

DE LA DISCRECIONALIDAD SANCIONATORIA A LA OBJETIVIZACIÓN REGULATORIA EN CONSUMO: UN ANÁLISIS DESDE LA DOSIMETRÍA Y EL *SOFTLAW* EN COLOMBIA

*Juan Pablo López-Pérez**

Universidad del Rosario

juanpa.lopez@urosario.edu.co

Resumen: El sistema jurídico colombiano escindió las competencias de las autoridades en materia de consumo, delimitadas por la existencia de un régimen sancionatorio especial. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) es, por excelencia, la autoridad con las facultades más amplias para investigar, sancionar, ordenar correctivos, impartir instrucciones, entre otras. La amplitud discrecional delegada a esta entidad constituye un riesgo evidente para la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas. Así, en 2023, la propia Contraloría General de la República advirtió una falencia estructural en la imposición de sanciones, lo que hizo necesaria la configuración de un sistema que permita establecer criterios unificados para desplegar la facultad sancionatoria de la autoridad. Durante ese mismo año, la Delegatura para la Protección al Consumidor expidió el Manual de Dosimetría Sancionatoria, el cual ha representado un reto en su aplicación y en el reconocimiento de la autoridad como herramienta de *softlaw* orientada a mejorar las condiciones jurídicas en la imposición de sanciones. Sin embargo, esta herramienta orientadora para la autoridad ha implicado retos y dificultades en su utilización, generando dificultades en su aplicación práctica.

Palabras clave: Consumidor, Régimen sancionatorio, Superintendencia de Industria y Comercio, *Softlaw*.

* Abogado de la Universidad del Rosario, máster en estudios de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Especialidad en Políticas y Participación Ciudadana en Ciencia y Tecnología) de la Universidad de Salamanca, Oviedo y Valencia, Máster en Innovación y especialista en Gerencia de proyectos de la Universidad EAN y actualmente estudiante de doctorado de la Universidad de Salamanca. Es autor del libro *Manual internacional para el diseño de programas de compliance en consumo*, así como de diferentes artículos en protección al consumidor e innovación legal. Fue miembro del Consejo de expertos en Seguridad del Producto de la OCDE. Fue también director de investigaciones de protección al consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio. Representó a Colombia en organizaciones y foros internacionales en materia de protección al consumidor como IACL, OCDE, OEA, UNCTAD, ICPEN, FIAGC. Es auditor líder en sistemas de gestión de *compliance* de acuerdo a la ISO37301:2021 y líder implementador en programas de competencia de acuerdo a la NTC6378:2020. Actual vicepresidente del Instituto Colombiano de Derecho del Consumo. Ha sido docente a nivel de pregrado, especialización y maestría, en asuntos de derechos de los mercados e innovación legal.

FROM SANCTIONING DISCRETION TO REGULATORY OBJECTIVIZATION IN CONSUMER LAW: AN ANALYSIS OF PENALTY DOSIMETRY AND SOFT LAW IN COLOMBIA

Abstract: The Colombian legal system has fragmented the allocation of powers in consumer protection, establishing a special sanctioning regime in which the Superintendence of Industry and Commerce (SIC) holds the broadest authority to investigate, sanction, and order corrective measures. However, the wide discretionary powers granted to this authority raise concerns regarding legal certainty, as highlighted in 2023 by the Office of the Comptroller General, which identified structural flaws in the imposition of sanctions. In response, the Consumer Protection Delegation issued the *Sanctioning Dosimetry Manual*, conceived as a *soft law* instrument aimed at unifying criteria and strengthening the legal framework for sanctioning decisions. Nevertheless, its implementation has posed significant challenges in terms of both its practical application and its recognition by the authority itself. However, this guiding tool for the authority has entailed challenges and difficulties in its use, generating obstacles in its practical application.

Keywords: Consumer law, Sanctioning regime, Superintendence of Industry and Commerce, *Softlaw*.

1. Introducción

El régimen jurídico colombiano de protección al consumidor se ha edificado sobre una premisa básica, aunque en todo caso debatible: el consumidor es la parte débil en la relación de mercado y por tanto, requiere de mecanismos institucionales reforzados para el goce efectivo de sus derechos. La Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) reconoce esta situación y presenta diversos mecanismos que, en términos generales, se despliegan en dos vías: la jurisdiccional y la administrativa.

La vía jurisdiccional encuentra su soporte en el artículo 56 del Estatuto del Consumidor. Allí se establece un catálogo de acciones judiciales que buscan dar respuesta a distintos escenarios de afectación colectiva o individual de los derechos de los consumidores¹.

Un debate académico interesante surge de la propuesta de autores como Laura Stephanie Huertas (2017, pp. 136-137), quien ha identificado que, en escenarios excepcionales, la acción de tutela también puede operar como instrumento protector en asuntos de consumo, cuando por ejemplo la afectación de derechos de consumidores tiene conexidad directa con derechos fundamentales.

¹ De acuerdo al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 se enuncian: la acción popular, la acción de grupo, la acción de responsabilidad por producto defectuoso y la acción de protección al consumidor.

Por su parte, la vía administrativa se erige como un mecanismo complementario y autónomo. A través de ella, distintas autoridades administrativas ejercen competencias sancionatorias y correctivas frente a las infracciones al Estatuto del Consumidor. Aunque estas potestades han sido tradicionalmente comprendidas desde la lógica del *ius puniendi* estatal, esto es, como manifestaciones de la función sancionadora de la Administración, su alcance no se agota en la imposición de una consecuencia adversa al infractor. En materia de protección al consumidor, la jurisprudencia ha reconocido que la actuación administrativa también puede incorporar medidas de carácter correctivo o restaurativo, orientadas a remover los efectos de la conducta infractora, restablecer las condiciones afectadas y brindar una protección efectiva a los consumidores perjudicados².

2. Competencias sancionatorias en consumo: la Superintendencia de Industria y Comercio, las alcaldías y el procedimiento CPACA

El diseño institucional colombiano en materia de consumo se aparta de modelos centralizados, ya que no concentra la potestad sancionatoria en una sola autoridad. En lugar de ello, el legislador distribuyó competencias entre diversas entidades de acuerdo con la naturaleza del bien jurídico protegido: así, encontramos facultades sancionadoras en el sector transporte, en el ámbito financiero, en salud, en servicios de telecomunicaciones y, finalmente, en el consumo general, este último bajo competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante “SIC”).

La SIC, entonces, no es la única autoridad de protección al consumidor, pero sí ostenta una competencia residual y de carácter general. El artículo 59 del Estatuto del Consumidor le confiere facultades amplias de instrucción, vigilancia y control, entre las cuales se destacan: investigar infracciones, imponer sanciones, ordenar correctivos, impartir instrucciones, solicitar información y adelantar programas de educación, entre otros. Su competencia, es por tanto, el más amplio en términos de cobertura temática.

Sin embargo, el artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 asigna facultades a las alcaldías, con el aparente propósito de descentralizar la protección al consumidor. Sin embargo, este reparto fue limitado: mientras que la SIC puede imponer multas de hasta 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), las alcaldías solo pueden sancionar hasta con 100 SMMLV. Además, la Ley 1480 restringió la posibilidad de que estas entidades ejerzan funciones técnicas complejas, dejándolas principalmente en labores de vigilancia y control entre las cuales se encuentran la instrucción y juzgamiento de procedimientos

² Sobre las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, véase Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

sancionatorios, emisión de órdenes y educación al consumidor, conforme a lo que puede inferirse de los numerales 1, 3, 4, 9, 10 y 19 del artículo 59.

2.1. El procedimiento aplicable: remisión al CPACA y ausencia de especialidad

Un aspecto central en el modelo colombiano es que el sistema sancionatorio en consumo no cuenta con un procedimiento especial propio. El artículo 61 del Estatuto del Consumidor es claro en señalar que, para la imposición de sanciones, se debe aplicar el procedimiento administrativo sancionador general del CPACA, previsto entre los artículos 47 y 52, complementado por disposiciones específicas del Estatuto.

Esto significa que la SIC debe seguir las etapas generales del procedimiento sancionador administrativo: desarrollo de averiguación preliminar, apertura de investigación, formulación de cargos, descargos, práctica de pruebas y decisión final; y sus respectivos recursos (Jiménez Valderrama, F, *et.al.*, 2017, pp.361-378). La doctrina nacional indica que, en concordancia con el artículo 61 del Estatuto del Consumidor, la SIC podrá imponer sanciones por inobservancia de las normas contenidas en la misma ley, previa investigación administrativa. Dicho procedimiento verifica, en materia de protección al consumidor, la observancia de las disposiciones de la Ley 1480, así como el ejercicio de las demás competencias especiales que le han sido asignadas a la autoridad, con el fin de imponer las sanciones respectivas a que haya lugar (Corcione, 2018).

El Manual de Dosimetría Sancionatoria de la Delegatura para la Protección del Consumidor³ (en adelante “el manual”) reconoce esta situación: “el sistema sancionatorio colombiano no tiene un procedimiento especial asignado, sino que remite de manera explícita al CPACA, debiendo este ser complementado por las reglas propias del Estatuto del Consumidor” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 13).

La ausencia de un procedimiento especial se convierte así en un factor que acentúa la discrecionalidad, pues la única referencia metodológica específica está en el párrafo 1º del artículo 61, con los ocho factores de graduación. La falta de pautas sobre cómo aplicarlos ha generado en la práctica una multiplicidad de criterios en las decisiones de la SIC y de las alcaldías, lo que explica el origen mismo del Manual como intento de estandarización.

³ Respuesta a derecho de petición remitida por la Contraloría General de la República, bajo solicitud ciudadana Rad. 2025-338676-82111-SE para el envío del Manual de Dosimetría descrito, 3 de junio de 2025.

La doctrina ha cuestionado la falta de objetividad en las actuaciones administrativas, al generar intentos insuficientes y carentes de uniformidad, como lo advierte Fernando Peña Bennet (2022, p. 207):

No obstante, esto resulta insatisfactorio e insuficiente pues, ante la ausencia de unos parámetros de tasación verdaderamente objetivos, se presentan sanciones con un soporte subjetivo que carecen de uniformidad, vulnerando, entre otras cosas, la seguridad jurídica y los individuos que pretenden concurrir al mercado.

El Manual, aunque no vinculante, busca contribuir a paliar la ausencia de instrumentos de armonización efectiva. Como lo reconoce expresamente la Delegatura:

... los criterios aquí descritos serán concretados en cada caso en particular, aplicados o inaplicados, adicionados o limitados, en ejercicio de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio. En consecuencia, las disposiciones aquí previstas no vinculan estrictamente la metodología, interpretación o proceso de dosificación sancionatoria de la entidad. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 25)

Lo anterior confirma la naturaleza de *softlaw* del Manual: no constituye fuente de derecho vinculante, pero sí se presenta como modelo de buenas prácticas que orienta a los operadores jurídicos internos y ofrece cierta guía que de hecho nada obsta para que no pueda extenderse a entidades locales de acuerdo a las atribuciones establecidas en el artículo 62 de la ley 1480 de 2011. No obstante, la tensión persiste ya que, ¿puede un instrumento no vinculante suplir la falta de uniformidad en un sistema institucional fragmentado?

2.2. La necesidad de un equilibrio entre centralización y autonomía territorial, en asuntos de dosimetría

La existencia de competencias compartidas en materia de consumo responde a una intención legítima del legislador: acercar la protección al consumidor a los territorios y evitar que todo dependa de la autoridad nacional la cual se encuentra localizada en Bogotá, Colombia.

El riesgo es evidente ya que en apariencia podría existir desigualdad en el trato sancionatorio según la autoridad que conozca el caso. Una misma conducta (por ejemplo, publicidad engañosa) puede ser sancionada con criterios radicalmente diferentes si

es conocida por la SIC o por una alcaldía. El principio de igualdad, consagrado en la Constitución y reiterado por la Corte Constitucional (CC, Sentencia C-178/14, Col.), exige superar estas divergencias.

De ahí que el Manual, aunque sea un ejercicio de *softlaw*, representa un primer paso hacia la estandarización metodológica. Su potencial no está en imponer reglas obligatorias, sino en ofrecer parámetros razonables que reduzcan la dispersión y fortalezcan la seguridad jurídica de los investigados. La gran pregunta, sin embargo, es si el legislador debería avanzar hacia un procedimiento especial de consumo que unifique criterios de forma vinculante, como ya lo tienen otros ámbitos en la legislación colombiana.

3. El artículo 61 del Estatuto del Consumidor y el hallazgo de la Contraloría: génesis del Manual de Dosimetría Sancionatoria

El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 constituye el eje de la potestad sancionadora de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de consumo. Allí se fija el rango de multas (hasta 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV)) y en su párrafo primero, se consagran los factores que deben ser tenidos en cuenta al momento de graduar la sanción: (i) el daño causado a los consumidores; (ii) la persistencia de la conducta; (iii) la reincidencia; (iv) la disposición de buscar soluciones adecuadas; (v) la colaboración con las autoridades; (vi) el beneficio económico obtenido; (vii) el uso de medios fraudulentos o personas interpuestas; y (viii) el grado de prudencia o diligencia observado por el infractor.

La norma, sin embargo, presenta un diseño abierto. Si bien establece los criterios, no define cómo deben aplicarse, ponderarse, ni valorarse en cada caso. En palabras del Manual:

... la Ley 1480 de 2011 determinaba un amplio margen para la imposición de sanciones sin criterios adicionales explícitos para reducirlo o dividirlo; y los agravantes y atenuantes contenidos en el párrafo primero no tenían un tratamiento evidente frente a su naturaleza y participación en la tasación de la multa. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 16)

Esta indeterminación normativa, que en el plano constitucional ha sido avalada bajo la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados (CC, Sentencia C-258/14, Col.; CC, Sentencia C-392/19, Col.), generó en la práctica una enorme discrecionalidad para la autoridad. Tal discrecionalidad, aunque legítima, debía ser debidamente motivada y ejercida bajo parámetros de proporcionalidad, igualdad y legalidad. El problema fue

que la ausencia de una metodología clara para valorar los factores produjo decisiones heterogéneas, difíciles de predecir y en ocasiones, cuestionadas por los propios entes de control.

3.1. La necesidad de un equilibrio entre centralización y autonomía territorial, en asuntos de dosimetría

En 2023, la Contraloría General de la República realizó un hallazgo a la SIC y advirtió una falencia estructural en la imposición de sanciones (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024a). El hallazgo fue contundente:

No se cuenta con claridad y soportes suficientes que permitan verificar el criterio técnico aplicado para el establecimiento del valor de cada sanción; no se reporta un procedimiento técnico razonable que permita regular el ejercicio de los derechos de las partes, como herramienta en las decisiones que conlleven la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024a, p. 3)

La Contraloría no cuestionó la legitimidad de las multas impuestas, sino la ausencia de criterios claros y verificables que permitieran explicar cómo se había llegado a determinado monto dentro del amplio rango legal. El órgano de control advirtió, además, que esta deficiencia incrementaba el riesgo de litigiosidad, pues los sancionados podían alegar arbitrariedad o falta de proporcionalidad en las decisiones de la SIC.

Ante este panorama, la Contraloría recomendó una acción de mejora: “realizar un documento metodológico para la dosimetría sancionatoria teniendo en cuenta la normativa legal aplicable para cada uno de los ámbitos de competencia con que cuentan las diferentes dependencias de la SIC” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024a, p. 3).

Este fue el punto de partida para que, el 15 de diciembre de 2023, la Delegatura para la Protección al Consumidor anexara el denominado “Manual de Dosimetría Sancionatoria Delegatura para la Protección del Consumidor”, cuyo contenido hoy constituye objeto de estudio académico; ejercicio que en todo caso fue desarrollado a lo largo del 2023, en donde la SIC, diseñó, alojó y desarrolló el primer congreso internacional de dosimetría sancionatorio, en donde se dieron a conocer algunos de los ejercicios allí realizados (Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, 2024b). De hecho, el Foro Iberoamericano de Agencias de Gobierno en Consumo (FIAGC) indicó:

Como parte del desarrollo de la nueva política e instrucciones de buenas prácticas para la dosificación de sanciones, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor se encuentra desarrollando un sistema integral para el apoyo en el cálculo de sanciones administrativas, que permita objetivar la discrecionalidad inherente al ejercicio de dosimetría, y garantizar la aplicación de los principios de tipicidad, proporcionalidad, razonabilidad e igualdad.

Esta iniciativa como ejercicio de *legaltech* busca, además de potenciar la eficiencia en las actuaciones administrativas a través de la optimización de procesos mediante la incorporación de soluciones tecnológicas, dotar de mayor claridad y coherencia el sustento de las sanciones impuestas de forma que se protejan en mayor medida las garantías procesales y se robustezca el ejercicio de las funciones administrativas de la entidad. (Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor, s. f.)

3.2. La necesidad de un equilibrio entre centralización y autonomía territorial, en asuntos de dosimetría

El proceso de gestación del Manual no ha estado exento de paradojas. Por un lado, la Delegatura lo presentó como respuesta al hallazgo de la Contraloría, reconociendo la necesidad de contar con una guía metodológica que racionalizara la discrecionalidad; así como desarrolló eventos internacionales para su presentación. Por otro, la Autoridad ha señalado que “no ha diseñado un manual de dosificación sancionatoria ...” y que “no se han establecido plazos aproximados de implementación de un manual de dosificación sancionatoria”. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024d, p. 2).

Esta aparente contradicción refleja la ambigüedad institucional frente a la naturaleza del Manual. Formalmente, la SIC no lo reconoce como vinculante ni como parte de su marco normativo o instructivo, pero al mismo tiempo pareciera utilizarlo como instrumento de referencia interna y lo presenta como respuesta al órgano de control.

3.3. La Corte Constitucional y la exequibilidad del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011

La discusión sobre la amplitud del artículo 61 llegó también a la Corte Constitucional. En la Sentencia C-044 de 2023, la Corte declaró exequible la disposición, argumentando que cumplía con los requisitos mínimos de certeza exigibles en el sistema punitivo administrativo. Según la Corte, el listado de factores del párrafo primero, aunque abierto, constituía una guía suficiente para garantizar que la potestad sancionatoria se ejerciera dentro de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

La SIC retoma esta decisión en el Manual para justificar la pertinencia de su iniciativa:

... se hace fundamental, desde la potestad sancionatoria de la SIC, racionalizar el margen legal de discrecionalidad permitido por dicho artículo con el fin de: i) garantizar el derecho a la igualdad; ii) robustecer las decisiones sancionatorias; iii) incrementar la transparencia; iv) reducir costos administrativos por litigiosidad; y v) optimizar el principio de legalidad. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 17)

Es decir, aunque el artículo 61 fue considerado constitucionalmente válido, la práctica ha demostrado que su aplicación requiere un andamiaje metodológico adicional para traducir los conceptos indeterminados en parámetros operativos concretos.

El hallazgo de la Contraloría y la respuesta de la SIC ponen de relieve una tensión permanente en el derecho administrativo sancionador: el equilibrio entre la discrecionalidad legítima de la autoridad y la exigencia de seguridad jurídica de los investigados.

En el caso del artículo 61, la discrecionalidad es inevitable y necesaria, pues los factores de graduación (como el daño causado o el grado de diligencia) no admiten una valoración matemática rígida. Sin embargo, dejar toda la valoración en manos de la apreciación subjetiva de los funcionarios crea riesgos de arbitrariedad. De ahí la importancia de contar con guías metodológicas que, aunque sean *softlaw*, permitan reducir la dispersión y fortalecer la motivación de las decisiones.

El Manual, al estructurar categorías de infracciones, metodologías de ponderación y límites de confiscatoriedad, constituye una respuesta razonable a esta necesidad. No obstante, al no ser vinculante, su efectividad depende de la voluntad interna de la SIC de aplicarlo y de la capacidad de los jueces contencioso-administrativos de reconocerlo como parámetro de buenas prácticas.

4. La naturaleza de *softlaw* del Manual: entre buenas prácticas y límites de legalidad

El Manual de Dosimetría Sancionatoria de la SIC no tiene la condición de norma jurídica obligatoria. Desde su concepción fue presentado como un documento metodológico de referencia y por tanto, en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano debe entenderse como un ejemplo de *softlaw*.

La propia SIC lo reconoce de manera expresa:

No obstante, tratándose de un Manual de Dosificación Sancionatoria, los criterios aquí descritos serán concretados en cada caso en particular, aplicados o inaplicados, adicionados o limitados, en ejercicio de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio. En consecuencia, las disposiciones aquí previstas no vinculan estrictamente la metodología, interpretación o proceso de dosificación sancionatoria de parte o la totalidad de los procesos administrativos sancionatorios de la entidad. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 25)

Esto significa que el Manual no crea obligaciones jurídicas ni para los administrados ni para la misma entidad. Opera como guía de actuación interna y como parámetro de transparencia, pero no sustituye la valoración discrecional ni la motivación individualizada de cada caso.

El Manual de Dosimetría no es un caso aislado. Al contrario, se inscribe en una práctica extendida de la SIC, que en distintos campos ha optado por expedir guías, lineamientos y documentos orientadores para interpretar conceptos jurídicos indeterminados y ofrecer recomendaciones a los agentes del mercado. Algunos ejemplos relevantes son:

- Guía para el Oficial de Cumplimiento en Protección de Datos Personales (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023b): documento orientador que explica las funciones, perfil y responsabilidades de este rol en las empresas, pese a que la Ley 1581 de 2012 no regula con detalle esta figura.
- Guía de Comercio Electrónico (Superintendencia de Industria y Comercio, 2022): donde la SIC identifica riesgos típicos en transacciones digitales, recomendaciones sobre información previa al contrato y buenas prácticas de retracto y garantías en entornos digitales.
- Guía de Publicidad con Influenciadores (Superintendencia de Industria y Comercio, 2020): instrumento pionero en Latinoamérica que, sin ser vinculante, estableció parámetros de transparencia en la publicidad digital, como la obligación de revelar vínculos comerciales bajo hashtags o mensajes visibles.
- Guía de Consumo y Género (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023c): orientada a promover prácticas empresariales libres

de estereotipos sexistas, con recomendaciones en materia de diseño de campañas, mensajes publicitarios y adecuación de productos.

- Guía de Lenguaje Claro (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023a): lineamientos para que los contratos de adhesión, garantías y comunicaciones empresariales sean comprensibles para el consumidor promedio, evitando tecnicismos y cláusulas ambiguas.

Estos ejemplos muestran un patrón: la identificación de parámetros normativos abiertos o indeterminados (deber de información, cláusulas abusivas, publicidad engañosa, lenguaje claro, enfoque diferencial, entre otros) y su traducción en criterios prácticos de cumplimiento. El valor de estas guías no es obligar, sino servir como fuente de entendimiento institucional y como criterio de referencia para empresas, consumidores, jueces y hasta la propia administración.

En ese sentido, el Manual de Dosimetría se inserta en una misma lógica: frente a la indeterminación del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, la SIC no puede legislar, pero sí puede sistematizar buenas prácticas internas y proyectarlas como modelo de actuación razonable, aun cuando no sea vinculante.

Sin embargo, el uso de manuales y guías en materia sancionatoria plantea un debate frente al principio de reserva de ley. La sanción administrativa, como manifestación del *ius puniendi* estatal, exige que sus elementos esenciales estén definidos por norma con fuerza de ley. De allí que, si un Manual como el de dosimetría adquiriera carácter obligatorio, podría vulnerar la reserva de ley y el principio de tipicidad.

Sin embargo, al ser *softlaw*, el Manual evita este riesgo ya que se limita a orientar y recomendar, dejando intacta la discrecionalidad de la autoridad. Así lo reconoce la SIC:

Las instrucciones, apreciaciones, parámetros, factores de evaluación y demás elementos que componen el presente Manual ... representan únicamente un esfuerzo institucional para ordenar, sistematizar y racionalizar el ejercicio de la función sancionatoria administrativa; sin que, en ningún caso, sea un condicionante o factor restrictivo para su ejercicio. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 27)

El dilema, entonces, no es de legalidad formal, sino de legitimidad material: ¿hasta qué punto las guías o modelos de orientación mediante mecanismos de *softlaw* logran estandarizar las decisiones sin convertirse en una barrera que limite la individualización necesaria en cada caso?

Aunque el Manual no sea vinculante, no puede desconocerse su valor como parámetro auxiliar de motivación y control judicial. En un escenario contencioso, la motivación de la sanción se fortalece si la SIC demuestra que aplicó (aunque fuese de manera flexible) los criterios metodológicos allí previstos.

Para el juez administrativo, la existencia de un Manual de referencia le permite evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción impuesta. En contraste, cuando la SIC se aparta de sus lineamientos, la motivación debe ser más robusta. Así, aun siendo *softlaw*, el Manual contribuye indirectamente a la transparencia y a la reducción de la litigiosidad, en línea con lo que la Delegatura reconoce como objetivo central: “incrementar la transparencia de las decisiones sancionatorias y reducir costos administrativos por litigiosidad relacionada a posibles ambigüedades o oscuridades contenidas en las decisiones” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 17).

5. Los modificadores del artículo 61: agravantes, atenuantes y mixtos

El párrafo primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 en su párrafo 1, introduce un listado de factores que deben ser tenidos en cuenta por la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de graduar una sanción: el daño causado, la persistencia en la conducta, la reincidencia, la disposición de dar solución a los consumidores, la colaboración con la autoridad, el beneficio económico obtenido, el uso de medios fraudulentos y el grado de diligencia desplegado. Estos factores, denominados por la SIC como “modificadores”, se convierten en piezas centrales del Manual, al ser los criterios legales a los que se debe dar un tratamiento metodológico.

La SIC lo reconoce expresamente: “Por disposición legal, todos los anteriores Modificadores deben ser considerados por la entidad en el ejercicio de sus funciones. Siendo un deber legal, ésta debe determinar la metodología de su análisis y su realización dentro de cada ejercicio de imposición de dosificación” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 22).

El punto clave aquí es que, si bien la ley exige su consideración, no establece cómo ponderarlos ni qué peso asignarles. El Manual viene a llenar ese vacío con un modelo de valoración técnica, que busca evitar la arbitrariedad y dotar de racionalidad a la discrecionalidad sancionatoria.

Desde una perspectiva académica, este planteamiento es valioso porque permite comprender la potestad sancionadora no solo como castigo, sino como mecanismo de regulación de conductas. El hecho de que los atenuantes estén diseñados para fomentar la

colaboración y la reparación temprana muestra una visión restaurativa, que trasciende el paradigma puramente represivo.

5.1. Los modificadores agravantes

Los agravantes son aquellos factores que, una vez acreditados, incrementan la sanción. El Manual señala que no se trata de condiciones meramente binarias (sí o no), sino que muchos de ellos admiten graduaciones de magnitud.

Por ejemplo, en relación con el daño causado a los consumidores (numeral 1 del párrafo del art. 61), la SIC advierte: “Dada la existencia de diferentes tipos de consumidores (medio, selectivo y especializado), con diferentes grados de vulnerabilidad, es posible ver que el daño o riesgo generado a un consumidor varía en función de su grado de vulnerabilidad” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 23).

Este reconocimiento es fundamental: no es lo mismo afectar a consumidores *hipervulnerables* (adultos mayores, comunidades rurales, personas con discapacidad) que a consumidores especializados con capacidad de negociación. La metodología de la SIC, entonces, pretende ponderar la extensión y la gravedad del daño atendiendo al contexto de la relación de consumo.

Otro ejemplo de agravante graduable es la persistencia de la conducta: una infracción puntual no puede tener la misma consecuencia que una conducta repetida y prolongada en el tiempo. En este caso, el Manual alinea el derecho sancionador administrativo con un principio básico del derecho penal: a mayor persistencia, mayor reproche y, por tanto, mayor sanción.

5.2. Los modificadores atenuantes

En contraste, los atenuantes son circunstancias que permiten reducir la sanción. El Manual los describe como factores con funcionamiento similar a los agravantes, pero en sentido inverso:

Los atenuantes tienen el mismo funcionamiento operativo que los agravantes en la dosificación de la sanción. Cada uno es considerado como una unidad que, en algunos casos puede admitir una verificación binaria —v.g. colaboró o no colaboró con la SIC—; o bien, pueden tener una calificación matizada. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 25)

Un punto relevante es que, a diferencia de los agravantes, los atenuantes tienen un límite máximo de reducción: no pueden disminuir la sanción en más del 30% del tope aplicable al caso concreto. Esto busca preservar el efecto disuasorio de la sanción. En palabras del Manual: “Los atenuantes ... nunca podrán permitir que la sanción sea menor al límite inferior. En consecuencia, aun cuando la participación de los atenuantes sea mayor a la de los agravantes, la sanción no podrá ser nula” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 26).

Ejemplos de atenuantes típicos son: la colaboración efectiva con la SIC durante la investigación o la disposición de ofrecer soluciones adecuadas a los consumidores o la . Estos factores tienen un doble valor: refuerzan la función restaurativa de la potestad sancionadora y a la vez, generan incentivos para que los investigados cooperen y mitiguen daños.

Importante solo a título de mención que la Resolución 2972 de la SIC (2024c) desarrolla mediante un modelo de *softlaw* el concepto de atenuante asociado a prudencia y diligencia, indicando que los mismos pueden llegar a ser valorados entre otros por medio de programas de *compliance*, autorregulación y *due-diligence* (López-Pérez, 2025).

5.3. Los modificadores mixtos

Un aporte interesante del Manual es la construcción de una tercera categoría: los modificadores mixtos. Se trata de factores que, según cómo se presenten, pueden operar como agravantes o como atenuantes.

Así ocurre, por ejemplo, con el numeral 4 del párrafo del artículo 61: “La disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores”. Si el investigado ofrece soluciones eficaces, se trata de un atenuante; si no lo hace, se convierte en agravante. Lo mismo sucede con el numeral 5: “La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes”.

El Manual señala:

El presente Manual tendrá por propósito evitar incurrir en la utilización de ‘Modificadores Mixtos’ al hacer una descomposición informada de sus partes en agravantes y atenuantes. No obstante, cualquier descomposición realizada en este Manual no es vinculante y tiene por propósito informar el ejercicio de la función administrativa sancionatoria. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 27)

La estrategia de “descomponer” los modificadores mixtos busca dar claridad metodológica y evitar decisiones arbitrarias. Sin embargo, como todo en el Manual, no obliga a la SIC: es solo una recomendación de buenas prácticas.

6. Límites superiores e inferiores de la sanción: legalidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad

En cualquier sistema sancionatorio, la fijación de límites máximos e inferiores a las multas no es un detalle técnico, sino una garantía fundamental del principio de legalidad y del principio de proporcionalidad. En el derecho administrativo sancionador, implica que el legislador debe establecer márgenes dentro de los cuales la administración puede graduar la sanción.

La Ley 1480 de 2011 prevé que la Superintendencia de Industria y Comercio puede imponer multas hasta de 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV). Este es el límite máximo legal que opera como marco para cualquier decisión sancionatoria. Sin embargo, este tope genérico es demasiado amplio y plantea un riesgo: la misma conducta podría ser sancionada con una multa mínima o con una máxima, sin criterios intermedios que orienten la decisión.

Aquí entra a operar el Manual de Dosimetría Sancionatoria, que propone una metodología para dotar de racionalidad este amplio margen, a través de la fijación de límites superiores de no confiscatoriedad y límites inferiores de efectividad.

6.1. El límite superior: la no confiscatoriedad

El Manual señala que el límite superior no se agota en el tope de los 2.000 SMMLV, sino que debe complementarse con el principio de no confiscatoriedad. En palabras del documento: “El límite de no confiscatoriedad implicará que las sanciones impuestas por la Dirección no tengan por efecto indefectible la extinción inevitable e insubsanable de la vida económica del sancionado como agente del mercado” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 34).

La noción de no confiscatoriedad tiene una doble raíz constitucional: (i) el derecho a la propiedad privada (art. 58 de la Constitución) y (ii) la libertad de empresa (art. 333). Una sanción que, de plano, implique la desaparición económica de un investigado, sería abiertamente inconstitucional por vulnerar estas garantías.

El Manual, además, reconoce que este límite debe adaptarse a las condiciones de cada agente:

Una sanción de dos mil salarios mínimos puede ser ínfima para una empresa que tenga una utilidad elevadísima —v.g. una gran superficie o una multinacional—; así como, por el contrario, una sanción de diez salarios mínimos puede representar el cierre de una empresa familiar recién creada. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 33)

Esto supone que la proporcionalidad no puede evaluarse de forma abstracta, sino en función de la capacidad económica del sancionado, lo cual introduce un elemento de justicia distributiva en la dosimetría sancionatoria.

7. La herramienta tecnológica como soporte del Manual

Una innovación destacada del Manual es la creación de un Aplicativo tecnológico que respalda el ejercicio de dosificación de sanciones. La autoridad lo presenta como un instrumento auxiliar que busca estandarizar criterios, generar trazabilidad y mejorar la eficiencia administrativa.

El Aplicativo cumple tres propósitos centrales: i) garantizar el seguimiento estricto del Manual, obligando al dosificador a recorrer cada paso de la metodología (infracciones, agravantes, atenuantes, variables económicas); ii) aportar trazabilidad, mediante una base de datos que almacena todas las decisiones y criterios utilizados, lo que permite auditar las resoluciones y reducir el margen de discrecionalidad; y iii) promover la eficiencia administrativa, evitando la dispersión de criterios que motivó el hallazgo de la Contraloría General de la República sobre la falta de soporte técnico en la determinación de sanciones.

No obstante, la SIC es enfática en aclarar que el Aplicativo, al igual que el Manual, no es vinculante. En palabras del texto: “Las instrucciones, apreciaciones, parámetros, factores de evaluación y demás elementos que componen el presente Manual no son vinculantes para la Superintendencia ni para la Delegatura” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 49). Esta precisión es clave para entender que el Aplicativo no constituye un sistema de decisión automática, sino una herramienta de apoyo que facilita la labor del funcionario sin sustituir su juicio.

La utilización de esta herramienta plantea un reto interesante: ¿puede una autoridad administrativa valerse de un software para dosificar sanciones sin caer en la automatización prohibida de decisiones públicas? La respuesta del Manual es clara: el Aplicativo no reemplaza la deliberación humana, sino que la complementa, imponiendo orden y consistencia. No obstante, la línea es delgada y abre un debate sobre los riesgos

de “algoritmización” del derecho sancionador, que podría derivar en decisiones rígidas y descontextualizadas si no se mantiene el control humano.

8. Conclusiones

El análisis del régimen sancionatorio en materia de consumo en Colombia, y en particular del *Manual de Dosimetría Sancionatoria* elaborado por la Delegatura de Protección al Consumidor de la SIC, permite concluir que el sistema se mueve entre la solidez de un marco legal claro y las tensiones propias de la discrecionalidad administrativa. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 proporciona una base normativa suficiente, reconocida incluso por la Corte Constitucional en la Sentencia C-044 de 2023, para que las sanciones administrativas cumplan con los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Sin embargo, dicho precepto deja abiertos márgenes de indeterminación en la ponderación de factores agravantes y atenuantes, lo que obliga al operador jurídico a ejercer una interpretación razonada.

En ese sentido, la seguridad jurídica, valor esencial en el derecho administrativo sancionador, no depende únicamente de la norma legal sino también de la consistencia en la aplicación de los criterios que la desarrollan. De allí que resulte imperioso que la autoridad retome la senda garantista, utilice de manera constante los instrumentos de *softlaw* y, a partir de ellos, construya un sistema sancionatorio más transparente y predecible. La expectativa no debe estar en el reemplazo de estas guías por leyes más rígidas, sino en la consolidación de un modelo en el que la flexibilidad interpretativa se acompañe siempre de metodologías claras que den confianza a los consumidores y a los agentes del mercado.

El análisis del Manual de Dosimetría Sancionatoria y del régimen sancionador en consumo en Colombia no puede cerrarse sin mirar hacia adelante. El sistema actual, aunque dispone de un marco legal sólido y de instrumentos de *softlaw* que orientan la labor administrativa. En la práctica, lo que está en juego no es solamente la imposición de multas, sino la manera en que se organiza la relación entre autoridad, empresas y consumidores en un mercado que demanda reglas claras y previsibles.

El primer ajuste propositivo parte de un compromiso institucional para mantener actualizados estos instrumentos de orientación. Ignorar este esfuerzo implicaría un retroceso en el estándar de publicidad y rendición de cuentas de la autoridad.

En segundo lugar, resulta pertinente que el Manual y la herramienta tecnológica se integren en una política de sanciones que combine disuasión con restauración. Las

sanciones deben ser lo suficientemente gravosas para desincentivar la infracción, pero también deben servir para corregir fallas estructurales del mercado y fomentar buenas prácticas empresariales.

Aquí cobra relevancia la conexión entre sanción y *compliance*: el reconocimiento de programas de autorregulación, de due diligence o de prevención de riesgos de consumo como atenuantes efectivas fortalece el sistema de incentivos y alinea los objetivos de la administración con los de los agentes económicos (Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura para la Protección del Consumidor, 2023d).

Finalmente, desde un punto de vista legislativo, no parece urgente una reforma que rigidice aún más el sistema. Por el contrario, lo recomendable es consolidar la práctica administrativa con base en los parámetros ya existentes en la Ley 1480 de 2011 y en la jurisprudencia constitucional y contenciosa. El riesgo de esperar a que el legislador intervenga es que se generen normas excesivamente detalladas que lejos de aportar claridad, limiten la flexibilidad necesaria para abordar la diversidad de casos en el mercado. La verdadera solución está en la consolidación de un modelo garantista, donde las decisiones sancionatorias estén siempre acompañadas de motivaciones sólidas que expliquen cómo se valoraron los factores de graduación, por qué se aplicaron determinados criterios del Manual y cuál fue la razón de eventuales apartamientos.

En síntesis, el camino propositivo pasa por reforzar la coherencia institucional de la SIC, consolidar el uso de *softlaw* como práctica recurrente de orientación, mantener y actualizar el Manual y su soporte tecnológico como parte de una política de sanciones transparente, y alinear la función sancionadora con la promoción de buenas prácticas de cumplimiento empresarial. Solo de esta manera el sistema sancionador de consumo en Colombia logrará un equilibrio duradero entre eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica, y se proyectará como un modelo de referencia regional en la protección de los derechos de los consumidores.

Referencias

- Corcione Morales, M. C. (2022). El rol de la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad administrativa de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor. En J. C. Varón Palomino, M. Rengifo Gardeazábal y F. Peña Bennett (Coords.), *Derecho del consumo: Tomo I. Introducción al derecho del consumo* (1.^a ed., pp. 166–193). Ediciones Uniandes.

- Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor. (s.f.). *Boletín digital N.º 150: Conmemoración del Día Mundial de los Derechos de las y los Consumidores*. FIAGC. <https://fiagc.org.mx/boletin.php?variable1=94>
- Huertas, L. (2017). *Los derechos del consumidor en el derecho colombiano: eficacia de los mecanismos procesales para su protección individual y colectiva*. Universidad Externado de Colombia.
- Jiménez Valderrama, F. A. (Ed.). (2017). *Estudios de derecho del consumo (Ley 1480 de 2011). Tomo II: Aspectos contractuales, jurídico-administrativos y subsistema nacional de calidad*. Universidad de La Sabana.
- López-Pérez, J. (2025). *Manual Internacional para el diseño de programas de Compliance en consumo. Comentarios a la ISO 37301*. Tirant editorial.
- Peña Bennett, F. (2022). Los criterios sancionatorios del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011): Un ejercicio de aplicación subjetiva de los mismos. En J. C. Varón Palomino, M. Rengifo Gardeazábal y F. Peña Bennett (Coords.), *Derecho del consumo: Tomo I. Introducción al derecho del consumo* (1.ª ed., pp. 166–193). Ediciones Uniandes.
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura de Protección al Consumidor. (2020). *Guía de buenas prácticas en la publicidad a través de influenciadores*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/content/gu%C3%ADa-de-buenas-pr%C3%A1cticas-en-la-publicidad-trav%C3%A9s-de-influenciadores>
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura de Protección al Consumidor. (2022). *Guía para la protección del consumidor en el comercio electrónico*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2022/Gu%C3%ADa%20de%20comercio%20electronico%20-%20con%20firma%20-%20abr%2008%202022%20pq.pdf>
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura de Protección al Consumidor. (2023a). *Guía de lenguaje claro para productores, proveedores y operadores de comunicaciones*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Cartilla%20lenguaje%20claro%202023-vr4-05-10-23.pdf>
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura para la Protección de Datos Personales. (2023b). *Guía de oficial de protección de datos personales*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Gu%C3%ADa%20de%20oficial%20de%20protecci%C3%B3n%20de%20datos%20personales.pdf>

gov.co/boletin/juridico/habeas-data/compartimos-en-esta-edici%C3%B3n-la-publicaci%C3%B3n-de-la-gu%C3%ADa-para-el-%E2%80%9Coficial-de-protecci%C3%B3n-de-datos-personales%E2%80%9D

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura para la Protección del Consumidor. (2023c). *Guía diversidad sexual y enfoque e identidad de género*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/transparencia/informacion-especifica-grupos-interes/Guia_Diversidad_Sexual_y_enfoque_e_identidad_de_genero_VF_1.pdf

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura para la Protección del Consumidor. (2023d). *MANUAL DE DOSIMETRÍA SANCIONATORIA DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR* (1.ª ed.). Obtenido de Solicitud ciudadana 2025-338676-82111-SE.

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia. (2024a, 22 de enero). *Certificados de transmisión a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, seguimiento al plan de mejoramiento vigente con la Contraloría General de la República, segundo semestre 2023 (Consecutivo: 80017608962023-12-31)*. Superintendencia de Industria y Comercio. https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/control/seguimiento_plan_mejoramiento_cgr_ii_semestre_2023.pdf

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia. (2024b). *INFORME DE GESTIÓN Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO ENTREGA DEL CARGO DE SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO FUNCIONARIO SALIENTE: MARIA DEL SOCORRO PIMIENTA RESUMEN DE LOGROS*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/planeacion/Anexo%20-%20Resumen%20de%20logros.pdf>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024c, 9 de febrero). *Resolución 2972 de 2024. Por la cual se decide una actuación administrativa*. Buscador de actos administrativos de la SIC. https://sedeelectronica.sic.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/servicios/buscador-de-actos-administrativos?utm_source=chatgpt.com

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024d, septiembre). *Concepto sobre dosificación y graduación de sanciones en materia de protección al consumidor*, Radicación N.º 24-325262. Oficina Asesora Jurídica.

- Sentencia N.º T-145/04. (2004, 19 de febrero). Funciones administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio y medidas de protección en favor de los consumidores. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-145-04.htm>
- Sentencia N.º C-178/14. (2014, 26 de marzo). Asignación de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-178-14.htm>
- Sentencia N.º C-258/14. (2014, 23 de abril). Control de constitucionalidad del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-258-14.htm>
- Sentencia N.º C-392/19. (2019, 28 de agosto). Principio de tipicidad y empleo de conceptos jurídicos indeterminados en materia disciplinaria. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-392-19.htm>
- Sentencia N.º C-044/23. (2023, 1 de marzo). Facultad de sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-044-23.htm>

