

Bogotá, D.C., febrero de 2026.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Ciudad

Expediente: D-16957

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial) y 7 (parcial) de la Ley 2439 de 2024.

Concepto No.: 7542

De conformidad con lo dispuesto 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 acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación, contra los artículos 3 (parcial) y 7 (parcial) de la Ley 2439 de 2024.

I. ANTECEDENTES

El 23 de septiembre de 2023, el accionante presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial) y 7 (parcial) 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*"¹, por considerarla contraria a los artículos 2, 13, 78, 93, y 158 de la Constitución Política. El texto de las normas se transcribe a continuación, y se subrayan los apartes cuestionados:

"ARTÍCULO 3o. DEVOLUCIÓN DE DINERO EN EJERCICIO DEL DERECHO AL RETRACTO. Modifíquese el inciso final y adiciónese el párrafo 1o al artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:

En los casos de comercio electrónico la devolución del dinero a favor del consumidor no podrá exceder de quince (15) días calendario desde el momento en que ejerció el derecho y haya cumplido con las obligaciones: i) suministrar los datos correctos y completos requeridos por el proveedor para efectuar el proceso, ii) la devolución del producto en los términos del presente artículo; la suma será aplicada directamente sobre el instrumento de pago o medio de pago correspondiente o a través del medio acordado entre las partes, para tal fin el proveedor deberá informar de manera clara, detallada y específica al consumidor las opciones de las cuales dispone.

PARÁGRAFO 1o. Todos los actores, incluida la entidad financiera, deberán cumplir con el término establecido en el presente artículo.

(...)

ARTÍCULO 7°. Adiciónese un párrafo al artículo 45 de la ley 1480 de 2011 el cual quedará así:

¹ Publicada en el Diario Oficial No. 52.975 de 19 de diciembre de 2024.

ARTÍCULO 45. ESTIPULACIONES ESPECIALES.

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”.

El accionante sostiene que las disposiciones acusadas vulneran la validez constitucional de diversos derechos fundamentales y principios estructurales en materia de protección a los consumidores, al considerar que desconocen los principios constitucionales de igualdad, unidad de materia, así como los de progresividad y no regresividad de los derechos.

En relación con las censuras formuladas contra la expresión “en los casos de comercio electrónico” del artículo 3, el accionante planteó cargos por: (i) violación del principio de igualdad; (ii) vulneración del principio de progresividad y no regresividad; (iii) configuración de una omisión legislativa relativa; y (iv) desconocimiento del principio de unidad de materia. De otra parte, frente a las censuras dirigidas contra la expresión “**firma electrónica**” contenida en el artículo 7, el accionante formula cargos por: (i) violación del principio de igualdad; (ii) desconocimiento del principio de progresividad y no regresividad; y (iii) vulneración del principio de unidad de materia.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 20 de octubre de 2025, inadmitió la demanda presentada por el accionante, al considerar que no cumplía con los requisitos mínimos de argumentación exigidos por la ley y la jurisprudencia constitucional para sustentar la presunta vulneración de los artículos 2, 13, 78, 93 y 158 de la Constitución Política. En consecuencia, concedió un término de tres (3) días para su corrección, so pena de rechazo. El 27 de octubre de 2025, el accionante presentó escrito de corrección de la demanda, en relación con los cargos formulados contra los artículos 3 y 7 de la Ley 2439 de 2024.

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 11 de julio de 2025, rechazó las censuras formuladas contra el artículo 7 (parcial) de la Ley 2439 de 2024 al considerar que no habían sido subsanadas, y rechazó los cargos por omisión legislativa relativa y por el presunto desconocimiento de los principios de unidad de materia e igualdad respecto del artículo 3 (parcial) de la misma ley. Conforme a ello, el debate constitucional quedó circunscrito a un único cargo admitido y formulado contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 2439 de 2024, consistente en la presunta vulneración del principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

Sobre este punto, el accionante argumentó que el control de constitucionalidad exige un análisis comparativo entre la norma acusada y la regulación que estaba vigente, con el fin de verificar la identidad del supuesto normativo y la eventual existencia de un retroceso en el nivel de protección alcanzado. Así, confrontó el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 con la modificación introducida por el artículo 3 de la Ley 2439 de 2024, y concluyó que ambas disposiciones regulan el mismo supuesto de hecho: el ejercicio del derecho de retracto por parte de los consumidores, con la consecuente resolución del contrato y la devolución de las sumas pagadas.

Sostuvo que, mientras la norma original establecía un término uniforme de treinta (30) días calendario para la devolución del dinero en todos los escenarios, la modificación redujo y condicionó dicho plazo para los casos de comercio electrónico, fijándolo en quince (15) días calendario y supeditándolo al cumplimiento de determinadas obligaciones por parte de los consumidores. Adicionalmente, señaló que la nueva regulación omitió establecer un término para la devolución de los dineros en los demás escenarios contractuales no electrónicos, lo cual, a su juicio, implicó un retroceso en el nivel de protección previamente alcanzado y, en consecuencia, una vulneración del principio de progresividad de los derechos.

Con fundamento en lo anterior, el demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “*en los casos de comercio electrónico*”, contenida en el artículo 3 de la Ley 2439 de 2024, mediante el cual se modificó el inciso final y se adicionó el parágrafo 1° al artículo 47 de la Ley 1480 de 2011. De manera subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 3° de la Ley 2439 de 2024, en el entendido de que el término de devolución allí previsto resulta aplicable a todas las modalidades de compra reguladas en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, esto es, la venta de bienes y la prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgados por el productor o proveedor, la venta de tiempos compartidos y las ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, y no únicamente a los casos de comercio electrónico.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad, por cuanto cuestiona disposiciones de la Ley 2439 de 2024. En esa medida, se encuentra en el supuesto del numeral 4 del artículo 241 de la constitución, en tanto la demanda se dirige contra una ley de la República.

III. CUESTIÓN PREVA

A. MANIFESTACIÓN DE TRANSPARENCIA

El expediente de la referencia versa sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 (parcial) y 7 (parcial) 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.*”

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, realicé actuaciones encaminadas a garantizar el principio de publicidad del trámite y suscribí, junto con el presidente del Senado, el cuerpo normativo finalmente sancionado por el presidente de la República, lo cual consta en las Gacetas del Congreso número 1095, 1558, 277 de 2022, y 27 de 2025.

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.

En efecto, el presente proceso resulta análogo al analizado por la Corte Constitucional en el Auto 451 de 2025², en el cual se precisó 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 ni determinante en el proceso de formación de la norma acusada, ni guardó relación directa con el asunto que la Corte debía resolver. En consecuencia, la Sala Plena concluyó que no se encontraba demostrada circunstancia alguna que comprometiera mi independencia o imparcialidad para emitir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición cuestionada.

En esta ocasión, al revisar el contenido de la demanda D-16957 y de los autos proferidos por esa Corporación, no hay duda sobre la naturaleza del cargo admitido. 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 Ley 2439 de 2024, pero mis actuaciones no fueron activas ni determinantes en el asunto bajo examen y por tanto no comprometen mi independencia e imparcialidad. Así mismo, tiene el propósito de salvaguardar la celeridad y el buen funcionamiento de la administración de justicia y evitar dilaciones en este proceso.

IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con el cargo admitido, el problema jurídico que se plantea consiste en determinar si el Legislador desconoció el principio de progresividad y no regresividad de los derechos de los consumidores al restringir el término para la devolución de los dineros derivados del ejercicio del derecho de retracto únicamente a los casos de comercio electrónico.

Así, se trata de establecer si la referida modificación normativa resulta contraria al marco constitucional que proscribe los retrocesos injustificados en el nivel de protección de los derechos reconocidos o si, por el contrario, constituye una medida legislativa válida a la luz de la Constitución Política.

² Corte Constitucional. Auto 451 de 2025 en el cual se resuelve el impedimento presentado por el Procurador General de la Nación para rendir concepto dentro del proceso de constitucionalidad del expediente D-16101 AC.

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público desarrollará un análisis estructurado en los siguientes ejes: (a) la protección constitucional de los derechos de los consumidores, (b) el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos de los consumidores, (c) la finalidad del Legislador al introducir la modificación normativa y trámite legislativo, y, finalmente, (d) el examen del cargo de inconstitucionalidad formulado.

A. La protección constitucional de los derechos de los consumidores

La Constitución Política de 1991 introdujo una innovación relevante en el ordenamiento constitucional colombiano al reconocer de manera expresa los derechos de los consumidores y usuarios, incorporándolos dentro del capítulo de los derechos colectivos y del medio ambiente. Este reconocimiento se concreta en el artículo 78 superior, disposición que delimita los contenidos esenciales de la protección constitucional a los consumidores y establece deberes específicos tanto para el Legislador como para el Estado³.

En efecto, el artículo 78 impone al Legislador el deber de regular el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Esta previsión constitucional parte del reconocimiento explícito de la asimetría estructural existente entre consumidores y productores o comercializadores, y de la necesidad de limitar el poder económico, técnico e informativo de estos últimos mediante mecanismos jurídicos de control y supervisión eficaces⁴.

La Corte Constitucional⁵ ha interpretado de manera reiterada que los derechos de los consumidores, enmarcados en el artículo 78 de la Carta, deben ser comprendidos a la luz del principio de Estado social de Derecho consagrado en el artículo 1º Superior. Desde esta perspectiva, la protección constitucional de los consumidores no responde a una concepción liberal basada en la igualdad formal de las partes y en la libertad absoluta de negociación, sino a una protección sustancial, orientada a corregir las desigualdades reales que caracterizan las relaciones de consumo en el mercado.

Así, los derechos de los consumidores no se agotan en la legítima expectativa de acceder a bienes y servicios que cumplan condiciones mínimas de calidad y funcionalidad. Si bien este aspecto constituye un núcleo esencial del derecho, su contenido es considerablemente más amplio y complejo. La doctrina constitucional⁶ ha reconocido que los derechos de los consumidores tiene un carácter poliédrico, en la medida en que integra diversas dimensiones: (i) una dimensión sustancial, relacionada con la calidad de los bienes y servicios y con el derecho a recibir información veraz, suficiente y oportuna; (ii) una dimensión procesal, que comprende la posibilidad de exigir judicialmente las garantías, obtener la indemnización de los perjuicios derivados de productos defectuosos y acudir a mecanismos como las acciones de clase o de grupo; y (iii) una dimensión participativa, que se proyecta en la

³ Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2014.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000.

intervención de los consumidores frente a la Administración pública y los órganos de regulación y control⁷.

Asimismo, ha precisado que el artículo 78 fija un marco constitucional general, cuyo desarrollo y concreción corresponde principalmente al Legislador, sin que ello implique vaciar de contenido las garantías constitucionales, en especial la participación de las organizaciones de consumidores⁸.

En síntesis, el artículo 78 de la Constitución de 1991 constituye el fundamento constitucional del régimen de protección a los consumidores en Colombia, al reconocer la desigualdad estructural en las relaciones de consumo, imponer deberes de regulación y control, establecer responsabilidades por afectación de derechos fundamentales y garantizar la participación activa del colectivo de los consumidores en las decisiones que los afectan, como expresión directa del Estado social y democrático de derecho.

B. El principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos de los consumidores

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) constituye un mandato de rango constitucional en Colombia. La Constitución Política impone al Estado la obligación de avanzar de manera gradual, constante y sostenida en la ampliación del nivel de protección de estos derechos, lo cual se traduce en una limitación expresa a la adopción de medidas que impliquen retrocesos injustificados frente a los estándares ya alcanzados.

Este mandato no solo encuentra sustento en la Carta Política, sino también en los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En concreto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, y que los avances logrados en materia de DESC sean preservados y fortalecidos por las autoridades estatales⁹. Esta obligación excluye la posibilidad de retrocesos arbitrarios o carentes de justificación suficiente en el nivel de protección ya alcanzado.

La interpretación de estos compromisos internacionales ha sido precisada por instrumentos doctrinales como los Principios de Limburgo de 1987 y las Directrices de Maastricht de 1997, los cuales aclaran que la progresividad no puede ser invocada como excusa para eludir obligaciones inmediatas. En particular, se ha establecido que los Estados deben garantizar, como mínimo, un contenido esencial en cada derecho, incluso en contextos de restricción de recursos¹⁰.

De igual forma, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, a través de sus Observaciones Generales, ha reiterado que la obligación de progresividad no exonera a los Estados de responsabilidades actuales ni

⁷ Ibid. Ver también las Sentencias C-909 de 2012 y C-749 de 2009.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-133 de 2014.

⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No 3, adoptada en el quinto período de sesiones, 1990, E/1991/23; Principios de Limburgo, Human Rights Quarterly, Vol. 9, N° 2, 1987, p. 121.

los habilita para adoptar medidas que disminuyan injustificadamente el nivel de satisfacción alcanzado respecto de los derechos sociales¹¹.

En el ámbito interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, incorpora el principio de desarrollo progresivo, comprometiéndolo a los Estados a adoptar medidas internas y de cooperación internacional para la plena efectividad de los derechos derivados de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El Protocolo de San Salvador refuerza este mandato al prohibir que se restrinjan o reduzcan derechos ya reconocidos en la normativa interna o internacional.

Ahora bien, en Colombia se introdujo el denominado *test de no regresividad* con la Sentencia C-038 de 2004, conforme al cual se impone al Legislador y a las autoridades públicas la carga de justificar cualquier medida que implique una disminución en los niveles de protección previamente alcanzados en materia de derechos sociales. En esa decisión, la Corte señaló que, si bien existe una amplia libertad de configuración normativa, esta se encuentra limitada cuando se trata de adoptar medidas regresivas¹². También ha indicado que la progresividad no exonera al Estado de la obligación de adoptar medidas inmediatas de protección, ni permite tolerar discriminaciones injustificadas en el ejercicio de los derechos, ni desconocer su carácter interdependiente e indivisible¹³.

Bajo esa premisa, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el principio de progresividad exige al Estado avanzar de manera constante en la ampliación de la cobertura y del nivel de protección de los derechos sociales, y que toda reducción de tales estándares debe superar un juicio estricto de proporcionalidad. Consecuentemente, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, cualquier retroceso se presume inconstitucional, salvo que se demuestre que la medida resulta imprescindible para alcanzar un fin constitucional imperioso y que no existen alternativas menos lesivas¹⁴.

La Corte ha sistematizado las obligaciones estatales derivadas del principio de progresividad, señalando que este se compone de dos mandatos complementarios: (i) avanzar de forma progresiva en la realización de los derechos sociales, y (ii) abstenerse de adoptar medidas que disminuyan el nivel de satisfacción previamente alcanzado. Así, la prohibición de regresividad limita la libertad de configuración normativa del Legislador y de la Administración, al imponerles la obligación de justificar de manera estricta cualquier reducción en la protección lograda¹⁵.

Para efectos de determinar si se ha producido una infracción a la prohibición de retroceso, la jurisprudencia constitucional ha establecido que deben verificarse los siguientes criterios: (i) que las medidas que impliquen un retroceso en el grado de protección se presumen regresivas y, por tanto, inconstitucionales; (ii) que ningún retroceso puede desconocer el contenido mínimo o esencial del derecho constitucional comprometido; y (iii) que la activación de esta presunción impone a las

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No 14 del 11 de mayo de 2000.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2004.

¹³ Ibid.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-135 de 2018 y C-288 de 2012.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2018.

autoridades la carga de presentar razones suficientes que justifiquen la medida, so pena de ser declarada contraria a la Constitución¹⁶.

A partir de allí, la Corte ha precisado que la prohibición de regresividad no es absoluta, pues existen situaciones excepcionales en las que, atendiendo a criterios de racionalización de recursos y al contexto histórico y social del Estado, podría admitirse un retroceso en el nivel de efectividad de ciertas garantías, siempre que ello no implique una arbitrariedad.

En este marco, el Tribunal ha señalado que el juicio de regresividad solo se activa cuando la regulación cuestionada reduce o afecta de manera negativa la faceta prestacional de un derecho constitucional, lo cual ocurre, entre otros eventos, cuando: (i) se reduce el ámbito de protección sustantivo del derecho, excluyendo prestaciones o titulares previamente amparados; (ii) se imponen condiciones o requisitos adicionales, no compensados, para acceder al derecho; o (iii) se disminuyen o desvían de forma significativa los recursos destinados a su realización¹⁷.

Una vez constatado el retroceso, debe evaluarse la afectación de los contenidos mínimos intangibles o de las obligaciones de cumplimiento inmediato, atendiendo tanto a los mandatos constitucionales como a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales¹⁸. Solo después de superadas estas etapas procede la aplicación del test de proporcionalidad, a fin de determinar si la medida resulta constitucionalmente admisible¹⁹.

C. Análisis del cargo de inconstitucionalidad

A la luz del principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos de los consumidores, la modificación introducida al artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 debe ser examinada desde la perspectiva de los niveles de protección previamente alcanzados y de los efectos reales que produjo la reforma legislativa. Para ello, en primer lugar, se revisará la finalidad del Legislador al introducir la modificación normativa, y en segundo lugar se conceptuará sobre la expresión demandada a partir del referido principio.

Pues bien, para determinar la finalidad del Legislador al introducir la modificación normativa, debe tenerse en cuenta que, acorde con lo dispuesto en el artículo 78 Superior, corresponde al Legislador ordinario la adopción del régimen de protección a los consumidores (además, no existe ninguna otra cláusula constitucional o del mismo rango establecen lo contrario). Sobre este aspecto, la jurisprudencia de la Corte ha indicado que las definiciones, los supuestos de protección y los mecanismos de garantía, de acuerdo a la fuente de consumo y a la existencia de diversas clases de consumidores (industrial, agrícola, financiero, entre otros), corresponden al ordenamiento legal²⁰. Esto, con fundamento en la potestad de libre configuración legislativa y del control a bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-271 de 2021.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-909 de 2012.

Claro lo anterior, de la lectura del Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Cámara y 184 de 2022 Senado (en el texto original radicado²¹ y la primera ponencia²²), se colige la intención del Legislador de fortalecer la protección efectiva de los derechos de los consumidores, particularmente en el ejercicio del derecho de retracto en un escenario de nuevas formas de consumo a través del comercio electrónico.

En efecto, de conformidad con la exposición de motivos²³, la iniciativa legislativa se orientó a reforzar la intervención del Estado y del Congreso de la República en la formulación de un marco normativo específico para la protección de los consumidores en el comercio electrónico, en desarrollo y armonía con los principios y garantías consagrados en la Ley 1480 de 2011. Esta iniciativa buscó dotar al ordenamiento jurídico de herramientas eficaces que garanticen derechos esenciales de los consumidores en los entornos digitales, tales como la calidad de los bienes y servicios, la seguridad e indemnidad, el acceso a información veraz, suficiente y oportuna, la protección frente a la publicidad engañosa, así como el ejercicio efectivo de los derechos de reclamación y de protección contractual.

En la misma motivación del proyecto de ley se indicó que la modificación a la Ley 1480 de 2011 responde a una nueva realidad económica y social del país, caracterizada por la expansión acelerada del comercio electrónico y por el progresivo incremento de las asimetrías de poder económico entre proveedores y consumidores²⁴. En este contexto, el Legislador consideró que, si bien la Ley 1480 contenía algunas medidas de protección aplicables a las transacciones realizadas por medios electrónicos, dichas disposiciones resultan insuficientes y desactualizadas frente a los avances tecnológicos y a las nuevas formas de interacción comercial, lo que justificó la necesidad de una regulación más robusta, actualizada y acorde con las dinámicas contemporáneas del mercado digital²⁵.

En este contexto, con el propósito de evitar dilaciones injustificadas que desnaturalizaran el derecho de retracto y afectaran el equilibrio contractual en detrimento de los consumidores, el Legislador buscó establecer términos perentorios, claros y razonables para la devolución de las sumas pagadas. Para ello dispuso que la devolución del dinero no podía exceder de quince (15) días calendario, contados a partir del momento en que los consumidores en el comercio electrónico ejercieran dicho derecho y suministrara la totalidad de la información necesaria para adelantar el trámite correspondiente. Adicionalmente, el proyecto incluyó un tratamiento diferenciado para aquellos eventos en los que el pago se hubiera realizado mediante operaciones de crédito, fijándole un término de treinta (30) días calendario para la devolución.

Se resalta que el diseño normativo inicialmente propuesto reflejaba una clara voluntad legislativa orientada a garantizar la efectividad material del derecho de retracto como manifestación concreta de la protección constitucional a los consumidores, en consonancia con el artículo 78 de la Constitución Política. Al respecto vale recordar que esta disposición reconoce la especial posición de vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y asigna al Estado el deber de proteger sus intereses

²¹ Gaceta del Congreso 1095 de 2022.

²² Gaceta del Congreso 1349 de 2022.

²³ Gaceta del Congreso 1095 de 2022.

²⁴ Ibid.

²⁵ Gaceta del Congreso 1095 de 2022.

económicos, asegurar la calidad de los bienes y servicios y garantizar el acceso a información adecuada, veraz y suficiente²⁶.

Posteriormente, en la aprobación del segundo debate²⁷ y hasta el tercer debate²⁸, se eliminó el término de treinta (30) días para la devolución del dinero en los casos en que el pago se hubiera realizado mediante operaciones de crédito, y se incorporó la previsión según la cual la devolución se efectuaría de conformidad con el medio acordado entre las partes. Este ajuste normativo constituía una regulación progresiva en el marco de la protección de los derechos de los consumidores, en la medida en que eliminó un plazo diferenciado y unificó el término de devolución a un plazo máximo de quince (15) días para todos los casos de retracto.

No obstante lo anterior, en el cuarto debate²⁹ se sustituyó la expresión “*modifíquese*” por “*adiciónese*” al inciso final del artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, decisión que tuvo como efecto mantener incólume el contenido de dicho inciso en los términos originalmente previstos por el Estatuto del Consumidor y, de manera simultánea, incorporar un nuevo inciso orientado a regular de forma específica el ejercicio del derecho de retracto en los casos de comercio electrónico. De este modo, el Legislador preservó el régimen general del derecho de retracto aplicable a las demás modalidades de venta o contratación, al tiempo que estableció un criterio especial y diferencial para las relaciones de consumo desarrolladas a través del comercio electrónico.

Conforme a la motivación consignada en el trámite legislativo, el ajuste obedeció a que el texto propuesto introducía un nuevo inciso y párrafos, circunstancia que hacía procedente el uso de la fórmula “*adiciónese*” desde la perspectiva de la técnica legislativa. En ese sentido, se incluyó un inciso destinado a fijar el término para la devolución de las sumas pagadas en los casos de retracto en comercio electrónico, así como dos párrafos orientados a precisar los plazos aplicables y a delimitar la responsabilidad de los distintos actores involucrados en la relación de consumo.

Finalmente, en la etapa de conciliación³⁰, se integraron los textos aprobados en ambas cámaras, acogiendo la expresión “*modifíquese*” aprobada en el Senado, mientras que para el contenido sustantivo del artículo se adoptó el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Si bien en dicha instancia se señaló que la sustitución de la expresión “*adiciónese*” por “*modifíquese*” obedecía exclusivamente a razones de armonización normativa y técnica legislativa, lo cierto es que el resultado material aplicable comportó un retroceso en el nivel de protección previamente alcanzado, en la medida en que alteró el alcance del derecho de retracto y restringió su aplicación específicamente al comercio electrónico.

En consecuencia, para el Ministerio Público la regulación finalmente adoptada introdujo una limitación, sin que dicha restricción hubiese sido objeto de un debate sustantivo ni mereciera una justificación constitucional suficiente.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000.

²⁷ Gacetas del Congreso No. 1659 de 2022 y 277 de 2023.

²⁸ Gacetas del Congreso No. 1112 de 2023 y 1235 de 2023.

²⁹ Gaceta del Congreso No. 112 de 2023.

³⁰ Gacetas del Congreso Nos. 1904 de 2024 y 027 de 2025.

Claro lo anterior, se pasa ahora a examinar la posible vulneración del principio de progresividad y prohibición de regresividad, para lo cual es necesario revisar la normativa que estaba vigente antes de la modificación hoy demandada.

El régimen del derecho de retracto, Ley 1480 de 2011, contemplaba una regla general clara: la devolución de las sumas pagadas debía efectuarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al ejercicio del derecho, sin establecer distinciones entre modalidades de venta o contratación. Este diseño normativo garantizaba un estándar uniforme de protección para todos los consumidores, independientemente de si la operación correspondía a la venta de bienes o servicios mediante financiación directa del productor o proveedor, a la venta de tiempos compartidos o a ventas realizadas a través de métodos no tradicionales o a distancia.

El Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Cámara y 184 de 2022 Senado³¹ no tuvo como propósito debilitar ese estándar, sino optimizarlo y hacerlo más garantista mediante la reducción del término de devolución de treinta (30) a quince (15) días calendario, precisamente para evitar dilaciones injustificadas que afectaran la eficacia material del derecho de retracto. La reforma, vista en conjunto, persigue un objetivo claramente progresivo, cual es fortalecer la posición de los consumidores frente al proveedor y mejorar las condiciones de ejercicio del derecho reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política³², para lo cual optó por reducir el término general de devolución del dinero y así mejorar la efectividad del derecho de retracto y fortalecer la posición jurídica de los consumidores, en atención a las dinámicas contemporáneas del mercado.

No obstante, como se explicó, la modificación introducida en la etapa de conciliación alteró de manera sustancial ese propósito legislativo. En efecto, al consolidarse un texto que, en la práctica, circunscribe el término de quince (15) días exclusivamente a los eventos de compra realizados mediante comercio electrónico, se configuró una regresión en el nivel de protección de los derechos de los consumidores, en comparación con el estándar normativo previamente alcanzado en los textos aprobados durante los debates surtidos en las etapas anteriores del trámite legislativo.

Esta regulación resulta particularmente problemática desde la óptica de la prohibición de regresividad. En primer lugar, porque antes de la reforma existía una garantía general de devolución del dinero en un término de treinta (30) días, aplicable de manera uniforme a todos los consumidores, sin distinción de la modalidad de adquisición del bien o servicio. Tras la etapa de conciliación, dicha garantía fue suprimida en términos generales y pasó a regularse de forma exclusiva el término de devolución del dinero en los casos de “comercio electrónico”, reduciendo de manera significativa el ámbito de protección previamente reconocido.

En segundo lugar, porque el Legislador no sustituyó ese estándar por uno equivalente o superior, sino que introdujo un trato desigual negativo, en virtud del cual únicamente algunos consumidores cuentan con un plazo cierto, claro y exigible para la devolución de las sumas pagadas, mientras que los demás quedan sometidos a un régimen menos definido y, por ende, menos garantista.

³¹ Gaceta del Congreso 1095 de 2022.

³² Gaceta del Congreso 1095 de 2022.

De este modo la reforma bajo estudio se enmarca en uno de los supuestos típicos de regresividad identificados por la Corte Constitucional³³: la reducción del ámbito de protección sustantivo del derecho que excluye prestaciones que previamente formaban parte del contenido normativo del derecho de retracto. En estos eventos, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que la medida se presume inconstitucional y activa la necesidad reforzada de justificación por parte del Legislador³⁴.

No obstante, el Legislador no satisfizo tal requerimiento, en tanto no justificó la medida regresiva, consistente en que los consumidores en modalidades distintas al comercio electrónico deben soportar una espera incierta o diferenciada para la devolución del dinero en función de la modalidad de venta. Aunado a ello, de la lectura de la disposición se colige la eliminación del término legal para la devolución del dinero en supuestos como la financiación directa otorgada por el proveedor, la venta de tiempos compartidos y las ventas mediante métodos no tradicionales o a distancia. Esto es de especial relevancia, en tanto se afecta el contenido mínimo del derecho de retracto, pues priva a los consumidores de una garantía temporal cierta e indispensable para que el derecho no se convierta en una expectativa indeterminada y dependiente de la voluntad del proveedor.

En consecuencia, la modificación introducida en la conciliación produjo un retroceso normativo, al pasar de un régimen general de devolución en treinta (30) días aplicable a todas las modalidades, a un esquema fragmentado en el que solo algunos consumidores se benefician de un plazo cierto de quince (15) días, mientras que otros quedan desprovistos de una regla clara. Además, el argumento relacionado con la técnica legislativa resulta insuficiente para justificar el retroceso. Para el Ministerio Público este resultado desconoce el principio de progresividad, vulnera la prohibición de regresividad y se aparta de la intención legislativa originalmente orientada a fortalecer, no debilitar, el derecho de retracto como garantía esencial de los derechos de los consumidores.

VI. CONCLUSIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se concluye que la modificación introducida por el artículo 3 (parcial) de la Ley 2439 de 2024, si bien persiguió el objetivo legítimo y constitucionalmente valioso de reducir el término de devolución de las sumas pagadas en ejercicio del derecho de retracto de treinta (30) a quince (15) días calendario, en su formulación final produjo un efecto regresivo, al circunscribir de manera implícita dicho término a determinadas modalidades de contratación y dejando desprovistos de una regla temporal expresa a otros supuestos que sí estaban amparados por el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011.

Tal resultado normativo no se corresponde con la intención del Legislador, claramente orientada a fortalecer la efectividad material del derecho de retracto, ni supera el juicio de no regresividad exigido por la Constitución Política y por los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En particular, la exclusión del término de devolución para ciertas modalidades de venta implica una reducción injustificada del nivel de protección previamente alcanzado, afecta el contenido mínimo del derecho de retracto y genera un trato desigual negativo entre consumidores que se encuentran en situaciones jurídicamente equiparables. Todo ello

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2012.

³⁴ Ibid.

deviene en la configuración de la regresividad en el alcance de los derechos de los consumidores.

Consecuentemente, se solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la expresión "En los casos de comercio electrónico" contenida en el artículo 3 de la Ley 2439 de 2024. De esta manera, el término de devolución de quince (15) días allí previsto resulta aplicable a todas las modalidades de compra reguladas en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011.

Esta decisión permitiría preservar la finalidad progresiva de la reforma, restablecer el estándar uniforme de protección de los consumidores y garantizar la plena efectividad del derecho de retracto, en armonía con el artículo 78 de la Constitución Política y con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad que gobiernan la actuación del legislador en materia de derechos de los consumidores.

VII. SOLICITUD

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación respetuosamente le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "En los casos de comercio electrónico" contenida en el artículo 3 de la Ley 2439 de 2024.

Atentamente,


GREGORIO EDGARDO PACHECO
Procurador General de la Nación

Elaboró: María Lucía Cruz. 
Revisó y aprobó: Carolina Rico Marulanda 

