer barreras que limiten de manera injustificada la libertad de mercado, otorgando, por ejemplo, ventajas a ciertos competidores.

Ahora bien, ello no significa que el Estado no pueda regular cualquier actividad económica libre estableciendo excepciones o restricciones, sin embargo, tales regulaciones solo pueden limitar la libertad económica o la libre competencia cuando sea necesario para la protección de valores superiores de la Constitución, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como lo ha señalado la misma Corte Constitucional²⁹.

En este orden de ideas, es necesario analizar la disposición demandada a la luz de estos preceptos, para determinar si se impone una restricción a la libre competencia que no está justificada desde el punto de vista constitucional.

Al respecto, se reitera que, tanto las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, como aquellos oferentes de créditos de consumo y financiación que no están vigilados por ninguna autoridad administrativa, ofrecen los mismos productos y servicios a través de medios digitales y están dirigidos a los mismos consumidores. En esos términos, son competidores.

En consecuencia, la existencia de un régimen distinto en cuanto al cómputo de los intereses del crédito, que implica que un competidor debe incluir los costos de la firma electrónica en la tasa de interés, y el otro no, y que, por ende, puede cobrar este concepto de manera independiente, representa una intromisión a la libre competencia. Esto en el entendido de que dicha excepción para un grupo de competidores puede generar una distorsión en el mercado, pues le da un mayor margen de manobra sobre la tasa de interés que puede hacerle más competitivo para los potenciales clientes.

Esta situación, puede generar, además, una afectación a los consumidores en tanto que, la libre competencia “también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros”³⁰.

En consecuencia, el régimen dual genera distorsión en el mercado y costos de informaciones para los consumidores, pues les impide verificar quienes ofrecen las mejores condiciones, precios y servicios. Además, expone a los clientes a maniobras de publicidad engañosa asociadas a los sobrecostos por el acceso al crédito en lo que tiene que ver con el pago de la firma electrónica.

De acuerdo con lo anterior, es dable concluir que no se advierte la existencia de un fin constitucional superior que, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad,

28 *Ibid.*

29 Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2001.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

justifiquen esta restricción a la competencia y trato diferencial entre dos sujetos que participan en un mismo mercado relevante como competidores, pues como ya se decantó, la disposición demandada no cumple el propósito de proteger a los consumidores.

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión “*firma electrónica*”, contenida en el inciso tercero del parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2439 de 2024, por los cargos analizados.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

SLMC/CRM