



## **Sentencia C-439/19**

Referencia: Expediente D-13125

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 y 51 (parciales) de la Ley 1480 de 2011, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Hugo Palacios Mejía

Magistrada Ponente:  
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, Hugo Palacios Mejía presentó demanda de inconstitucionalidad contra la letra f) del artículo 50 y los incisos 1° y 2° (parciales) del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”. Mediante Auto de 22 de marzo de 2019, el Despacho admitió la demanda, ordenó la fijación en lista de la norma acusada, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines del artículo 244 de la

Constitución; a los ministerios del Interior; de Relaciones Exteriores; de Comercio, Industria y Turismo; y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; a la Agencia Nacional del Espectro y a las superintendencias Financiera; de Industria y Comercio, y de Sociedades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a participar en el proceso a las facultades de derecho de las universidades Externado y Nacional de Colombia, EAFIT, Javeriana, del Valle y del Norte, al Grupo TICSw del Departamento de Ingeniería de Sistemas y Computación de los Andes, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Liga de Consumidores de Bogotá, a la Fundación Karisma, al Colegio de Abogados Comercialistas, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a ACH Colombia S.A. y a la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico.

De esta manera, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación, se transcriben las disposiciones acusadas:

### ***“LEY 1480 DE 2011***

***(octubre 12)***

***Diario Oficial No. 48.220 de 12 de octubre de 2011***

***Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones.***

***EL CONGRESO DE COLOMBIA,***

***DECRETA:***

***ARTÍCULO 50.*** Sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en la presente ley, los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán:

*(...)*

*f) Adoptar mecanismos de seguridad apropiados y confiables que garanticen la protección de la información personal del consumidor y de la transacción misma. El proveedor será responsable por las fallas en la seguridad de las transacciones realizadas por los medios por él dispuestos, sean propios o ajenos.*

*(...)*

***ARTÍCULO 51. REVERSIÓN DEL PAGO.*** Cuando las ventas de bienes se realicen mediante mecanismos de comercio electrónico, tales como Internet, PSE y/o call center y/o cualquier otro mecanismo de televenta o tienda virtual, y se haya utilizado para realizar el pago una tarjeta de crédito, débito o cualquier otro instrumento de pago electrónico, los participantes del proceso de pago deberán reversar los pagos que solicite el consumidor cuando sea objeto de fraude, o corresponda a una operación no solicitada, o el producto

*adquirido no sea recibido, o el producto entregado no corresponda a lo solicitado o sea defectuoso.*

*Para que proceda la reversión del pago, dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que el consumidor tuvo noticia de la operación fraudulenta o no solicitada o que debió haber recibido el producto o lo recibió defectuoso o sin que correspondiera a lo solicitado, el consumidor deberá presentar queja ante el proveedor y devolver el producto, cuando sea procedente, y notificar de la reclamación al emisor del instrumento de pago electrónico utilizado para realizar la compra, el cual, en conjunto con los demás participantes del proceso de pago, procederán a reversar la transacción al comprador.*

*(...)*

### **III. LA DEMANDA**

**3.1.** El actor plantea dos cargos principales contra el artículo 50, letra f), de la Ley 1480 de 2011.

*(i)* En primer lugar, afirma que la norma establece unos deberes y una responsabilidad para los proveedores que ofrecen productos a través de medios electrónicos y se ubican en el territorio nacional y, en cambio, no establece el mismo tratamiento para aquellos comerciantes que venden mediante los mismos mecanismos, pero actúan desde el extranjero.

En consecuencia, *(i.i.)* sostiene que se violan los derechos a la igualdad, a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético y a un trato equitativo y recíproco de quienes ofrecen y venden sus bienes y servicios desde el territorio nacional (Arts. 13, 75 y 226 C.P.). A su juicio, nada impide que en ciertos casos específicos, *“los derechos y obligaciones de quienes están en Colombia se comparen con los derechos y obligaciones de quienes están en el exterior, si estos últimos producen actos de naturaleza (sic) y efectos son similares a los de los primeros”*. A causa del mismo tratamiento inequitativo, *(i.ii)* indica que la norma *“desprotege a quienes ofrecen desde Colombia esos mismos bienes o servicios, entregables prestables en Colombia, frente a sus competidores extranjeros... la protección a algunos consumidores en Colombia, se hace a costa de crear una responsabilidad de todos los proveedores que operan en Colombia, y desproteger a estos, poniéndolos en situación desigual frente a los proveedores que operan en el exterior”*.

*(ii)* En segundo lugar, el demandante señala que la norma acusada establece una responsabilidad, por fallas en la seguridad de las transacciones, de carácter objetivo, únicamente para el proveedor de bienes y servicios, no en cabeza del productor correspondiente o de terceros, pese a que estos hayan podido ser los causantes de las afectaciones a la seguridad.

Como efecto de lo anterior, *(ii.i)* considera que la norma acusada vulnera el inciso 2º del artículo 78 de la C.P., al crear *“contra el proveedor un régimen de responsabilidad objetiva, de resultado, que no distingue entre los autores y los nexos causales de las fallas en la seguridad en las transacciones”*, pues dicha disposición constitucional contempla que el productor, así como el proveedor,

pueden ser responsables de atentados contra los bienes jurídicos contemplados en esa norma. Así mismo, afirma que (ii.ii) la disposición menoscaba el derecho a la igualdad entre proveedor y productor “*que plantea el inciso segundo del artículo 78, en concordancia con el artículo 13 Constitucional... uno y otro deben ser tratados de la misma manera ante la misma hipótesis de hecho*”. De esta forma, indica que “[a]l excluir por completo la posibilidad de que el productor sea considerado “responsable” de las “fallas en la seguridad de las transacciones” la norma acusada viola no solo el inciso segundo del artículo 78 sino también el artículo 13 de la Constitución”.

Por último, plantea que el precepto censurado (ii.iii) desprotege al consumidor, en la medida en que al hacer responsable al proveedor de un riesgo que no necesariamente controla, se crea un “*riesgo moral*” en el comercio electrónico. Explica que dada la especialización profesional que la Ley exige a quienes prestan servicios financieros, no es el proveedor de los bienes o servicios quien puede controlar de la mejor manera los riesgos en el uso de los medios de pago electrónicos.

**3.2.** Por otra parte, el demandante formula tres cargos principales contra los incisos 1 y 2 del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011.

(i) Argumenta que tales incisos prevén el deber, para quienes participen en el proceso de pago electrónico, de reversarlo cuando así lo solicite el consumidor, en casos de fraude o de una operación no solicitada y en aquellos eventos en los cuales el producto adquirido no sea recibido, resulte defectuoso o no corresponda al solicitado.

Para el actor, el régimen anterior (i.i) viola el principio de igualdad, pues solo se prevé la referida obligación de reversión para quienes actúan como proveedores, emisores de instrumentos de pago o demás participantes en los procesos de pagos electrónicos, no respecto de los productores. Esto, explica, no tiene justificación, en la medida en que las normas censuradas explícitamente incluyen como una de las razones para la responsabilidad, la mala calidad del objeto vendido, lo cual depende generalmente de riesgos y actos que están en la órbita del productor.

De igual manera, considera que las disposiciones (i.ii) desconocen el inciso 2° del artículo 78 de la C.P. que obliga al Legislador a tomar en cuenta la conducta, tanto de productores como de comercializadores, al definir la responsabilidad en esta clase de actos. Para el demandante, las normas hacen objetivamente responsable de la reversión del pago especialmente al proveedor, “*aun por actos de los productores, de los demás participantes en el proceso de pagos, de terceros, del mismo consumidor, o por caso fortuito, sobre los cuales los proveedores no tienen control*”. Esto, pese a que el artículo 78 de la C.P. “*afirma la responsabilidad del comercializador (proveedor), pero solo cuando sea él quien atente contra los bienes jurídicos que el artículo 78 protege*”.

(ii) Según el actor, los incisos acusados también (ii.i.) desconocen el artículo 78 de la C.P. porque, en la medida en que aumentan las posibilidades de

reversiones de pago y las devoluciones por causas imputables a otras personas, se incrementan los costos del comercio electrónico, de manera que se reducen las opciones de usarlo y se disminuye el adecuado “*aprovisionamiento*” de bienes y servicios de los usuarios, en particular de los que tienen menor capacidad adquisitiva. Adicionalmente, considera que las normas en mención (ii.ii) infringen el artículo 71 de la C.P., debido a que “*no aparecen estímulos especiales a los proveedores y demás sujetos que ejercen actividades que desarrollan la tecnología de las transacciones por medios electrónicos*”. Por el contrario, puntualiza, “*se los somete... a condiciones de responsabilidad más gravosas que a los demás proveedores y expendedores de bienes y servicios en el país*”.

(iii) Por último, el demandante considera que las expresiones “*sea objeto de fraude o*” y “*fraudulenta o*”, previstas en los incisos 1 y 2 del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, menoscaban el principio de legalidad y los derechos de los consumidores, debido a que el significado de *fraude* no fue objeto de una determinación precisa en la Ley 1480 de 2011 ni el contexto permite la identificación de su contenido. Esto es relevante, pues plantea que autoridades como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión de Regulación de las Comunicaciones pueden, según el caso, exigir a quienes hacen comercialización por medios electrónicos la responsabilidad de revertir pagos, en los términos de las normas demandadas. De otra parte, señala que se “*pone a los actores que participan en las transacciones on line, pero especialmente a los consumidores en una situación precaria. Nótese que la falta de información sobre el alcance de estos términos confiere una amplísima discrecionalidad tanto a los consumidores como a los emisores de medios de pago y a los proveedores on line para determinar qué actos son fraudulentos (negrillas fuera de texto)*”.

**3.3.** Con arreglo a los anteriores argumentos, el actor solicita la declaratoria de inexecutable “*del inciso 1º del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, en cuanto se integra con el literal f) del mismo artículo, y la de este literal completo, así como de “los incisos 1 y 2 del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, en su integridad*”. De forma subsidiaria, pide que se declaren inexecutable las expresiones “*sea objeto de fraude o*”, del primer inciso, y “*fraudulenta o*” del segundo inciso del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011.

#### **IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES**

Presentaron intervenciones dentro del presente proceso los ministerios de Comercio, del Interior, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Agencia Nacional del Espectro, la Superintendencia Financiera y, en escrito conjunto, las superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades y el Ministerio de Comercio (en adelante: *la intervención conjunta*). Todos los intervinientes defendieron la constitucionalidad de las disposiciones acusadas y la mayoría brindó argumentos contra la aptitud sustantiva de la demanda. Por razones de claridad, a continuación se resumen los planteamientos presentados, organizados a partir de cada uno de los cargos principales formulados por el demandante.

**4.1. Argumentos frente a la acusación (i), contra el artículo 50, letra f), de la Ley 1480 de 2011.** De acuerdo con la demanda, se establecen responsabilidades solo para proveedores ubicados en el territorio nacional, no para quienes actúan desde el exterior y, por ende, se viola el derecho a la igualdad, a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, a un trato equitativo y recíproco y a la protección por parte de las autoridades, de quienes venden sus bienes y servicios desde el territorio nacional (Arts. 3, 13, 75 y 226 de la C.P.).

4.1.1. En relación con la aptitud sustantiva, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones considera que el cargo carece de *suficiencia*. Indica que el actor no explica las razones por las cuales los proveedores ubicados en territorio nacional están en condiciones similares a aquellos ubicados del exterior, de manera que deba dispensárseles el mismo trato. Si bien ambos son proveedores de bienes y servicios, afirma que “*hay un elemento significativo que los diferencia, el cual no es de poca relevancia: el territorio desde el cual ofrecen sus bienes y servicios, lo cual resulta relevante para la potestad de las autoridades colombianas de exigirles su responsabilidad en caso de que el consumidor se vea afectado*”. Añade que el demandante tampoco explica por qué el supuesto trato diferenciado deba ser reparado declarando inexecutable la norma acusada y no extendiendo la responsabilidad a los productores de bienes y servicios ubicados en el exterior.

En cuanto al acceso al espectro electromagnético, señala que el argumento carece de *especificidad y pertinencia*, pues la igualdad prevista en el artículo 75 de la C.P., tiene un alcance distinto al propuesto por el actor. Expresa que, según lo ha indicado la Corte, esa norma busca excluir cualquier forma de discriminación, mediante la prohibición de descalificar de manera *a priori* a una persona o grupo de individuos, respecto de la posibilidad de acceder al uso de un bien público, cuya utilización permite el ejercicio de las libertades de expresión e información, al mismo tiempo que conduce a canalizar el derecho a fundar medios masivos de comunicación. En este sentido, aclara que la norma censurada no discrimina ni limita el uso del espectro a los proveedores y expendedores nacionales, quienes pueden hacer uso de aquél para ofrecer bienes y servicios.

De otro lado, el interviniente afirma que la acusación “*saca de contexto*” el artículo 226 de la C.P., pues este se relaciona con los principios que deben guiar al Estado colombiano en las relaciones exteriores, específicamente al poder ejecutivo, dado que tal disposición se ubica dentro del título que regula la rama ejecutiva del poder público en las relaciones internacionales, mientras que la norma tiene que ver con las relaciones internacionales. De ahí que, según afirma, el precepto ha sido empleado como parámetro de control cuando se examinan los tratados internacionales de libre comercio, materia que no guarda relación alguna con la demanda, al no dirigirse contra una Ley aprobatoria de algún instrumento internacional.

Por su parte, la intervención conjunta sostiene que los proveedores ubicados en el extranjero no son comparables con los nacionales, pues se encuentran

sometidos a ordenamientos jurídicos distintos, en virtud del principio de territorialidad de la Ley. En el mismo sentido, indica que no se puede predicar un trato desigual, debido a que la aplicación de la norma a los nacionales obedece al ejercicio de los principios de soberanía y territorialidad y a la necesidad de proteger los derechos de los consumidores ubicados en Colombia. En contraste, plantea que para los extranjeros que no tienen representación legal en el país, resulta imposible legislar, respecto a actuaciones ejercidas desde otra jurisdicción en materia de protección al consumidor. Además, afirma que el supuesto trato diferenciado tiene por justificación la posibilidad real de que la Superintendencia de Industria y Comercio haga efectivos los derechos de los consumidores, en virtud de su especial protección constitucional.

La Agencia Nacional del Espectro sostiene que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1341 de 2009, la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro se refiere a la asignación de este recurso mediante un proceso de selección objetiva que se abre por convocatoria pública, en el cual cualquier interesado en obtener el permiso de uso puede participar en igualdad de condiciones (conforme al Decreto 4392 de 2010). Explica que este proceso culmina con un permiso otorgado mediante resolución de carácter particular, como en el caso de los operadores de telefonía móvil, las emisoras de radiodifusión sonora y los canales de televisión, entre otros. Así, afirma que el artículo 11 no se refiere a que todas las personas que ejerzan su actividad comercial a través de internet tengan iguales obligaciones o cargas, sino a que, para acceder a un permiso de uso del espectro, las condiciones deben ser análogas.

Aclara que para el caso del Internet, no siempre se requiere el uso del espectro radioeléctrico, pues este servicio también puede ser prestado por otros medios. Así mismo, precisa que quien debe tener permiso de uso del espectro para acceder a su uso, en los términos del artículo 75 de la C.P., es el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, que efectivamente realiza la transmisión de información y hace uso del espectro en bandas en que se requiere dicha licencia (como en el caso de proveedores comerciales de telefonía e internet inalámbrico fijo o móvil), no el comerciante que vende sus productos o servicios a través de dicho medio, ya sea en páginas o aplicaciones diseñadas para tal fin, pues este solo se vale (legalmente) de un servicio prestado por un tercero.

Así, concluye que los comerciantes, para vender sus productos a través de Internet, no están accediendo al espectro en los términos de que trata el artículo 75 de la C.P., aunque utilicen dicho medio para tal efecto. En este sentido, indica, el artículo 50 acusado “...no guarda relación alguna con dicha disposición”.

4.1.2. En cuanto al fondo del cargo, el Ministerio de Comercio y la intervención conjunta sostienen que el principio de territorialidad de la Ley es consustancial a la soberanía de los Estados en su territorio, la cual los habilita para expedir normas y hacerlas cumplir dentro de sus fronteras. En este sentido, señalan que en virtud de ese principio, las reglas de la Ley 1480 de 2011 no pueden ser aplicadas a sociedades extranjeras que no tengan sucursal ni representación en

Colombia, salvo que así se acuerde por las partes o que existan tratados internacionales, mediante los cuales se homologuen sus normas, bajo el principio de reciprocidad. Esto responde, según indican, a que la relación entre consumidor y proveedor extranjero desborda el ámbito de la aplicación de las normas nacionales de protección al consumidor.

La intervención conjunta plantea, adicionalmente, que la medida acusada supera el test de igualdad. Señala que su finalidad es proteger a los consumidores ubicados en el territorio nacional, de cualquier falla en la seguridad de las transacciones realizadas por medios electrónicos. El medio empleado, expone, consiste en la aplicación de la Ley 1480 de 2011 solo a quienes ejerzan sus actividades en el territorio en virtud del principio de territorialidad. Y, en cuanto a la relación medio fin, manifiesta: *“resulta lógica la imposición de tal responsabilidad únicamente a dichos proveedores, en razón a que es imposible al Legislador atribuir responsabilidades a sociedades que actúan desde otras jurisdicciones y bajo otras condiciones...”*

De otra parte, considera inaceptable el argumento de la acusación, de que si no es posible garantizar la igualdad entre proveedores nacionales y extranjeros, el Legislador debió abstenerse de imponer obligaciones a los primeros en Colombia, pues, además, se desprotege a los consumidores que contraten con proveedores extranjeros. Señala que, de admitirse lo anterior, el principio de soberanía nacional se vería afectado, por cuanto las autoridades al momento de regular las relaciones sociales dentro de su territorio estarían obligadas a efectuar estudios comparados en orden a determinar si en otros Estados también existen dichas obligaciones. Así mismo, afirma que ello significaría que, ante la eventual imposibilidad de proteger al citado grupo de consumidores, debería dejar de regularse las relaciones que se realicen bajo su jurisdicción y, en consecuencia, desamparar un segmento de la población, lo cual constituye un contrasentido.

Explica, también, con respaldo en varios tratadistas, que el comercio electrónico se desenvuelve en el escenario de la globalización, lo cual conlleva desafíos como el planteado por el demandante. Sin embargo, expresa que ello no puede ser enfrentado con la ausencia de cualquier tipo de regulación que mitigue los efectos adversos a los consumidores, sino mediante políticas internacionales para la protección de los derechos de los connacionales. En este sentido, explica, está encaminada la participación de Colombia como miembro activo de organismos internacionales como la Red Internacional de Agencias de Protección al Consumidor (ICPEN), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El Ministerio de Comercio considera que no se desconocen los artículos 75 y 226 de la C.P., que prevén la garantía del acceso en condiciones de igualdad al espectro electromagnético y el deber del Estado, de promover la internacionalización de las relaciones políticas, sobre la base de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, respectivamente. Advierte que para el logro de estos fines, se debe acudir a los tratados internacionales, no a una Ley

como la demandada, conforme al artículo 224 de la C.P. Considera que el actor *“comete el yerro de sustentar su cuestionamiento en el artículo 226 de la C.P., separándolo intencionalmente del contenido y alcance del precitado artículo 224 de la C.P., sustrayéndolo del alcance y trámite de las relaciones internacionales, mediante las cuales, se pueda homologar la Ley colombiana, para exigir, entonces, la pretendida aplicación de esta última en el exterior”*.

Así mismo, el interviniente señala que, conforme a los artículos 1 y 2 de la Ley 1480 de 2011, esta regulación tiene como objetivos proteger, promover y garantizar el libre ejercicio de los usuarios, de tal forma que el Legislador *“no puede coartar, en manera alguna, el libre ejercicio de los consumidores”*. Por lo tanto, plantea, no puede privársele a los consumidores de la libertad de elegir la adquisición de bienes o servicios que se comercialicen en Colombia o en el exterior, mucho menos bajo el argumento de que la norma acusada desconoce el derecho de los residentes en Colombia a la protección de las autoridades.

El Ministerio del Interior, por último, considera que el ámbito de aplicación de la Ley 1480 de 2011 se extiende a todos los sujetos de las transacciones de comercio realizadas bajo el imperio de la Legislación colombiana, ya sean consumidores, productores o distribuidores, independientemente de su origen. Por lo tanto, afirma que no puede predicarse discriminación alguna o favorecimiento a proveedores extranjeros que realicen transacciones en Colombia, en detrimento de los intereses de proveedores colombianos, por cuanto unos y otros se encuentran obligados, en igualdad de condiciones, frente a la Ley colombiana, incluidos los artículos 50 (letra f)) y 51 de la Ley 1480 de 2011.

**4.2. Argumentos frente a la acusación (ii), contra el artículo 50, letra f), de la Ley 1480 de 2011.** Conforme a la demanda, la norma establece una responsabilidad, por fallas en la seguridad de las transacciones, de carácter objetivo, únicamente para el proveedor de bienes y servicios, no en cabeza del productor correspondiente o de terceros, pese a que estos hayan podido ser los causantes de las afectaciones a la seguridad. Por lo tanto, se desconoce el inciso 2° del artículo 78 de la C.P., que contempla que el productor, así como el proveedor, pueden ser responsables; el derecho a la igualdad de los proveedores en comparación con los productores (Art. 13 de la C.P.) y se desprotege al consumidor, al hacer responsable al proveedor de un riesgo en el comercio electrónico *“que él no necesariamente controla”* (Art. 75 de la C.P.).

4.2.1. En lo relativo a la aptitud del cargo, la intervención conjunta asevera que la demanda se basa en una confusión, pues el problema planteado por el actor tiene que ver con un asunto distinto al regulado en la norma, relativo a las garantías y al régimen de solidaridad entre productores y proveedores, que facilita que el consumidor eleve una reclamación a quien considere. Clarifica que la disposición acusada propende porque el consumidor cuente con mecanismos de protección al realizar operaciones electrónicas, por lo cual, resulta lógico que se refiera al proveedor y expendedor, en el entendido de que se trata de *“quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro”*. Por

esta razón, estima que lo planteado por el demandante no reviste mayor dificultad, en la medida en que bajo la citada definición de proveedor, nada impide que el productor actúe en esta calidad y participe del proceso de pago, de modo que sea obligado por la norma.

Por su parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones considera que el cargo se funda una doble petición de principio. Por un lado, por cuanto no demuestra que la norma acusada establezca un régimen de responsabilidad objetiva y, por el otro, porque tampoco prueba que la citada disposición constitucional fije, en materia del derecho del consumo, reglas de responsabilidad objetiva que deban ser seguidas por el Legislador. Antes bien, indica que, conforme al inciso segundo del artículo 78 de la C.P., serán responsables, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios. De esta manera, según el interviniente, el demandante “*crea una norma que no está en el texto constitucional*”, a partir de “*un uso equivocado del argumento a contrario sensu...*”, pues en rigor lo que estaría prohibido es que la Ley no estableciera la responsabilidad de los productos o expendedores por la comercialización de bienes y servicios que atenten contra la salud o la seguridad de los usuarios.

Así, estima que el artículo 50.f) de la Ley 1480 de 2011 no excluye la responsabilidad de los productores de los bienes y servicios comercializados por los proveedores o expendedores. Explica que esta disposición regula un supuesto distinto, el de la responsabilidad de proveedores y expendedores por fallas en la seguridad de los medios de pago puestos a disposición por el comprador. Señala que el productor no interviene en esta operación, pues en ella solo está involucrado el consumidor que utiliza la plataforma para realizar el pago y el expendedor o proveedor que puso a disposición esa plataforma o medio de pago y, de otro lado, la responsabilidad es por fallas en la seguridad de las transacciones, de modo que la calidad del bien o servicio no es la que da origen a la responsabilidad. En este sentido, indica que no se entiende por qué debería responder el productor de tales bienes o servicios, cuando no se discute la calidad del producto objeto de la transacción.

En lo que hace relación al supuesto riesgo para los consumidores, derivado la responsabilidad atribuida por la norma a los proveedores, y no a quienes controlar los medios de pago, el interviniente alega que se trata de una consideración especulativa e hipotética, que incumple las exigencias de *especificidad y pertinencia*. A este respecto, señala que múltiples normas del ordenamiento jurídico prevén la responsabilidad de las entidades financieras por las eventuales fallas en la seguridad de los medios de pago electrónico.

4.2.2. En cuanto al fondo del cargo, la Superintendencia Financiera considera que por el hecho de atribuirle responsabilidad al proveedor o comercializador en la seguridad de los medios electrónicos de pago, la norma acusada no desprotege ni genera riesgo alguno para los consumidores.

Argumenta que el artículo 7 de la Ley 1328 impone a las entidades vigiladas por la Superfinanciera la obligación de colaborar oportuna y diligentemente con el defensor del consumidor financiero, las autoridades judiciales y administrativas y los organismos de autorregulación, en la recopilación de la información y la obtención de pruebas, en los casos que se requiera, entre otros, de fraude, hurto o cualquier otra conducta que pueda ser constitutiva de una conducta punible, realizada mediante la utilización de tarjetas crédito o débito, la realización de transacciones electrónicas o telefónicas, así como cualquier otra modalidad.

Recuerda que las Sociedades Administradoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor (SASPBV) realizan actividades de administración de sistemas que permiten la transferencia de fondo entre los participantes, mediante la recepción, el procesamiento, la transformación, la compensación y la liquidación de órdenes de transferencia y recaudo. Debido a este papel, agrega la Superintendencia, las SASPBV están sujetas al régimen especial que regula su actividad previsto en el Decreto 2555 de 2010, parte 2, Libro 17, consistente principalmente en la administración de uno o varios sistemas de pago de bajo valor.

De este modo, indica que cuando se adviertan conductas o actuaciones de las SASPBV, de las que pueda derivarse el incumplimiento de las reglas que regulan sus actuaciones, es procedente la formulación de una queja ante la propia Superintendencia interviniente, con el fin de que se soliciten las explicaciones pertinentes y se evalúe su proceder en el marco de la correspondiente investigación administrativa. Sostiene también que la misma Superintendencia ha instruido, a las instituciones vigiladas en materia de ciberseguridad y de requerimientos de seguridad y calidad para la realización de operaciones. Específicamente, señala que, a través de las Circulares Externas 007 y 008 de 2018 dio instrucciones en materia de operaciones por Internet, así como frente a pasarelas de pago y establecimientos de comercio, además de ordenarse la expedición de un soporte al momento de la realización de cada operación monetaria.

Así, concluye que la norma no exime a las SASPBV del cumplimiento de las normas propias de su actividad, lo que genera que los consumidores cuenten con una doble garantía, la primera frente al proveedor, quien según la norma demandada debe establecer mecanismos de seguridad para evitar las fallas en los sistemas de pago, y la segunda frente a las SASPBV, que se encuentran sometidas al cumplimiento de lo previsto en el artículo 2.17.1.1.2 y ss, del Decreto Único 2555 de 2010. Así, la interviniente discrepa de que la letra f) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011 vuelva “*opaco*” el sistema de protección al consumidor, dado que en adición a esa norma, existe un sistema de responsabilidad para las entidades financieras, por hechos de terceros, en virtud de los riesgos creados por sus plataformas electrónicas.

**4.3. Argumentos frente a la acusación (i), contra el artículo 51, incisos 1° y 2°, de la Ley 1480 de 2011.** Para el actor, se establece el deber especialmente en cabeza del proveedor, de llevar a cabo la reversión de pago cuando así lo

solicite el consumidor, en casos de fraude o de una operación no solicitada o en aquellos eventos en los cuales el producto adquirido no sea recibido, resulte defectuoso o no corresponda al solicitado. Sin embargo, indica que no se contempla el mismo deber para el productor, con lo cual se infringe el derecho a la igualdad (Art. 13 de la C.P.), y el inciso 2° del artículo 78 de la C.P. que obliga al Legislador a tomar en cuenta la conducta, tanto de productores como de comercializadores al definir la responsabilidad de esta clase de actos.

4.3.1. En lo relativo a la aptitud del cargo, la intervención conjunta sostiene que el deber de revertir el pago realizado luego de una compra del consumidor surge en virtud de la Constitución, con el único fin de reestablecer la igualdad de los consumidores frente a los proveedores e intermediarios. De igual forma, advierte que, conforme al artículo 78 de la C.P., son responsables quienes en la producción y comercialización atentan contra la salud, seguridad, integridad y el adecuado aprovisionamiento de los consumidores y usuarios. En este sentido, señala que la norma acusada contempla la obligación de revertir los pagos solicitados por el consumidor a cargo de los participantes del proceso, *“una clasificación general que no incluye ni discrimina entre productor, proveedor y expendedores de bienes y servicios”*. De este modo, precisa que los incisos en cuestión no suponen que quien atenta contra los consumidores es siempre proveedor, como lo asume el actor, pues el parágrafo 1 del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011 contempla como participantes en el proceso de pago, una lista no taxativa de agentes comerciales.

4.3.2. En lo relativo al fondo del cargo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones estima que el hecho de no mencionar al productor dentro de los obligados a revertir pagos cuando el producto sea defectuoso, debe ser sometido a un test leve de igualdad, por no estar en juego derechos fundamentales de los participantes, quienes serían los supuestamente afectados por dicha reversión. Así, puesto que con la disposición se persigue una finalidad constitucionalmente legítima como lo es la protección de los derechos de los consumidores, afirma que la norma es compatible con la Constitución. En similar sentido, considera que el inciso 2° del artículo 51 establece un procedimiento para que el consumidor pueda solicitar la reversión y, según el inciso 3° de la misma disposición, habrán de actuar autoridades judiciales y administrativas que resuelvan en forma definitiva la controversia entre consumidor y proveedor, de tal manera que la responsabilidad que se consagra no es objetiva, como lo pretende hacer ver el demandante.

**4.4. Argumentos frente a la acusación (ii), contra el artículo 51, incisos 1° y 2°, de la Ley 1480 de 2011.** De acuerdo con la demanda, los incisos acusados desconocen el artículo 78 de la C.P. porque al aumentar las posibilidades de reversiones de pago y las devoluciones por causas imputables a otras personas (incluyendo abusos de los consumidores), se reducen las opciones de usarlo y el adecuado *“aprovisionamiento”* de bienes y servicios a los usuarios. Así mismo, el actor expresa que se infringen el artículo 71 de la C.P., en tanto en ellas *“no aparecen estímulos especiales a los proveedores y demás sujetos que ejercen actividades que desarrollan la tecnología de las transacciones por medios electrónicos”*.

4.4.1. En relación con la aptitud del cargo, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones plantea que el supuesto incremento de los costos del comercio electrónico que atentaría contra los intereses de los consumidores es un efecto meramente hipotético y especulativo que infiere el demandante, no apoyado ni en cifras ni en estudios que permitan arribar a tal conclusión. En este sentido, indica que el cargo carece de *especificidad*, en la medida en que es vago y abstracto, y de *pertinencia*, porque se basa en las apreciaciones del demandante y no tiene sustento en elementos que permitan corroborarlo. Ocurre lo mismo, a su juicio, con el cargo por desconocimiento del deber estatal de generar incentivos a la ciencia y a la tecnología.

Afirma que el actor no explica por qué los participantes en el proceso de pago de ventas realizadas por medio de mecanismos de comercio electrónico desarrollan la ciencia y la tecnología, máxime cuando aquellos son de “*diferente índole*” y juegan diversos roles en el proceso de pago, y tampoco puede verse cómo la responsabilidad que establecen los preceptos acusados afecten a quienes realmente desarrollen programas dirigidos a producir avances tecnológicos en la materia. Indica, además, que el actor no sustenta por qué establecer una responsabilidad del proveedor frente a los consumidores desestimula los avances tecnológicos en materia de comercio electrónico y, en contraste, no fijarla constituye un incentivo. En este sentido, estima que el cargo no reúne los requisitos de *especificidad*, *pertinencia* y *suficiencia*, pues “*no consigue generar dudas sobre la transgresión del precepto constitucional*”.

**4.5. Argumentos frente a la acusación (iii), contra las expresiones “sea objeto de fraude o” y “fraudulenta o”, contenidas en el artículo 51, incisos 1º y 2º) de la Ley 1480 de 2011.** Para el actor, estas expresiones menoscaban el principio de legalidad derivado del artículo 6 de la Constitución, debido a que el significado de *fraude* no fue objeto de una determinación precisa en la Ley 1480 de 2011, ni el contexto permite la identificación de su contenido. Plantea que esto es relevante, pues autoridades como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión de Regulación de las Comunicaciones pueden, en diferentes escenarios, exigir a quienes hacen comercialización por medios electrónicos la responsabilidad de revertir pagos, en los términos de las normas demandadas. De otra parte, señala que se “*pone a los actores que participan en las transacciones on line, pero especialmente a los consumidores en una situación precaria. Nótese que la falta de información sobre el alcance de estos términos confiere una amplísima discrecionalidad tanto a los consumidores como a los emisores de medios de pago y a los proveedores on line para determinar qué actos son fraudulentos*” (negrillas originales).

La intervención conjunta y el Ministerio de Comercio manifiestan que “*objeto de fraude*” y “*fraudulenta*” son términos de conocimiento general, “*y cuyo sentido se debe entender (sic) en el normal y obvio en los términos de la Ley 57 de 1987, y cuya definición puede encontrarse inclusive en la Real Academia de la Lengua Española (RAE): Definición de fraude: «Acción contraria a la*

*verdad y a la rectitud que perjudica a la persona contra quien se comete»*”. Agregan, en síntesis, que supone engaño o un acto de mala fe.

Por su parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones plantea que la disposición no hace parte del derecho sancionatorio estatal, sino que regula relaciones contractuales entre particulares, en las cuales, a diferencia de lo que sugiere el actor, no aplica de forma estricta el principio de legalidad, pues no se encuentran sujetas a los principios dirigidos a restringir la arbitrariedad del Estado y a garantizar el debido proceso de los administrados. Además, advierte que, como lo señala el inciso 3° del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, serán las autoridades administrativas y judiciales las encargadas, en caso de controversia, de determinar el sentido de tales expresiones, para lo cual cuentan con abundantes referencias en el ordenamiento jurídico.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, mediante el cual solicita a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciado de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas y, subsidiariamente, adoptar una decisión de exequibilidad.

**5.1.** El Ministerio Público sostiene que la demanda carece de aptitud sustantiva.

5.1.1. Afirma que la acusación contra el artículo 50, letra f), de la Ley 1480 de 2011 parte de supuestos que no se desprenden de su texto. Indica que, conforme a la exposición de motivos de la regulación, el artículo en mención establece obligaciones para los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos y que las mismas aplican “*sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas*”, en la Ley. En este sentido, expresa que no existe ninguna razón para concluir que en su alcance se excluyen las disposiciones contenidas en el mismo cuerpo normativo, que realzan tanto los derechos de los consumidores como las responsabilidades de los productores<sup>1</sup>. Así mismo, precisa que la disposición contiene una obligación específica para los proveedores, en materia de mecanismos apropiados de seguridad, pero no la garantía de calidad que, en todo caso, se debe cumplir en relación con bien o servicio ofertado, respecto de la cual aplican las normas generales del Estatuto del Consumidor.

De otra parte, el Procurador afirma que el cargo por violación del derecho a la igualdad en el acceso al espectro electromagnético, carece de *certeza*, por cuanto el precepto en mención no regula ni incide en esta materia en cuanto a los deberes de los sujetos obligados. En análogo sentido, advierte que tampoco cumple los

---

<sup>1</sup> En cuanto a los derechos de los consumidores cita los artículos 3, numeral 1.5. y 4, 6, y en lo relativo a los deberes de los productores, referencia los artículos 7, 10, 43 y 46.

requisitos de *especificidad*, porque no se formula una confrontación concreta entre la regla atacada y la norma constitucional invocada, ni de *suficiencia*, en tanto no se desvirtúa la presunción de constitucionalidad. Plantea, además, que la acusación no satisface el presupuesto de *certeza* en cuanto a los cargos por violación de los artículos 2 y 226 de la C.P., puesto que del precepto legal no se concluye que exista una desprotección de los consumidores y oferentes que residen en Colombia ni que se omita promover la equidad y la reciprocidad que exige la norma constitucional en las relaciones internacionales.

Desde otro punto de vista, en cuanto a la impugnación contra los incisos 1° y 2° del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, por desconocimiento al deber de crear incentivos a la tecnología, el Procurador sostiene que la argumentación no satisface las exigencias de *certeza*, *especificidad* y *suficiencia*. Para esta autoridad, no se observa de qué manera la norma que dispone la reversión del pago solicitado por el consumidor incide en la creación, por parte del Estado, de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología.

Con base en las anteriores razones, el Ministerio Público solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo.

**5.2.** En todo caso, el Procurador defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, en los siguientes términos.

5.2.1. Sostiene que la letra f) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011 fija una concreta obligación para los proveedores, de adoptar mecanismos de seguridad apropiados y confiables, que garanticen la protección de la información personal del consumidor y de la transacción misma. De igual manera, subraya que determina la consecuencia a la inobservancia de este precepto, pues el sujeto obligado responde ante el consumidor por las fallas derivadas de la decisión en cuanto al mecanismo de seguridad elegido. Sin embargo, advierte que la norma no afecta los deberes y responsabilidades que la Ley contempla para los diferentes actores del mercado, ni modifica los aspectos asociados a la garantía sobre los productos y servicios, la cual compromete a productores, proveedores y prestadores.

De otro lado, expresa que aunque el precepto censurado establece una obligación aplicable a los sujetos ubicados en el territorio nacional, esto no implica que se excluyan casos asimilables que deban estar contenidos en ella, ni que se carezca de un principio de razón suficiente, de tal modo que la disposición no infringe el derecho a la igualdad. Afirma que el demandante propone analizar el principio de territorialidad con base en el lugar en el cual se hace la entrega del bien producto del comercio electrónico, antes que a partir del lugar en el que se ubican los proveedores. No obstante, considera que el hecho de que el Legislador limite el ámbito de aplicación de las obligaciones es parte del ejercicio de su potestad de configuración normativa.

Indica que, además, la disposición no excluye la utilización de las normas internacionales de protección al consumidor que apliquen en el contexto

internacional ni determina el contenido de los actos contractuales que para cada caso suscriba el usuario, según su conveniencia. Así, estima que el deber de los proveedores en el marco del comercio electrónico, consistente en la adopción de mecanismos de seguridad apropiados y confiables, que garanticen la protección de la información personal del consumidor y de la transacción y la responsabilidad derivada, aplica de forma idéntica para quienes se encuentren en la misma condición (ubicados en el territorio nacional), sin que se desprotejan los derechos de los consumidores o de los proveedores, ni se limite el acceso a los medios y mecanismos disponibles que trasciendan las fronteras físicas o territoriales.

En lo relativo a la supuesta violación del artículo 78 de la C.P., derivada de la adopción por el Legislador de un presunto régimen de responsabilidad objetiva, explica que, desde la perspectiva constitucional, no se encuentra una regla única en materia de responsabilidad, sino que el margen de configuración del Legislador le permite definir y delimitar los diversos modelos. Además, estima que los argumentos del demandante destinados a demostrar la desprotección de los consumidores y el posible “riesgo moral” carecen de contrastación con la obligación específica contenida en el inciso 1, letra f) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011 que, por su alcance, es razonable y no modifica el régimen de protección y responsabilidad establecido en el mismo cuerpo normativo para productores y proveedores, con inclusión de lo relativo a la garantía del artículo. De esta manera, concluye que la letra f) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011 es constitucional y solicita su exequibilidad.

5.2.2. Por otro lado, en lo que tiene que ver con los incisos 1° y 2° del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, el Procurador manifiesta que la reversión de pago se enmarca dentro del régimen de protección al consumidor y las disposiciones que establecen condiciones para el relacionamiento entre los distintos sujetos involucrados. Bajo este marco, afirma que con ocasión de la expedición del Estatuto del Consumidor se amplió (en lugar de limitarse) los sujetos obligados a dicha operación. En este sentido, asevera que el hecho de que el procedimiento de reversión de pago prevea que el consumidor debe presentar queja ante el proveedor, no implica que este sea el único sujeto obligado, pues el inciso 1° del artículo 51, precisamente, se refiere a los participantes del proceso de pago. Pero además, precisa el Procurador, la disposición remite a un deber concreto, cual es la reversión de pagos solicitados por los consumidores ante determinadas causales y no excluye a los sujetos obligados.

Subraya, así mismo que la norma no regula los aspectos asociados a la responsabilidad de los distintos actores, establecida en las demás normas del Estatuto del Consumidor. Por ende, indica que el precepto no libra al productor de responder cuando, en el ejercicio de su actividad, no garantice las condiciones del producto o bien. Así, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

En relación con el cargo por violación al artículo 78 de la C.P., el Ministerio Público indica que, desde la propia identificación del alcance de la norma demandada, no se encuentra la disparidad de regímenes de responsabilidad que

el accionante predica. Desde otro punto de vista, plantea que actor no sustentó en debida forma los planteamientos asociados al supuesto desconocimiento del deber estatal de “*aprovisionamiento*” por el posible aumento en los costos del comercio electrónico, “*ni los que permitan realizar un juicio de unidad de materia o por el desconocimiento de la reserva legal*”.

Por último, en lo que hace relación a la posible violación del principio de legalidad de las expresiones “*sea objeto de fraude o*” y “*fraudulenta o*” contenidas en los incisos 1º y 2º del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011, el Procurador sostiene que no existe una determinación conceptual imposible de resolver. Considera que es viable acudir a otras regulaciones para determinar el sentido de estas normas, pues, de acuerdo con el contexto y el contenido de la previsión demandada, una remisión puede completar el alcance de las conductas establecidas, en la medida en que no se exige una rigurosa tipicidad en la materia.

De este modo, el Procurador solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con todos los cargos formulados y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **6.1. Competencia**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues los artículos acusados hacen parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1480 de 2011.

### **6.2. Aptitud sustantiva de la demanda**

2. Antes de identificar el eventual problema jurídico a resolver, es necesario determinar la aptitud sustantiva de la demanda, pues casi todos los intervinientes y el Procurador General de la Nación consideran que la mayoría de los cargos propuestos no cumplen los requisitos señalados en la jurisprudencia constitucional para provocar un pronunciamiento de fondo. Principalmente les objetan no superar la exigencia de *certeza*, en la medida en que parten de supuestos que no se desprenden del texto de las normas acusadas o de las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas. Así mismo, atribuyen falta de *suficiencia* y *especificidad* a cargos como los planteados por infracción del derecho a la igualdad en general, a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, a la reciprocidad en las relaciones internacionales, a los deberes estatales de protección de los derechos de los consumidores, a la obligación estatal de generar generar estímulos a la ciencia y a la tecnología y a la prohibición de impedir el adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios.

3. A los fines del análisis de aptitud sustantiva de la impugnación, debe recordarse que si bien en la fase de admisión se verifica que la demanda cumpla los requerimientos legales para ser estudiada (artículo 6° del Decreto 2067 de 1991), esta es apenas una primera evaluación sumaria de la impugnación que no compromete ni limita la competencia de la Sala Plena al conocer del proceso<sup>2</sup>. La Corte conserva la atribución de adelantar en la sentencia, una vez más, el respectivo análisis de procedibilidad, pues antes que nada le corresponde determinar si hay, o no, lugar a decidir de mérito el asunto y en relación con cuáles disposiciones o fragmentos. En este instante, además, la Sala cuenta “*con el apoyo de mayores elementos de juicio, puesto que aparte del contenido de la demanda, también dispondrá de la apreciación de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público, quienes, de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el debate una vez admitida la demanda*”<sup>3</sup>.

4. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

5. A la luz de lo anterior, una de las exigencias de las demandas de inconstitucionalidad consiste en la formulación de uno o varios cargos contra las normas legales que se impugnan, por desconocimiento de las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas. En este sentido, la Corte ha considerado que dichos cargos deben reunir ciertos requisitos para que se ajusten a la naturaleza normativa, abstracta y comparativa del control que realiza la Corte y permitan comprender el problema de transgresión constitucional que se propone. Este presupuesto ha sido sintetizado en la necesidad de que los cargos sean *claros, específicos, pertinentes, suficientes* y satisfagan la exigencia de *certeza*.

La *claridad* hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos. Conforme la exigencia de la *certeza*, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado

---

<sup>2</sup> Sentencias C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1300 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-074 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-929 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1123 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>3</sup> Sentencia C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la Sentencia C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

La *especificidad* de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es concretamente atribuible. Es necesario que los cargos sean también *pertinentes* y, por lo tanto, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de eventual ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

Por último, la *suficiencia* implica que la demostración de los cargos contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que se le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador<sup>4</sup>. En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que puede ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

**6.** El demandante acusa de inconstitucionales dos artículos de la Ley 1480 de 2011, de manera parcial. Por un lado, demanda la letra f) del artículo 50, según el cual, sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en la misma Ley, los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán adoptar mecanismos de seguridad apropiados y confiables que garanticen la protección de la información personal del consumidor y de la transacción misma. El proveedor, establece también la norma, será responsable por las fallas en la seguridad de las transacciones realizadas a través de los medios por él dispuestos, sean propios o ajenos.

Por otro lado, impugna los incisos 1º y 2º del artículo 51 de la misma Ley 1480 de 2011, los cuales crean una obligación cuando las ventas de bienes se realicen mediante mecanismos de comercio electrónico, tales como Internet, PSE y/o call center y/o cualquier otro mecanismo de televenta o tienda virtual, y se haya utilizado para realizar el pago una tarjeta de crédito, débito o cualquier otro instrumento de pago electrónico. En estos casos, según la disposición, los participantes del proceso de pago deberán proceder a su reversión si el consumidor lo solicita, siempre que se trate de un caso de fraude, o de una operación no solicitada o el producto adquirido no sea recibido, no sea el

---

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

solicitado o sea defectuoso. A continuación, el precepto establece el procedimiento para que proceda el trámite de reversión de pago.

**7.** Los artículos acusados se encuentran dentro del Capítulo VI, sobre Protección al Consumidor de Comercio Electrónico, capítulo que, a su vez, hace parte del TÍTULO VII, relativo a la Protección Contractual del Consumidor, de la Ley 1480 de 2011, mediante la que se expidió el Estatuto del Consumidor. Esta Ley tiene como objeto la protección, promoción y la garantía de la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos (Art. 1º). Consiste en una regulación integral que, en un plano más específico, se ocupa de los derechos y obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente (Art. 2).

Entre los aspectos más relevantes, la Ley prevé reglas sobre la calidad, idoneidad y seguridad de los productos (Título II), la garantía de los bienes y servicios (Título III), la responsabilidad por daños derivados de productos defectuosos (Título IV), el deber de información a cargos de proveedores y productores para con los consumidores (Título V), la publicidad del anunciante (Título VI), la protección contractual de los consumidores (Título VII) y acciones jurisdiccionales de protección al consumidor, la competencia, el procedimiento y otros aspectos procesales relevantes, así como las facultades en materia de protección al consumidor, de las superintendencias Financiera y de Industria y Comercio (Título VIII).

Dentro del Título de protección contractual de los consumidores (Título VII), el Legislador se ocupa de fijar varios estándares de amparo especial al consumidor (Capítulo I), reglas en materia de contratos de adhesión y contra cláusulas abusivas (capítulos II y III) y normas para operaciones mediante sistemas de financiación y aplicables a ventas a distancia (capítulos IV y V). Así mismo, en lo que concierne al presente caso, en el Capítulo IV introdujo un conjunto de reglas en favor del Consumidor de Comercio Electrónico. En relación con este último ámbito, el Legislador establece en los artículos demandados (Arts. 50 y 51), deberes de proveedores y expendedores que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos y regula las denominadas operaciones de reversión de pago.

**8.** Puesto que en gran parte el debate que plantea el demandante tiene que ver con las responsabilidades de proveedores y productores en sus relaciones con el consumidor, deben precisarse ciertas normas que el Legislador estableció al respecto en la estructura de la Ley. Los numerales 1.1 y 1.5 del artículo 3 establecen que los usuarios y consumidores tendrán derecho a recibir productos de calidad, de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado. Así mismo, a reclamar directamente ante el productor, proveedor o prestador y obtener reparación integral, oportuna y adecuada de todos los daños sufridos, así como a tener acceso a las autoridades judiciales o administrativas para el mismo propósito, en los términos de la Ley.

El artículo 6 prescribe que todo productor debe asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como la calidad ofrecida. Indica que, en ningún caso estas podrán ser inferiores o contravenir lo previsto en reglamentos técnicos y medidas sanitarias o fitosanitarias. El Legislador definió que el incumplimiento de esta obligación dará lugar a (i) responsabilidad solidaria del productor y proveedor por garantía ante los consumidores; (ii) responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control en los términos de esta ley; y (iii) responsabilidad por daños por producto defectuoso, conforme a la propia Ley.

De forma concordante con lo anterior, el artículo 7 señala que es obligación, en los términos de la Ley, a cargo de todo productor y/o proveedor, de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos. El Legislador clarifica en la misma disposición que en los casos de prestación de servicios, en los que el prestador tiene una obligación de medio, la garantía está dada, no por el resultado, sino por las condiciones de calidad en la prestación del servicio, según las condiciones establecidas en normas de carácter obligatorio, en las ofrecidas o en las ordinarias y habituales del mercado. En similar sentido, el artículo 8 prevé que el término de la garantía legal será el dispuesto por la ley o por la autoridad competente y que, a falta de disposición de obligatorio cumplimiento, será el anunciado por el productor y/o proveedor.

Por su parte, el artículo 10 prevé que ante los consumidores, la responsabilidad por la garantía legal recae solidariamente en los productores y proveedores respectivos. El artículo 13 se refiere a garantías suplementarias, según las cuales, los productores y proveedores podrán otorgar garantías suplementarias a la legal, cuando amplíen o mejoren la cobertura de esta, de forma gratuita u onerosa. En el mismo sentido, el artículo 20 establece que el productor y el expendedor serán solidariamente responsables de los daños causados por los defectos de sus productos, sin perjuicio de las acciones de repetición a que haya lugar. Para la determinación de esta responsabilidad, señala el artículo 21, el afectado deberá demostrar el defecto del bien, la existencia del daño y el nexo causal entre este y aquel.

Además, resulta oportuno subrayar que, conforme al artículo 43, son ineficaces de pleno derecho las cláusulas que limiten la responsabilidad del productor o proveedor de las obligaciones que por ley les corresponden (numeral 1); así, como aquellas que restrinjan o eliminen la facultad del usuario del bien para hacer efectivas directamente ante el productor y/o proveedor las garantías a que hace referencia la presente ley, en los contratos de arrendamiento financiero y arrendamiento de bienes muebles. Por último, el artículo 46 prescribe que el productor o proveedor que realice ventas a distancia (i) deberá cerciorarse de que la entrega del bien o servicio se realice efectivamente en la dirección indicada por el consumidor y que este ha sido plena e inequívocamente identificado, (ii) permitir que el consumidor haga reclamaciones y devoluciones en los mismos términos y por los mismos medios de la transacción original, y (iii) mantener los registros necesarios y poner en conocimiento del consumidor,

el asiento de su transacción y la identidad del proveedor y del productor del bien.

**9.** En este orden de ideas, el Legislador estableció un régimen amplio, tendiente a salvaguardar los derechos y la posición del consumidor, así como a proteger la autonomía privada de su voluntad y sus legítimos intereses económicos, tanto frente a los proveedores como a los productores de bienes y servicios. Correlativamente, creó en cabeza de estos una serie de obligaciones y responsabilidades en torno a la idoneidad, calidad, buen estado y seguridad de los bienes ofrecidos y vendidos. De la misma manera, en virtud de la Ley, productores y proveedores concurren solidariamente a responder en materia de garantía de los bienes enajenados y en los supuestos de ventas a distancia, deberán asegurar la entrega y la posibilidad de reclamaciones y devoluciones, etc.

**10.** Ahora, en el Capítulo de Protección al Comercio Electrónico, el Legislador definió “*comercio electrónico*” como la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre proveedores y los consumidores para la comercialización de productos y servicios (Art. 49). A continuación, en el artículo 50 parcialmente acusado, estableció ocho obligaciones específicas para “*los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos*”. Entre otros, en la letra f) previó el deber de adoptar “*mecanismos de seguridad apropiados y confiables que garanticen la protección de la información personal del consumidor y de la transacción misma. El proveedor será responsable por las fallas en la seguridad de las transacciones realizadas por los medios por él dispuestos, sean propios o ajenos*”. Para el demandante, esta última obligación es contraria a la Constitución.

**10.1.** Según el actor, el precepto establece responsabilidades solo para los proveedores ubicados en el territorio nacional, no para quienes actúan desde el exterior y, por ende, viola el derecho a la igualdad, a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, a un trato equitativo y recíproco y a la protección de las autoridades, de quienes venden sus bienes y servicios desde el territorio nacional (Arts. 2, 13, 75 y 226 de la C.P.). A juicio de la Sala, la acusación fundada en el trato desigualitario e inequitativo que supuestamente fija la norma carece de *suficiencia*.

Cuando una demanda de inconstitucionalidad se plantea por violación del derecho a la igualdad, a causa de que se excluyen o incluyen grupos o individuos de modo incompatible con la Carta, la jurisprudencia constitucional ha establecido de forma reiterada que el demandante debe asumir la carga mínima de identificar al menos: (i) cuál es el criterio de confrontación entre las personas, elementos, hechos o situaciones que se contrastan (*tertium comparationis*), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes, en primer lugar, se debe determinar si son susceptibles de comparación; (ii) la demostración básica acerca del presunto trato discriminatorio que, para supuestos en condición de igualdad, fáctica o jurídicamente, introducen las disposiciones

acusadas, o del trato análogo que proporcionan frente a casos que difieren sustancialmente entre sí; y, por último, (iii) es necesario que el actor identifique la razón precisa por la cual, en su criterio, no existe una justificación constitucional del tratamiento diferenciado que alega<sup>5</sup>.

En el presente asunto, el demandante no asume ni siquiera de forma básica la carga anterior. Solo puede identificarse un argumento, según el cual, nada impide que en ciertos casos específicos “*los derechos y obligaciones de quienes están en Colombia se comparen con los derechos y obligaciones de quienes están en el exterior, si estos últimos producen actos de naturaleza (sic) y efectos son similares a los de los primeros*”. El actor, sin embargo, como señala la *intervención conjunta*, no precisa por qué, pese a encontrarse *prima facie* sometidos a ordenamientos jurídicos distintos en virtud del principio de territorialidad de la Ley<sup>6</sup>, los proveedores nacionales y extranjeros se encuentran en condiciones similares o tienen un elemento en común de comparación que permita adecuadamente confrontarlos.

Más allá de que ambos grupos de sujetos puedan ser proveedores de bienes y servicios que operan en el comercio electrónico, el actor debía poner de manifiesto por qué en el contexto de la disposición acusada, de los específicos deberes que establece y, en particular, pese a encontrarse bajo el imperio de sistemas jurídicos distintos (su principal diferencia), existía un elemento que los hiciera susceptibles de comparación e hipotéticamente supusiera la necesidad de integrar a los sujetos extranjeros en el campo de aplicación de la norma. Tampoco el demandante plantea una razón, en virtud de la cual, se genera un tratamiento diferenciado sin justificación constitucional alguna. No obstante existir elementos que permiten inferir la razón por la cual los proveedores extranjeros no son contemplados en la disposición, no se ofrecen razones para mostrar que esta forma de proceder por el Legislador era constitucionalmente injustificada. En contraste, por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio afirma que el supuesto trato diferenciado tiene como sustento la posibilidad real de que esa institución puede realizar efectivo control sobre las entidades vigiladas y proteger los derechos de los consumidores.

De otro lado, la Corte ha señalado que la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, en los términos de los artículos 13 y 75 de la Constitución, supone que cuando la Ley contemple que para la prestación de un servicio público de telecomunicaciones concurren particulares, debe el Estado permitir el acceso a todos los posibles interesados que reúnan las condiciones de idoneidad técnica, económica y financiera que permitan asegurar la óptima ejecución del objeto de la concesión que se pretende adjudicar<sup>7</sup>. A

---

<sup>5</sup> Sentencias C-635 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-138 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-394 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-089 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-283 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>6</sup> En la Sentencia C-395 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería), reiterada en la Sentencia C-249 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), indicó la Corte: “[e]l principio de la aplicación territorial de la ley tiene un doble contenido: i) positivo, según el cual los hechos, actos, bienes y personas localizados en un territorio están sometidos a la ley de ese territorio; ii) negativo, según el cual los hechos, actos, bienes y personas no localizados en un territorio no están sometidos a la ley de este territorio. Dicho principio es expresión de la soberanía del Estado con referencia al elemento territorial o espacial del mismo”.

<sup>7</sup> Sentencias C-815-01. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-838-02. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-038-03. M.P. Jaime

partir de este alcance del artículo 75 de la C.P., el demandante no sustenta en qué sentido la norma acusada discrimina o limita el uso del espectro a los proveedores y expendedores nacionales. De hecho, la Agencia Nacional del Espectro explica que quien debe tener permiso de uso del espectro para acceder a su uso, conforme a dicha norma, es el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, que efectivamente realiza la transmisión de información y hace uso del espectro en bandas en que se requiere dicha licencia (como en el caso de proveedores comerciales de telefonía e Internet inalámbrico fijo o móvil), no el comerciante que vende sus productos o servicios a través de dicho medio, ya sea en páginas o aplicaciones diseñadas para tal fin, pues este solo vale (legalmente) de un servicio prestado por un tercero.

Tampoco el demandante evidencia de forma suficiente la razón por la cual la desigualdad que alega desconoce la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, sobre cuyas bases se erige la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas de Colombia. Estas tres son las condiciones del elemento internacionalizante en la política exterior del país, conforme a la concepción asumida por el Constituyente de 1991<sup>8</sup>. El actor, sin embargo, no brinda argumentos que generen una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada, por la violación de los referidos principios, teniendo en cuenta que los alcances del mandato constitucional citado se proyectan en el específico campo de las relaciones internacionales del Estado colombiano.

**10.2.** El demandante sostiene, también contra el artículo 50, letra f), de la Ley 1480 de 2011, que el Legislador estableció una responsabilidad, por fallas en la seguridad de las transacciones, de carácter objetivo, únicamente para el proveedor de bienes y servicios, no en cabeza del productor correspondiente o de terceros, pese a que estos hayan podido ser los causantes de las afectaciones a la seguridad. Por lo tanto, en su opinión, se desconoce el inciso 2º del artículo 78 de la C.P., que contempla que el productor, así como el proveedor, pueden ser responsables; el derecho a la igualdad de los proveedores en comparación con los productores (Art. 13 de la C.P.) y se desprotege al consumidor, al hacer responsable al proveedor de un riesgo en el comercio electrónico “*que él no necesariamente controla*” (Art. 75 de la C.P.).

La Sala Plena encuentra que la anterior acusación carece de *certeza*. Como lo consideró el Procurador General, el demandante parte de supuestos que no se desprenden del texto de la norma impugnada ni de la Ley 1480 de 2011, sistemáticamente interpretada. En sustancia, la objeción del actor contra la norma consiste en que establece un deber en cabeza del proveedor y no del productor, de emplear mecanismos de seguridad en las transacciones electrónicas y de responder por las fallas a que den lugar los medios empleados, interpretación de la cual se desprenden las varias consecuencias inconstitucionales que argumenta. Según el demandante, el productor, así como el proveedor, conforme a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional,

---

Araujo Rentería, reiteradas en la Sentencia C-151 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>8</sup> Ver Sentencia C-564 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

tienen obligaciones y deben ser responsables en pie de igualdad, frente a los consumidores, por los atentados ocasionados a la salud, a la seguridad y al adecuado aprovisionamiento, en contraposición a lo que señala el precepto acusado. La norma acusada y, en general, el Estatuto del Consumidor, sin embargo, no excluyen ese esquema de obligaciones y responsabilidades, como lo considera el demandante, sino que, antes bien, constituyen una manifestación de aquél.

Como se indicó atrás (*supra* fundamento 8), el Legislador estableció un régimen amplio de protección en la Ley 1480 de 2011, para la salvaguarda de los derechos y la posición del consumidor, así como en orden a amparar la autonomía privada de su voluntad y sus legítimos intereses económicos, tanto frente a los proveedores como a los productores de bienes y servicios. Como correlato, en varios de sus artículos creó en cabeza de estos una serie de obligaciones y responsabilidades en torno a la idoneidad, seguridad, calidad, y buen estado de los bienes ofrecidos. De la misma manera, en virtud de la Ley, productores y proveedores concurren solidariamente a responder en materia de garantía de los bienes enajenados y en los supuestos de ventas a distancia, deben asegurar la entrega y la posibilidad de reclamaciones y devoluciones, etc.

De este modo, la Ley no solo no eximió sino que, antes bien, creó un estricto régimen de obligaciones y responsabilidades para el **productor** de bienes y servicios, sobre la base de un régimen de protección del consumidor. De hecho, prácticamente en todos los casos, en relación con garantías, calidad y daños del producto y cumplimiento de las operaciones comerciales, introdujo una responsabilidad solidaria entre proveedor y productor. En lo que tiene que ver con la norma demandada, que exige al proveedor y expendedor emplear mecanismos de seguridad en las transacciones electrónicas y responder por las fallas que estos generen, la no mención específica del productor está en principio justificada por razón de la materia sobre la que versa su campo de aplicación, pero, de hecho, ampliamente interpretada, tampoco excluye al *productor*.

Según el artículo 5, numeral 11, de la Ley 1480 de 2011 proveedor o expendedor es quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrece, suministra, distribuye o comercializa productos con o sin ánimo de lucro. A su vez, el artículo 49 *ídem* señala que se entenderá por comercio electrónico la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre *proveedores* y *los consumidores* para la comercialización de productos y servicios. Así, el Legislador entendió que la enajenación y venta bienes y servicios en el ámbito electrónico se da *típicamente* entre proveedor y consumidor. Por esta razón, la norma demandada establece el deber de tomar medidas de seguridad y fija responsabilidades a cargo de proveedor, pues es el agente que de ordinario comercializa, distribuye o vende tales productos al consumidor.

Sin embargo, la Corte comparte el criterio de la intervención conjunta, según el cual, dado que la definición legal de proveedor implica llevar a cabo habitualmente tales operaciones, si el productor también se encarga de

comercializar sus productos y emplea, directa o indirectamente, mecanismos electrónicos para el efecto, fungirá también como proveedor y la norma extenderá a él sus obligaciones y responsabilidades en materia de seguridad de los dispositivos utilizados. Así mismo, debe reiterarse que, como lo plantea el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la norma no excluye la responsabilidad de los productores de los bienes y servicios comercializados por los proveedores o expendedores. Los términos del precepto acusado no implican tampoco que en algún otro escenario del comercio, sea o no, electrónico, el productor no sea responsable y asuma varios deberes en lo relativo al artículo o el servicio vendido al consumidor, conforme al artículo 78, inciso 2º, de la Constitución.

Debe advertirse, adicionalmente, que el Legislador le atribuye no solamente al proveedor de bienes y servicios el control del riesgo de las operaciones realizadas a través de medios electrónicos, como lo plantea el demandante, sino que también existe un esquema de responsabilidades para las entidades financieras, por hechos de terceros, en virtud de los riesgos creados a partir de sus plataformas electrónicas, conforme a la Ley 1328 de 2009 y a varias disposiciones del Decreto Único 2555 de 2010.

En este orden de ideas, la Sala Plena reitera que el demandante parte de supuestos y de una interpretación del artículo 50, letra f), de la Ley 1480 de 2011 que no se desprenden de su texto y, por lo tanto, el segundo cargo formulado contra esa disposición carece de *certeza*.

**11.** El actor impugna el artículo 51, incisos 1º y 2º, de la Ley 1480 de 2011, a la luz de los cuales, cuando las ventas de bienes se realicen mediante mecanismos de comercio electrónico, tales como Internet, PSE y/o call center y/o cualquier otro mecanismo de televenta o tienda virtual, y se haya utilizado para realizar el pago una tarjeta de crédito, débito o cualquier otro instrumento de pago electrónico, los participantes del proceso de pago electrónico deben reversarlo si así lo solicite el consumidor, en casos de fraude o de una operación no solicitada y en aquellos eventos en los cuales el producto adquirido no sea recibido, resulte defectuoso o no corresponda al solicitado.

**11.1.** Según el demandante, se establece el referido deber especialmente en cabeza del proveedor, pero no del productor o de terceros, con lo cual se infringe el derecho a la igualdad (Art. 13 de la C.P.), y el inciso 2º del artículo 78 de la C.P., que obliga al Legislador a tomar en cuenta la conducta que puedan ocasionar, tanto productores como comercializadores, al atentar contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. Como en el cargo anterior, la Corte encuentra que la impugnación, basada en la supuesta exclusión del productor de los alcances de la norma, carece de *certeza*.

Según el párrafo 1º del mismo artículo 51 en mención, se entienden por participantes en el proceso de pago, “*los emisores de los instrumentos de pago, las entidades administradoras de los Sistemas de Pago de Bajo Valor, los bancos que manejan las cuentas y/o depósitos bancarios del consumidor y/o del proveedor, entre otros*”. De este modo, como lo indicaron varios intervinientes,

es claro que la disposición demandada, en concordancia con el citado párrafo, establece una obligación a cargo de un conjunto de agentes del sistema financiero que operan en el desarrollo de las transacciones comerciales, pero ellos no son los únicos responsables. A estos les corresponde llevar a cabo las actuaciones respectivas, en el marco de sus obligaciones y según su posición, para garantizar que los recursos vuelvan al patrimonio del consumidor, pero claramente el párrafo citado hace una lista meramente enunciativa.

Así, los proveedores y expendedores, que precisamente han recibido el pago, de ser el caso, deberán autorizar el trámite reversión, en cuanto partes del respectivo contrato. Así mismo, si el productor también distribuye sus productos y, en particular, toma parte del proceso de pago de algún modo, tiene el deber de cumplir la obligación correspondiente, para que la operación de reversión pueda ser completada. El objetivo de la norma es establecer un régimen de garantía a favor del consumidor que compra y paga sus bienes y servicios, en los casos indicados por la norma. Por lo tanto, el deber se extiende de manera amplia a todas aquellas personas que han intervenido en la operación comercial de carácter electrónico, en primer lugar los agentes financieros, pero también, si es del caso, a los proveedores y a los productores. Lo relevantes no es su posición en la cadena de producción y distribución sino su participación el proceso de pago electrónico.

**11.2.** De otra parte, el actor considera que los incisos acusados también (*ii.i.*) desconocen el artículo 78 de la C.P., porque al aumentar las reversiones de pago y las devoluciones por causas imputables a otras personas, se incrementan los costos del comercio electrónico, de manera que se reducen las opciones de usarlo y se disminuye el adecuado “*aprovisionamiento*” de bienes y servicios a los usuarios, en particular a los que tienen menos capacidad adquisitiva. Adicionalmente, considera que las normas en mención (*ii.ii*) infringen el artículo 71 de la C.P., porque en ellas “*no aparecen estímulos especiales a los proveedores y demás sujetos que ejercen actividades que desarrollan la tecnología de las transacciones por medios electrónicos*”. Por el contrario, puntualiza, “*se los somete... a condiciones de responsabilidad más gravosas*.”

Para la Sala, el cargo por violación al artículo 78 de la C.P., no supera los requisitos de *pertinencia* y *especificidad*. De acuerdo con el planteamiento del actor, la presunta violación se deriva del supuesto incremento de las reversiones de pago, como resultado de lo anterior, el aumento de los costos del comercio electrónico y, de esta forma, la disminución del aprovisionamiento de bienes y servicios para los usuarios, todo lo anterior, derivado del deber de reversión de pago que prevé la norma, en los casos allí contemplados. Sin embargo, como es claro, el argumento se basa en un conjunto de conjeturas sobre los efectos de la regla; de presunciones e hipótesis, de eventual ocurrencia, elementos estos que no se derivan en modo alguno de los textos acusados. Como efecto, no se observa una confrontación concreta entre las disposiciones censuradas y el mandato constitucional invocado.

De la misma manera, el cargo por violación al artículo 71 de la C.P., carece de *pertinencia*, *suficiencia* y *especificidad*. Para el impugnante, el deber de realizar

la reversión de pago en ciertos supuestos, a solicitud del consumidor, no crea incentivos a la tecnología, como lo ordena dicha norma constitucional. Pues bien, si se interpreta de la mejor manera el argumento, hipotéticamente podría suponerse que la regla tenga alguna incidencia para los empresarios en el uso del comercio electrónico. Sin embargo, además de que esto también sería por completo especulativo, como lo planteó uno de los intervinientes, el demandante no proporciona argumentos para demostrar mínimamente que en rigor, mediante la norma, el Legislador tenía la obligación de crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la tecnología y, en particular, que omita dar cumplimiento a este deber. Esto, por cuanto el uso y la difusión del comercio electrónico, desde el punto de vista constitucional, es un asunto distinto y comporta dimensiones normativas diferentes a la obligación estatal de estimular la ciencia y la tecnología.

Por lo tanto, no se observan elementos de juicio dirigidos a poner de manifiesto, de forma básica, una contradicción entre las disposiciones legales objetadas y la norma constitucional invocada. En consecuencia, también en este caso, la demanda carece de aptitud sustantiva.

**11.3.** Por último, el actor impugna *las expresiones “sea objeto de fraude o” y “fraudulenta o”*, contenidas en los incisos 1º y 2º del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011. Estos vocablos califican uno de los supuestos en los cuales la Ley habilita al consumidor a solicitar la reversión de pago electrónico. La expresión “*fraude*”, es empleada para calificar un pago efectuado en estas condiciones y el vocablo “*fraudulenta*” es utilizado por el Legislador al establecer el trámite para que se dé curso a la solicitud de reversión. En efecto, la norma indica que procederá la reversión de pago, dentro de los 5 días hábiles siguientes a cuando el consumidor tuvo noticia de la operación “*fraudulenta*” y el consumidor presente queja ante el proveedor y devuelva el producto, de ser procedente, además de notificar de la reclamación al emisor del instrumento de pago electrónico utilizado para realizar la compra.

Según el actor, estas expresiones menoscaban el principio de legalidad y los derechos de los consumidores, debido a que el significado o contenido de “*fraude*” no fue objeto de una determinación precisa en la Ley 1480 de 2011 ni el contexto permite la identificación de su contenido. Plantea que esto es relevante, pues autoridades como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión de Regulación de las Comunicaciones pueden, en diferentes escenarios, exigir a quienes hacen comercialización por medios electrónicos la responsabilidad de revertir pagos, en los términos de las normas demandadas. De otra parte, señala que se “*pone a los actores que participan en las transacciones on line, pero especialmente a los consumidores en una situación precaria. Nótese que la falta de información sobre el alcance de estos términos confiere una amplísima discrecionalidad tanto a los consumidores como a los emisores de medios de pago y a los proveedores on line para determinar qué actos son fraudulentos*” (negrillas originales).

A juicio de la Sala, este cargo tampoco resulta apto para provocar un pronunciamiento de fondo, pues es construido con desconocimiento de las exigencias de *certeza* y *especificidad*. El demandante fundamentalmente acusa las expresiones cuestionadas de ser indeterminadas e indeterminables, en la medida en que la Ley 1480 de 2011 no precisó su contenido y alcance y tampoco pueden ser identificados a partir del contexto respectivo. De este modo, se desconocería más exactamente el principio de tipicidad (ley cierta), derivado del mandato general de legalidad. El actor explica que la referida indeterminación resulta decisiva en la definición de si hay lugar, o no, a la obligación de reversión de pago a cargo de proveedores de servicios, lo cual puede afectar tanto a estos como a los consumidores.

El argumento de la tipicidad, sin embargo, asume que a los fragmentos normativos demandados hacen parte o, de cualquier manera, tienen naturaleza sancionatoria, interpretación que no puede ser inferida de su texto ni a partir de una interpretación integral del artículo acusado. Dicho principio implica que deben ser previstas de manera clara, expresa e inequívoca las conductas a ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras, con la finalidad de disminuir los márgenes de discrecionalidad en su interpretación por parte de la autoridad estatal<sup>9</sup>. La norma acusada, en cambio, establece solamente una obligación para quienes participen del proceso pago, cuando una transferencia de recursos en operaciones de comercio electrónico se ha producido bajo unas específicas condiciones.

Lo anterior implica que se trata de una regulación sobre relaciones comerciales entre particulares y que, por lo tanto, el Legislador no fijó un supuesto de hecho que habilite a una autoridad pública a imponer consecuencias jurídicas, específicamente de índole sancionatorio. En este sentido, la acusación se sustenta en una lectura equivocada de la regla objeto de censura, lo cual conduce a la conclusión de que el cargo de tal manera construido carece de *certeza*. De otro lado, la impugnación se halla afectada de un problema de *especificidad*, debido a que, en gran manera como efecto de la falta de *certeza* del argumento analizado, no se plantea una oposición objetiva y verificable entre el contenido de los fragmentos controvertidos y el principio constitucional que se estima infringido. No se observa concreción ni puntualidad en la censura, ni tampoco una elemental evidencia de la alegada inconstitucionalidad. No se proporciona, en este sentido, ningún argumento que evidencie una confrontación directa y clara entre la regulación legal atacada y el mandato constitucional supuestamente menoscabado.

**12.** En este orden de ideas, la Corte concluye que ninguno de los cargos formulados contra la letra f) del artículo 50 y los incisos 1º y 2º del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011 se hallan fundados en una argumentación que cumpla con los requisitos mínimos de procedibilidad para un análisis y decisión de fondo. En consecuencia, la Sala deberá inhibirse de resolver por ineptitud sustantiva de la demanda.

---

<sup>9</sup> Ver, por todas, la Sentencia C-392 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

### iii. Síntesis de la decisión

13. El demandante planteó dos cargos contra la letra f) del artículo 50, y tres cargos contra los incisos 1 y 2 del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011. Sin embargo, luego de un análisis detenido y a partir de los elementos de juicio recabados dentro del proceso de constitucionalidad, la Sala Plena encontró que ninguna de las acusaciones superaba los requisitos de aptitud sustantiva para provocar un pronunciamiento de fondo.

**En relación con la letra f) del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011,** (i) el actor sostuvo que la disposición establece responsabilidades solo para proveedores ubicados en el territorio nacional, no para quienes actúan desde el exterior y, por ende, viola el derecho a la igualdad en general, a la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, a un trato equitativo y recíproco y a la protección por parte de las autoridades, de quienes venden sus bienes y servicios desde el territorio nacional (Arts. 3, 13, 75 y 226 de la C.P.). La Sala indicó que el cargo era inepto, por falta de *suficiencia*. Expresó que el actor no precisó por qué, pese a encontrarse sometidos a ordenamientos jurídicos distintos en virtud del principio de territorialidad de la Ley, los proveedores nacionales y extranjeros se encuentran en condiciones similares o tienen un elemento en común de comparación que permita adecuadamente confrontarlos. Así mismo, señaló que tampoco adujo una razón, en virtud de la cual, se genere un tratamiento diferenciado sin justificación constitucional (Arts. 2 y 13 de la C.P.).

Desde otro punto de vista, afirmó que el demandante no señaló en qué sentido la norma acusada impide el acceso a algunos de los posibles interesados en el uso del espectro electromagnético, con las condiciones de idoneidad técnica, económica y financiera necesarias para asegurar la óptima ejecución del correspondiente servicio (Art. 75 de la C.P.). Del mismo modo, expresó que no puso de manifiesto, de forma suficiente, la razón por la cual la desigualdad que alegó desconoce la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, sobre cuyas bases se erige la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas del Estado colombiano (Art. 226 de la C.P.).

(ii) De otra parte, el impugnante aseveró que la misma norma establece una responsabilidad por fallas en la seguridad de las transacciones, de carácter objetivo, únicamente para el proveedor de bienes y servicios, no en cabeza del productor correspondiente o de terceros, pese a que estos hayan podido ser los causantes de las afectaciones a la seguridad. Por lo tanto, afirmó que el precepto desconoce el inciso 2º del artículo 78 de la C.P., que contempla que el productor, así como el proveedor, pueden ser responsables; infringe el derecho a la igualdad de los proveedores en comparación con los productores (Art. 13 de la C.P.) y desprotege al consumidor, al hacer responsable al proveedor de un riesgo en el comercio electrónico “*que él no necesariamente controla*” (Art. 75 de la C.P.).

La Corte observó que el cargo era inepto por falta de *certeza*. Según el artículo 5, numeral 11, de la Ley 1480 de 2011, *proveedor* o *expendedor* es quien de

manera habitual, directa o indirectamente, ofrece, suministra, distribuye o comercializa productos con o sin ánimo de lucro, por lo cual, la norma demandada establece el deber de tomar medidas de seguridad y fija responsabilidades a cargo del proveedor, pues es el agente que de ordinario comercializa, distribuye o vende tales productos al consumidor. Sin embargo, si el productor también se encarga de distribuir sus productos y emplea, directa o indirectamente, mecanismos electrónicos para el efecto, la Sala consideró que funge como proveedor y la norma extiende a él sus obligaciones y responsabilidades en materia de seguridad de los dispositivos utilizados, contrario a lo que supuso el actor.

La Sala también precisó que el Legislador le atribuye no solamente al proveedor de bienes y servicios el control del riesgo de las operaciones realizadas a través de medios electrónicos, como lo asumió el demandante, sino que también existe un esquema de responsabilidades para las entidades financieras, por hechos de terceros, en virtud de los riesgos creados a partir de sus plataformas electrónicas, conforme a la Ley 1328 de 2009 y a varias disposiciones del Decreto Único 2555 de 2010.

**En lo que tiene que ver con los incisos 1º y 2º del artículo 51 de la Ley 1480 de 2011,** (i) el demandante señaló que las normas establecen el deber especialmente en cabeza del proveedor, de llevar a cabo la reversión de pago cuando así lo solicite el consumidor, en casos de fraude o de una operación no solicitada o en aquellos eventos en los cuales el producto adquirido no sea recibido, resulte defectuoso o no corresponda al solicitado. Sin embargo, planteó que no contemplan el mismo deber para el productor, de modo que infringen el derecho a la igualdad (Art. 13 de la C.P.), y el inciso 2º del artículo 78 de la C.P. que obliga al Legislador a tomar en cuenta la conducta, tanto de productores como de comercializadores al definir la responsabilidad de esta clase de actos.

La Sala Plena observó que el cargo era inepto por falta de *certeza*. Indicó que el deber de revertir el proceso de pago electrónico está a cargo de los participantes del respectivo proceso y el parágrafo 1º del mismo artículo 51 establece una lista enunciativa de quienes se consideran como tales, al indicar solo algunos e introducir la expresión “entre otros”, de manera que no están excluidos los productores, como lo supuso el impugnante.

(ii) De otra parte, el actor sostuvo que los incisos cuestionados desconocen el artículo 78 de la C.P. porque al aumentar las posibilidades de reversiones de pago y las devoluciones por causas imputables a otras personas (incluyendo abusos de los consumidores), se reducen las opciones de usarlo y el adecuado “*aprovisionamiento*” de bienes y servicios a los usuarios. Así mismo, consideró que infringen el artículo 71 de la C.P., en tanto en tales incisos “*no aparecen estímulos especiales a los proveedores y demás sujetos que ejercen actividades que desarrollan la tecnología de las transacciones por medios electrónicos*”. La Corte concluyó que estas acusaciones carecían de *pertinencia, especificidad y suficiencia*.

La Sala encontró que la impugnación por supuesta violación del artículo 78 inciso 2º de la C.P., se fundó en conjeturas y presunciones sobre los efectos prácticos de la regla y no se mostró una confrontación concreta entre las disposiciones censuradas y el mandato constitucional invocado. De igual manera, en lo relativo a la acusación de que el precepto no generaba estímulos a la tecnología, precisó que el demandante no proporcionó argumentos para demostrar mínimamente que, mediante la norma, el Legislador tenía la obligación de crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la tecnología y, en particular, que omite dar cumplimiento a este deber. Esto, acotó la Sala, por cuanto el uso y la difusión del comercio electrónico, desde el punto de vista constitucional, es un asunto distinto y comporta dimensiones normativas diferentes a la obligación estatal de estimular la ciencia y la tecnología.

(iii) Por último, el demandante estimó que las expresiones “*sea objeto de fraude o*” y “*fraudulenta o*”, contenidas en los incisos impugnados menoscaban el principio de legalidad, debido a que el significado del vocablo “*fraude*” no fue objeto de una determinación precisa en la Ley 1480 de 2011. En relación con este cargo, la Sala encontró que no superó el requisito de *certeza*, en la medida en que el demandante asumió que la disposición acusada tiene carácter sancionatorio y por esta razón el Legislador estaba vinculado por el principio de tipicidad, como manifestación del mandato constitucional de legalidad, cuando en realidad la norma no tiene esa índole sino que regula relaciones comerciales entre particulares. Así mismo, advirtió que el cargo carecía de *especificidad*, debido a que, en gran parte como consecuencia de la falta de *certeza*, no puso de manifiesto una contradicción concreta entre las expresiones demandadas y el mandato constitucional invocado.

De esta forma, la Corte concluyó que ninguno de los cargos planteados superó las exigencias mínimas para provocar un pronunciamiento de fondo y, en consecuencia, decidió inhibirse de decidir por ineptitud sustantiva de la demanda.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declararse **INHIBIDA** de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 50 y 51 de la Ley 1480 de 2011, “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

*Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente*

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado  
*Ausente en comisión*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada  
*Impedimento aceptado*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General