



Bogotá D.C., noviembre de 2024

**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**

Presidente Senado de la República

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**

Presidente Cámara de Representantes de Colombia

**Asunto:** Informe comisión accidental estudio objeción gubernamental al Proyecto de Ley  
No. 326 de 2022 Cámara – 184 de 2022 Senado

Estimados presidentes,

Mediante la presente y en ejercicio de nuestras facultades Constitucionales y Legales, y como miembros de la comisión accidental para estudio de la objeción gubernamental al Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Cámara – 184 de 2022 Senado “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”, nos permitimos poner a consideración de las respectivas plenarias el siguiente informe.

Cordialmente,

**GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**

**ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  
**REPRESENTANTE A LA CÁMARA**



**Informe sobre las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 326 de 2022  
Cámara – 184 de 2022 Senado “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”**

Por medio del oficio recibido el 24 de septiembre de 2024, el señor Presidente del Senado de la República, Efraín José Cepeda Sarabia, designó al suscrito senador como miembro de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones presidenciales al No. 326 de 2022 Cámara – 184 de 2022 Senado “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”.

De la misma manera, por medio del oficio recibido el 16 de agosto de 2024, el señor Presidente de la Cámara de Representantes, Jaime Raúl Salamanca Torres, designó al suscrito representante como miembro de la comisión accidental.

En virtud de la designación hecha, a continuación, presentamos el siguiente informe:

## **I. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES**

En primer lugar, cabe destacar que se observa un error de digitación en la identificación del proyecto de ley objeto de las objeciones, en el entendido que el gobierno las presentó frente al Proyecto Ley No. 184 de 2024 Senado - 326 de 2022 Cámara, cuando debió hacerlo fue frente al **Proyecto Ley No. 184 de 2022 Senado**, no obstante se advierte del vicio y en aras de un trámite legislativo de las objeciones garantista y consecuente con el principio de instrumentalidad de las formas que rige el proceso legislativo, se entenderán que se presentaron sobre el proyecto de ley 184 del 2022 Senado.

Respecto de la oportunidad de la presentación de las objeciones presidenciales por parte del Gobierno, conforme al artículo 166 de la Constitución, el gobierno cuenta con 6 días hábiles para objetar proyectos de ley de un máximo de 20 artículos (el presente proyecto consta de 9 artículos). De acuerdo con la Corte Constitucional, dicho término empieza a contar a partir del día hábil siguiente a la recepción del proyecto para sanción presidencial. Para el asunto que nos convoca, esto sucedió el 10 de julio de 2024, por tanto, el plazo para objetar era hasta el 18 de julio de 2024. El documento fue radicado ante el Congreso de la República el pasado 18 de julio, para lo cual se consideran presentadas en tiempo.

Ahora bien, también es importante revisar que las mismas se han presentado con la competencia debida. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y en especial la referida en la Sentencia C 196 del 2009, “la competencia para presentar objeciones a un proyecto de ley es del Gobierno Nacional, entendiendo por tal, el Presidente y el Ministro



correspondiente”. Al ser presentadas estas objeciones por el Señor Presidente de la República y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se entiende conformado gobierno en términos constitucionales.

## II. LA OBJECCIÓN PLANTEADA

El informe de objeciones remitido al Congreso de la República consta de una sola objeción por **inconveniencia**. Para el gobierno nacional existe una inconveniencia parcial respecto del Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Cámara – 184 de 2022 Senado, específicamente sobre el artículo 7 del proyecto, el cual adiciona un párrafo al artículo 45 de la ley 1480 de 2011, el cual se encuentra relacionado con los conceptos que se reputaran como intereses cuando el otorgamiento y ejecución de las operaciones de crédito se realicen mediante sistemas de financiación desarrollados a través de medios electrónicos. La objeción fue presentada así:

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

### **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.

En lo que respecta a la argumentación de la sustentación, el gobierno presenta los siguientes motivos de la inconveniencia de lo previsto el artículo 7 del proyecto, los cuales pueden ser resumidos así:

- **Sobrecostos trasladados al consumidor**

La objeción al artículo 7 del proyecto de ley se centra en que los sobrecostos asociados al uso de tecnologías, como la firma electrónica, serían trasladados directamente al consumidor. Para el gobierno este traslado contradice la Ley 1480 de 2011, que establece la protección al consumidor frente a cargos adicionales que no están explícitamente contemplados como intereses, dejando así al consumidor expuesto a gastos extras en operaciones de crédito electrónico. La firma electrónica, por ser un cargo necesario para validar las condiciones del crédito, se considera como un costo obligatorio que debería formar parte del total del crédito y no ser un costo adicional para el consumidor.

Se argumenta entonces que este enfoque aumenta los costos totales del crédito para el consumidor final, afectando a personas que solicitan créditos de bajo monto, como los usuarios de plataformas Fintech. El gobierno afirma que el sector Fintech se ha visto afectado por denuncias sobre prácticas que afectan a los derechos del consumidor, especialmente en lo que respecta al cobro de intereses y cargos adicionales no informados, muchas veces abusivos. Por lo tanto, la inclusión de sobrecostos en esta ley afectaría a los usuarios más vulnerables y, en lugar de proteger sus derechos, los expondría a mayores costos.

- **Inseguridad jurídica derivada del artículo objetado**

Para el gobierno nacional la redacción del artículo objetado presenta una contradicción al establecer que todos los cargos por tecnología deben entenderse como intereses, pero luego permite que ciertos cargos, como la firma electrónica, se cobren de manera independiente. Esta ambigüedad crearía un entorno de inseguridad jurídica, ya que tanto consumidores como entidades financieras quedan en la incertidumbre de qué costos pueden considerarse como intereses y cuáles no. Esta situación también podría derivar en interpretaciones legales conflictivas y en un aumento de demandas de consumidores que consideren que les están cobrando costos indebidos.

Según el gobierno la falta de claridad en el artículo afectaría la aplicación uniforme de la norma y deja a las autoridades administrativas y judiciales sin un marco definido para abordar casos de abuso en el cobro de intereses y costos asociados a operaciones de crédito en medios electrónicos. Se manifiesta que, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la seguridad jurídica es un principio fundamental que evita sorpresas en los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

- **Afectación a la progresividad jurídica en el régimen de protección al consumidor**

Se argumenta a su vez que se desconoce el principio de progresividad en derechos sociales, el cual establece que, una vez alcanzado un nivel de protección, cualquier retroceso en la legislación es problemático. En este contexto, según las objeciones el proyecto de ley representa un retroceso, pues disminuye el nivel de protección al consumidor alcanzado en Colombia. Al permitir el cobro de ciertos costos tecnológicos, se disminuirían los derechos del consumidor en términos de transparencia y claridad en los cargos aplicados en las operaciones de crédito, debilitando el marco de protección que la Ley 1480 de 2011 otorga a los consumidores.

Además, esta regresión en la protección al consumidor afecta particularmente a aquellos que recurren al crédito para satisfacer necesidades básicas. Las operaciones de crédito electrónico se están tornando esenciales, y la normativa debe garantizar que estos consumidores no queden expuestos a abusos. La propuesta normativa para el Gobierno contradice el principio de progresividad jurídica al retroceder en la regulación de los costos de crédito, eliminando garantías de transparencia y limitación de cobros que hasta ahora habían protegido a los consumidores.

### **III. CONSIDERACIONES SOBRE LAS OBJECIONES PLANTEADAS**

No se consideran fundadas la objeción presentada por el gobierno nacional al artículo 7 del proyecto de referencia, para lo cual se desglosarán los argumentos más relevantes para dicha postura.

La eliminación del artículo objetado generaría un impacto negativo significativo tanto para los consumidores de créditos de bajo monto como para la industria Fintech en Colombia. La propuesta normativa se considera que brinda seguridad jurídica al establecer de manera clara 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. Esta seguridad jurídica evita que costos, como los asociados a la firma electrónica (que incluye la validación de la identidad del cliente), se contabilicen de manera injustificada como intereses, lo cual podría incrementar desproporcionadamente la tasa de interés efectiva y superar la tasa de usura permitida en el país.

Sin esta disposición, se corre un riesgo en el entendido que los costos tecnológicos necesarios para la operación crediticia, como los de la firma electrónica, sean erróneamente incluidos como intereses dentro de la tasa de crédito. Esta práctica podría causar un aumento indebido en las tasas efectivas, trasladando al cliente una carga adicional que distorsiona la naturaleza

de las operaciones de crédito. Incluir cargos que no están vinculados directamente con el costo del crédito convierte el crédito en una opción menos accesible y va en detrimento de la inclusión financiera que promueve el sector tecnológico.

El efecto inmediato de la eliminación de la eliminación parcial del artículo sería regresivo al sector tecnológico, el cual se enfrentarían a obstáculos para validar la identidad de los clientes y ofrecer servicios de firma electrónica, fundamentales en el crédito digital.

La desaparición de créditos accesibles tendría graves consecuencias para la inclusión financiera, dejando un vacío en el mercado formal y obligando a los consumidores a recurrir a prestamistas informales.

Por otro lado, la permanencia de esta disposición 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. Esta última cumple una función auxiliar, ya que facilita la verificación de la identidad del solicitante y no representa un costo asociado al uso del dinero. Dicha distinción asegura 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.

### **Importancia de la firma digital**

La implementación de la firma digital en la industria Fintech tiene dos objetivos principales. En primer lugar, busca proporcionar al usuario de créditos digitales una alternativa efectiva para cumplir con su responsabilidad de firmar el contrato, utilizando un proceso seguro y respaldado por autenticación multifactorial (MFA). Este proceso incluye la validación de fuentes oficiales y registros internacionales que permiten verificar la identidad del cliente, y la revisión de correos electrónicos en bases de datos internacionales, detectando aquellos que han sido empleados en operaciones fraudulentas o sospechosas. La autenticación multifactorial contribuye a la seguridad de la transacción, brindando garantías tanto al consumidor como a la entidad.

En segundo lugar, la firma digital compara la información del usuario con registros de terceros, como agencias gubernamentales o financieras, para asegurar que la persona que firma el contrato sea realmente quien dice ser. 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.

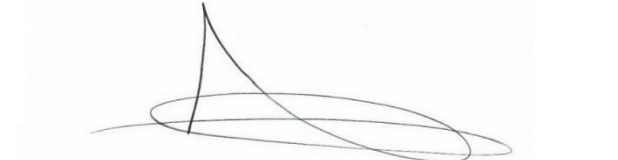
#### IV. PROPOSICIÓN

En mérito de lo presentado en el informe, le solicitamos a las Plenarias del Congreso de la República **rechazar** las objeciones presidenciales por inconveniencia presentadas por el GOBIERNO NACIONAL e INSISTIR en el artículo 7 del Proyecto de Ley No. 326 de 2022 Cámara – 184 de 2022 Senado.

Cordialmente,



GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA