

Bogotá D.C.

60

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	
RADICACION: 25-565915- -7-0	FECHA: 2025-11-20 14:39:59
DEPENDENCIA: 60 GRUPO DE TRABAJO DE GESTIÓN JUDICIAL	EVENTO: 362 DEMANDA
TRAMITE: 182 PROCECONTEN	FOLIOS: 10
ACTUACION: 746 MEMORIAL	

Honorable Consejera:
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera Ponente
CONSEJO DE ESTADO
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Primera
E.S.D.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD SIMPLE
RADICADO:	11001032400020250042800
DEMANDANTE:	NICOLÁS DUPONT BERNAL
DEMANDADO:	NACIÓN MINISTERIOS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP)
LITISCONSORTE:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
ASUNTO:	Pronunciamiento sobre medida cautelar

CAROLINA VALDERRUTEN OSPINA, actuando en calidad de apoderada especial de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** (en adelante: **SIC** o Superintendencia), en virtud del auto del 7 de noviembre de 2025, expongo el **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR** que presentó el demandante dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

I. OPORTUNIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO

El auto por medio del cual se admitió la demanda fue notificado por correo electrónico a la Superintendencia el 12 de noviembre de 2025. En virtud de lo anterior, el término de traslado inició el 18 de noviembre de 2025 y finaliza el 24 de noviembre de 2025¹. Dada la fecha de radicación de este escrito el traslado se descorre de manera oportuna.

II. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD CAUTELAR

En el proceso de la referencia el demandante solicitó el decreto de la suspensión provisional de los efectos jurídicos del numeral 56 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 092 de 2022, porque – a su juicio – acreditó de forma sumaria "(...) la usurpación de funciones legislativas y la violación del principio de separación de poderes (...) "² en los que basó los argumentos de su demanda. A partir de los cuales concluye – de manera errada – que la norma no cuenta con respaldo legal.

¹ Ley 1437 de 2011. "Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas:
1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje.
2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.
De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado".
² Memorial de demanda. Pág. 20.

A continuación, se presentan las consideraciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el objeto de poner en evidencia la falta de apariencia de buen derecho de la solicitud cautelar.

2.1. Importancia de las visitas administrativas de inspección

Las funciones de inspección, vigilancia y control se estructuran en la necesidad del Estado Social de Derecho de velar por el cumplimiento de sus fines a través de la intervención en ciertas actividades. Si bien "(...) *no existe, ni en la Constitución ni en la ley, una definición única de lo que se entiende por actividades de inspección, vigilancia y control y que sea aplicable a todas las áreas del Derecho*"³, la Corte Constitucional a través del análisis de diferentes disposiciones normativas que tratan sobre estas funciones identificó los rasgos esenciales que las caracterizan, así:

*"A partir de los anteriores criterios, es posible concluir que, en términos generales, las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de **inspección** se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la **vigilancia** alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el **control en estricto sentido** se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.*

*Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control"*⁴ (negrilla fuera del texto original).

En la sentencia C-165 de 2019 la Corte Constitucional reiteró lo dicho al recordar que, no existe una sola definición legal de lo que debe entenderse por funciones de inspección, vigilancia y control, precisando:

"(...) la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control"

En virtud de las distintas formas de acción administrativa, el Presidente de la República o la Ley pueden descentralizar o desconcentrar las funciones de inspección, vigilancia y control en otras entidades para que las ejerzan bajo su coordinación. Así, el artículo 66 de la Ley 489 de 1998 dispone que: "[l]as superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquellas les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal".

Es así como la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce la función de inspección, vigilancia y control en asuntos de gran trascendencia para los ciudadanos y habitantes del territorio colombiano en materia de consumo, protección de datos personales, verificación de reglamentos técnicos y metrología legal, y protección de la libre y leal competencia económica.

Una de las formas en las que se concreta la función de inspección, de gran relevancia para detectar irregularidades o inobservancia de las normas cuyo control le compete a la Superintendencia de Industria y Comercio, es la práctica de visitas de inspección para solicitar y/o verificar información o documentos en poder de los administrados sujetos a su vigilancia y control.

En términos de la Corte Constitucional "[l]as visitas administrativas de inspección son diligencias probatorias encaminadas a que las superintendencias ejerzan las facultades

³ Corte Constitucional. Sentencia C-851 de 2013.

⁴ Ibidem, consideraciones reiteradas en la sentencia C-851 de 2013.

administrativas que por ley les corresponden y soliciten los documentos privados que requieren para el debido cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control”⁵.

Ahora, ¿por qué se afirma que las visitas de inspección son de gran relevancia para el ejercicio de las funciones a cargo de la Superintendencia? La respuesta es simple y lógica. Porque la mayoría de las investigaciones se abren con sustento en la información que se recauda en las visitas de inspección.

Para comprender lo anterior, en principio, es importante tener presente que los procedimientos administrativos sancionatorios que adelantan la Delegatura para la Protección del Consumidor, la Delegatura para la Protección de Datos Personales, la Delegatura para el Control y Verificación de los Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, y aquellos a cargo de la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia inician a partir de la presentación de una denuncia o de oficio. Así lo contempla el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 para el caso de las tres primeras, y el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 155 del Decreto 019 de 2012) tratándose de la última.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011:

“(…) Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían (sic) procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso” (subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 155 del Decreto 019 de 2012) establece:

“Para determinar si existe una infracción a las normas de promoción a la competencia y prácticas comerciales restrictivas a que se refiere este decreto, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá iniciar actuación de oficio o por su solicitud de un tercero y en caso de considerarla admisible y prioritaria, adelantar una averiguación preliminar, cuyo resultado determinará la necesidad de realizar una investigación” (subrayado fuera de texto).

Como se observa, tanto en el procedimiento sancionatorio general como en el procedimiento sancionatorio especial para investigar prácticas restrictivas de la competencia, el legislador consagró la averiguación preliminar como una fase previa a la apertura formal de la investigación. En esta las Delegaturas recaudan información para determinar si existe mérito para abrir una investigación. Siendo las visitas de inspección la principal fuente de información para tal efecto, pues, en estas los colaboradores de la entidad recaudan *“(…) toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adopta[n] las medidas que correspondan conforme a la ley”⁶.*

Más allá de su respaldo normativo —que como se demostrará al contestar la demanda, proviene de disposiciones constitucionales y legales, que han sido reiteradamente validadas por la jurisprudencia constitucional— la práctica administrativa histórica de la Superintendencia de Industria y Comercio confirma que las visitas de inspección son una herramienta central, eficaz y determinante para la observancia de los derechos encomendados a la Superintendencia.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-165 de 2019.

⁶ Decreto 4886 de 2011, artículo 1, numeral 56.

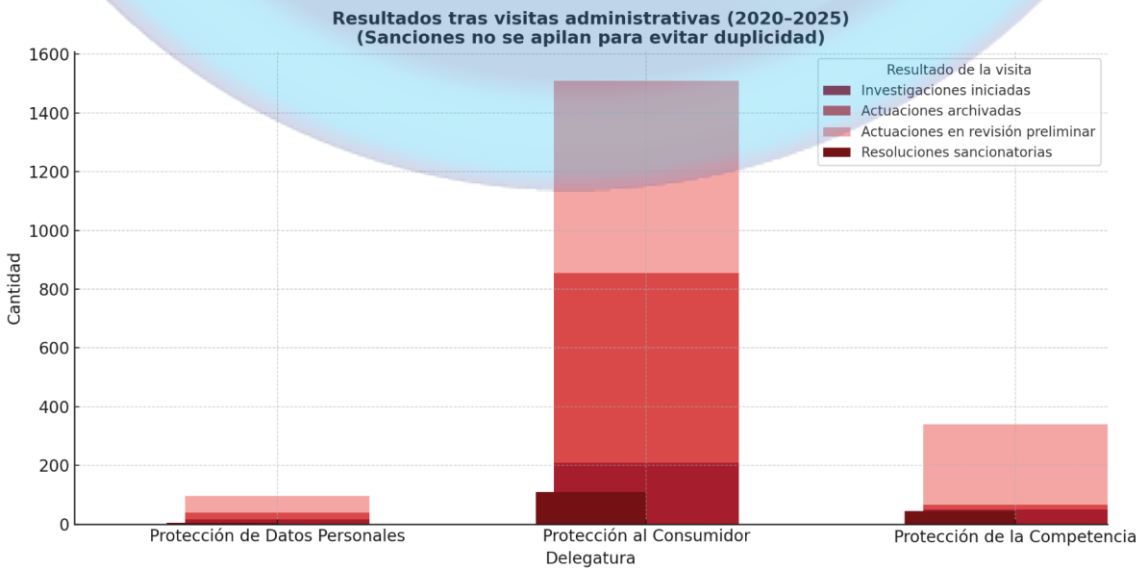
Durante el período comprendido entre los años 2020 y 2025, las cuatro delegaturas encargadas de las funciones sustantivas de la SIC adelantaron un total de 14.444 visitas administrativas de inspección, distribuidas así:

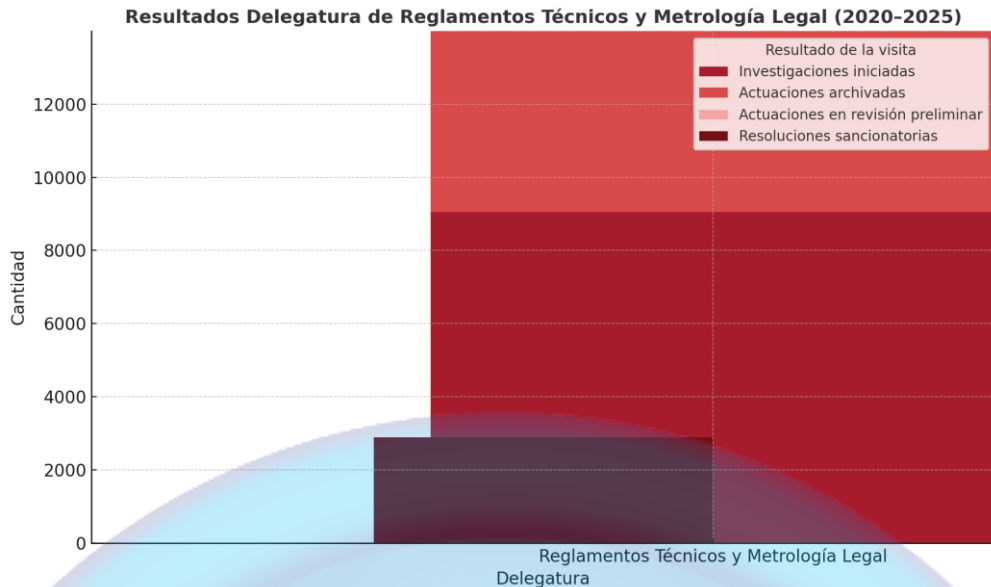
- 1) Protección de Datos Personales: 96 visitas.
- 2) Protección al Consumidor: 1.509 visitas (1.269 de consumo general y 240 en servicios de comunicaciones).
- 3) Protección de la Competencia: 349 visitas.
- 4) Reglamentos Técnicos y Metrología Legal: 12.499 visitas.

Estas no son actuaciones simbólicas ni inocuas, ya que derivaron en 9.323 investigaciones administrativas formales y **3.051 decisiones sancionatorias**, lo que evidencia su impacto en la verificación de hechos, obtención de pruebas y verificación del cumplimiento de la ley. Incluso, más de 1.657 actuaciones se encuentran actualmente en revisión preliminar, lo que refleja el carácter diagnóstico y preventivo de las visitas administrativas de inspección:

Delegatura	Visitas realizadas	Investigaciones iniciadas	Actuaciones archivadas	Resoluciones sancionatorias	Actuaciones en revisión preliminar
Protección de Datos Personales	96	16	23	4	57
Protección al Consumidor	1509	209	646	109	654
Protección de la Competencia	349	50	16	45	274
Reglamentos Técnicos y Metrología Legal	12499	9048	5672	2893	672
Total	14.444	9.323	6.357	3.051	1.657

Las cifras también demuestran que la Superintendencia actúa con objetividad, prudencia y respeto por la Ley y el debido proceso. En los últimos cinco años archivó 6.357 actuaciones administrativas tras la práctica de visitas, cifra ampliamente superior al número de sanciones impuestas (3.051). Este comportamiento confirma que la Superintendencia no utiliza las visitas como mecanismo automático de apertura de investigaciones, ni como una herramienta de coacción, sino como un instrumento técnico de verificación, que permite obtener elementos de juicio para decidir con plena garantía de legalidad y proporcionalidad:





Por la importancia que ha demostrado tener esta herramienta en la aplicación de la Ley por parte de la Superintendencia, despojarla de esta facultad implicaría anular de hecho su capacidad de cumplir con las funciones que el legislador y la Constitución le han asignado, al privarla de su instrumento más eficaz para acceder directamente a la información relevante, constatar conductas en tiempo real y recaudar pruebas que, de otro modo, podrían ser ocultadas, manipuladas o destruidas.

Máxime si se tiene en consideración que la Corte Constitucional en la Sentencia C-165 de 2019 precisó que las visitas de inspección, no solo tienen respaldo constitucional (art. 15 inc. 4º de la C.P.), sino que son indispensables para la protección del interés general y el funcionamiento eficaz del aparato estatal.

En ese orden de ideas, acceder a la pretensión del demandante de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la norma demandada implicaría tornar a la Superintendencia en un ente espectador, incapaz de reaccionar con oportunidad frente a infracciones graves que afectan derechos colectivos fundamentales.

Además, eliminar o restringir esta facultad bajo la interpretación del demandante, no solo iría en contra de la doctrina constitucional y del diseño normativo vigente, sino que atentaría contra el principio de eficacia administrativa (art. 209 de la C.P.), y pondría en riesgo la misión institucional de la Superintendencia.

2.2. La norma demandada no desconoce el principio de legalidad

Mediante la Sentencia C-165 de 2019 la Corte Constitucional de manera expresa, clara y contundente, aclaró que las visitas de inspección no constituyen una facultad que goce de reserva legal. Sobre este punto, resaltamos que una lectura detallada de la providencia en mención es suficiente para descartar de plano los argumentos del demandante, sobre los que es importante aclarar:

- a) Los principios de legalidad y de reserva de Ley están limitados al procedimiento administrativo sancionatorio, la tipificación de las faltas que se consideran ilegales y sus sanciones. Las visitas de inspección, al ser una facultad y no una etapa dentro del proceso, no tienen reserva legal.
- b) La facultad de realizar visitas de inspección se introdujo en el ordenamiento jurídico por medio de una Ley hace más de sesenta y seis (66) años.
- c) Las modificaciones al Decreto 2153 de 1992 en materia de visitas de inspección han sido únicamente formales.

En relación con el primer literal, se reitera que el principio de legalidad y tipicidad en materia administrativa sancionatoria cubija los siguientes aspectos: (i) la tipificación de las faltas sancionables; (ii) la sanción misma y su monto; y (iii) el procedimiento sancionatorio.

En lo que respecta a las facultades de la Superintendencia en materia de Protección de Datos Personales, como se demuestra en el siguiente cuadro, estos tres aspectos están regulados en normas con fuerza de Ley, lo que descarta que exista una violación a los principios de legalidad y tipicidad:

Facultades en materia de Protección de Datos Personales		
Tipificación de las faltas	Sanciones	Procedimiento
Ley 1581 de 2012	Artículos 22 y 23 de la Ley 1581 de 2012	Capítulo III del CPACA para el procedimiento sancionatorio general Artículo 51 del CPACA para casos de incumplimiento o inobservancia de instrucciones

Lo propio ocurre con las facultades de la Superintendencia en materia de Protección al Consumidor, como también en materia de protección a los usuarios de servicios de telecomunicaciones, como se demuestra en los siguientes dos cuadros. De nuevo, estos tres aspectos están regulados en normas con fuerza de Ley:

Facultades en materia de Protección al Consumidor		
Tipificación de las faltas	Sanciones	Procedimiento
Ley 1480 de 2011	Artículo 61 de la Ley 1480 de 2012	Capítulo III del CPACA para el procedimiento sancionatorio general Artículo 51 del CPACA para casos de incumplimiento o inobservancia de instrucciones

Facultades en materia de Protección a Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones		
Tipificación de las faltas	Sanciones	Procedimiento
Ley 1341 de 2011	Artículo 65 de la Ley 1341 de 2011	Capítulo III del CPACA para el procedimiento sancionatorio general Artículo 51 del CPACA para casos de incumplimiento o inobservancia de instrucciones

Para el caso de las facultades sancionatorias de la Superintendencia en materia de Protección a la Libre Competencia Económica, tal y como ocurre en materia de datos personales y protección al consumidor, la tipificación de las faltas, sus sanciones y el procedimiento sancionatorio están regulados en normas con fuerza de Ley:

Facultades en materia de Protección a la Libre Competencia		
Tipificación de las faltas	Sanciones	Procedimiento
Artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) Artículos 47, 48 y 50 del Decreto 2153 de 1992 (acuerdos restrictivos, actos restrictivos y abusos de posición dominante) Artículos del 7 al 19 de la Ley 256 de 1996 (actos de competencia desleal)	Artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, que modificaron el Decreto 2153 de 1992	Artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, que regula un procedimiento especial Artículo 51 del CPACA para casos de incumplimiento o inobservancia de instrucciones

Por lo tanto, está descartado que exista una violación a los principios de legalidad y tipicidad, pues, los tres aspectos (falta, sanción y procedimiento) están regulados en normas con categoría de Ley.

Claro lo anterior, se reitera, las visitas de inspección son una facultada, y no una etapa del procedimiento administrativo sancionatorio (general o especial), en consecuencia, su regulación no está sometida a reserva de ley. De hecho, en la Sentencia C-165 de 2019 la Corte Constitucional aclaró con suficiencia este aspecto, explicando que:

*"(...) **no están sujetas a esa reserva especial aquellas disposiciones procesales** cuyo objeto no consista en establecer limitaciones o restricciones a derechos fundamentales garantizados por la Carta, y en particular al debido proceso, sino que, por el contrario, **se orienten a establecer, en un caso concreto, los mecanismos adecuados para la efectividad de un deber que se deriva de la propia Constitución, sin hacer, de manera general, una regulación integral del procedimiento**"⁷. Pues bien, si bien las visitas de inspección no cuentan con una regulación integral del procedimiento, se encuentran definidos lineamientos para el ejercicio de una función legal que le corresponde a la superintendencia, y que a su turno dicha función debe ser ejercida a la luz de lo dispuesto en el CPACA y en el CGP. (...)" (negrilla fuera del texto).*

Del aparte transcrito es claro que las visitas administrativas de inspección no tienen reserva legal, porque lo que ocurre en su práctica cuenta con una regulación procedimental general o especial, según sea el caso.

Es más, la misma Corte explicó en la Sentencia C-165 de 2019 que el inciso 4 del artículo 15 de la Constitución Política es la base jurídica de la existencia de las visitas administrativas de inspección. Procidencia en la que, además, aclaró que se trata de una posición que también ha sostenido el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos:

*"(...) Las visitas administrativas de inspección son diligencias probatorias encaminadas a que las superintendencias ejerzan las facultades administrativas que por ley les corresponden y soliciten los documentos privados⁸ que requieren para el debido cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control. **Por ello, la Corte Constitucional⁹, el Consejo de Estado¹⁰, y Tribunales Superiores del Distrito¹¹ han señalado que la realización de visitas de inspección encuentra fundamento constitucional en el inciso 4º del artículo 15 de la Constitución.** (...)" (negrilla fuera del texto).*

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-910 de 2014.

⁸ Así, en la sentencia C-505 de 1999 la Corte estableció que *"la reserva judicial cubre la correspondencia privada y los documentos puramente personales pero no se extiende a los libros de contabilidad y documentos con incidencia fiscal, o que se relacionen con la inspección, vigilancia e intervención del Estado"* (se resalta). Adicionalmente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia han señalado que los documentos privados a los que se refiere el inciso 4 del artículo 15 de la Constitución son aquellos documentos que contienen información relacionada con la actividad mercantil que desarrolla el comerciante, las actividades de la compañía o los procesos económicos. Estos incluyen, entre otros, los libros de comercio, los papeles del comerciante, los documentos de incidencia fiscal y la correspondencia de los negocios, los cuales pueden ser almacenados en cualquier medio ya sea físico, magnético, digital etc. Son *privados*, en el entendido de que (i) se trata de documentos que en principio solo le interesan al sujeto concernido pues hacen parte de su esfera de intimidad *"social"* o *"gremial"* (Corte Constitucional, sentencias C-881 de 2014, T-099 de 2016, T-407A de 2018); y (ii) respecto de ellos opera la garantía de reserva comercial y, por tanto, únicamente pueden ser examinados por sus propietarios o por las autoridades facultadas para ello por disposición legal o constitucional. En este sentido, Corte Constitucional, sentencia C-053 de 1995: *"la reserva comercial es el derecho constitucional y legal de los comerciantes a la confidencialidad de sus libros, papeles y documentos. Por virtud de la misma, tales documentos no pueden ser interceptados o examinados por personas distintas a sus propietarios o por las autoridades en los casos de excepción que las leyes establecen"*. En el mismo sentido ver, sentencia C-326 de 2000 *"en aplicación del artículo 15 de la Constitución, se podría pensar que las disposiciones del Acuerdo en revisión, podrían desconocer la reserva de carácter comercial y bancaria que implícitamente están consagradas en esta norma. En este sentido, si bien la Constitución reconoce el derecho a esta reserva, también lo es que se permite su develación cuando ésta sea necesaria para efectos judiciales, tributarios, como para hacer posible la función de inspección y vigilancia por parte del Estado"*.

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-040 de 2018.

¹⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia Rad. 2012-00832 del 1 de marzo de 2018. M.P., Lucy Jeannete Bermúdez.

¹¹ Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, Sentencia del 30 de abril de 2013, M.P., Ruth Elena Galvis Vergara.

De manera que, el fundamento de las visitas administrativas de inspección directamente en el inciso 4 del artículo 15 de la Constitución, explica porque el principio de reserva de ley no tiene cabida en este asunto, pues, es la misma Carta Política la que contempla su existencia.

Ahora, sobre el literal b) se recuerda que en materia de protección a la libre competencia económica el artículo 13 de la Ley 155 de 1959 contempla expresamente la realización de esta clase de visitas, así:

*"Artículo 13. La investigación, de carácter estrictamente reservado, se adelantará mediante la exigencia de informes sobre producción, importaciones, utilización de materias primas nacionales y extranjeras, sistemas de distribución y ventas, **por medio de visitas a las referidas empresas**, y en general, mediante la obtención de pruebas indispensables."* (negrilla fuera del texto)

De esta manera, la posibilidad de realizar visitas de inspección a los agentes de mercado que investiga la Superintendencia existe desde 1959, es decir, **hace sesenta y seis (66) años**. Lo que contradice la errónea afirmación del demandante sobre el ingreso de las visitas administrativas de inspección en el ordenamiento jurídico a partir del Decreto 092 de 2022¹².

Años más tarde, el Gobierno Nacional reguló las visitas de inspección como una facultad de la Superintendencia mediante el Decreto 2153 de 1992, expedido con fundamento en el artículo 20¹³ transitorio de la Constitución Política de 1991. Por medio del artículo transitorio, el constituyente ordenó directamente al Gobierno Nacional ejercer una competencia de forma directa. Por lo tanto, se trata de un decreto con fuerza de Ley.

En cuanto al literal c) se destaca que la facultad de la Superintendencia para realizar visitas de inspección no ha sido derogada. Así se concluye de la revisión de la normatividad correspondiente:

Regulación visitas de inspección				
Decreto 2153 de 1992	Decreto 3523 de 2009	Decreto 1687 de 2010	Decreto 4886 de 2011	Decreto 092 de 2022
Artículo 2, numeral 11	Artículo 1, numeral 37	Artículo 1, numeral 38	Artículo 1, numeral 62	Artículo 1, numeral 56 del Decreto 4886
Practicar visitas de inspección con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que	Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de	Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el	Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el	Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar

¹² Memorial de demanda. Hecho segundo. Pág. 2.

¹³**Artículo 20 transitorio:** "El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o **reestructurará las entidades de la rama ejecutiva**, los establecimientos públicos las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta de orden nacional, **con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional** y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece." Sobre dicha norma, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido: "(...) Pues en tanto que los artículos primeramente citados confieren al Presidente "precisas facultades extraordinarias", semejantes a las que puede concederle el Congreso de la República, al tenor del numeral 10 del artículo 150, el artículo 20 no le confiere facultades. Por el contrario: le imparte una orden, no al Presidente sino al Gobierno Nacional. (...) Y tal orden se le imparte al **Gobierno Nacional**, no al Presidente de la República. (...) Por este aspecto, en consecuencia, es impropcedente assimilar los actos ejecutados en desarrollo del artículo 20 transitorio, con decretos que el Presidente dicta en ejercicio de "precisas facultades extraordinarias." Auto 001 A del 18 de marzo de 1993 M.P. JORGE ARANGO MEJÍA.





correspondan, conforme a la ley.	las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan.	cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan.	cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley.	el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley.
-------------------------------------	--	---	--	---

Como se observa, es claro que **la facultad de realizar visitas administrativas de inspección jamás ha sido derogada desde su introducción al ordenamiento jurídico, hace más de sesenta y seis (66) años.**

Tampoco el Congreso de la República, cuando en 2009 revisó la posibilidad de modificar el Decreto 2153 de 1992, consideró pertinente eliminar o modificar esta facultad. Esta es la razón por la cual la Ley 1340 de 2009 no trajo ningún cambio o alteración a esta facultad. Por el contrario, en el 2009 el propio Congreso ratificó la validez de la Ley 155 de 1959, que contemplaba de antaño la posibilidad de realizar visitas de inspección. Así se explicó en el artículo 4 de la Ley 1340 de 2009:

*"Artículo 4º. Normatividad aplicable. **La Ley 155 de 1959**, el Decreto 2153 de 1992, la presente ley y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, **constituyen el régimen general de protección de la competencia, aplicables a todos los sectores y todas las actividades económicas.** En caso que existan normas particulares para algunos sectores o actividades, estas prevalecerán exclusivamente en el tema específico"* (negrilla fuera del texto).

En síntesis, tal y como lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-165 de 2019, las visitas de inspección: **(i)** no tienen reserva de Ley, pues no son parte del procedimiento sancionatorio, y en todo caso lo que en ellas ocurre se rige por lo dispuesto en el CPACA; **(ii)** tienen un fundamento constitucional claro, pues la base jurídica de su existencia es el inciso 4 del artículo 15 de la Constitución Política; **(iii)** fueron introducidas desde 1959 y llevan sesenta y seis (66) años en el ordenamiento jurídico colombiano; y **(iv)** fueron posteriormente reglamentadas en un Decreto con categoría legal, y desde su introducción jamás han sido derogadas. Por lo tanto, está claro que la norma demandada respeta la jerarquía Constitucional y legal, y no viola los principios de legalidad y de reserva legal.

2.3. Las visitas de inspección a entidades públicas ajenas a la rama ejecutiva no violan el principio de legalidad

La norma demandada establece que la Superintendencia podrá realizar visitas administrativas y recaudar información para el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control. En ninguna parte se indica que tales visitas están limitadas, exclusivamente, a particulares o a entidades adscritas a la Rama Ejecutiva. Tampoco se establece un listado cerrado de destinatarios. Por el contrario, la redacción normativa utiliza un lenguaje general que corresponde al carácter transversal de las funciones de la Superintendencia como autoridad administrativa.

Pretender que la legalidad de una visita administrativa dependa de que la norma incluya una relación explícita de cada tipo de sujeto al que puede practicarse (empresas privadas, sociedades de economía mixta, entidades descentralizadas, órganos constitucionales autónomos, entidades de la rama legislativa, judicial o electoral) conduciría a un absurdo. Bajo ese criterio, incluso las visitas a empresas privadas serían ilegales, puesto que las normas demandadas tampoco consagran, de manera específica y nominal, a las sociedades mercantiles como posibles destinatarias.

La razón para que la norma no contempla un listado como el que quisiera el demandante, es porque la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce una **vigilancia objetiva**, o si se quiere, **una supervisión general que se estructura a partir de la naturaleza de la actividad económica de sus vigilados, no de su naturaleza jurídica**. Esta no es una mera interpretación institucional, como lo evidencia la Sentencia C-570 de 2012 de la

Corte Constitucional. En esta la máxima guardiana de la Constitución, al analizar el alcance de las funciones de inspección, vigilancia y control de las autoridades administrativas precisó que aquellas no están condicionadas a una enumeración nominal y taxativa de los sujetos vigilados, sino que se despliegan como mecanismos constitucionalmente válidos para garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en sectores económicos donde se justifica la intervención del Estado.

Con base en dicho precedente, la facultad de practicar visitas administrativas se activa por la **condición funcional del vigilado como agente del mercado, no por su pertenencia orgánica a un determinado sector público o privado**. Así, las entidades públicas que participan en procesos de contratación bajo mecanismos de selección objetiva no actúan como autoridades soberanas, sino como oferentes de oportunidades de mercado, circunstancia que las sujeta —material y jurídicamente— a las reglas del régimen de libre competencia y, en consecuencia, a la potestad investigativa y sancionatoria de esta Autoridad.

En ese sentido, una lectura armónica del sistema normativo conduce a la única conclusión jurídicamente sostenible: **las visitas administrativas sí pueden dirigirse a entidades públicas, sean o no parte de la Rama Ejecutiva, siempre que estén desarrollando procesos de contratación pública bajo mecanismos de selección competitiva**. Al hacerlo, dichas entidades actúan como oferentes de oportunidades de mercado; y, por lo tanto, están sometidas a la regulación y vigilancia del régimen de libre competencia.

III. SOLICITUD

Con fundamento en lo expuesto solicito **negar** la solicitud de suspensión provisional del numeral 56 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 092 de 2022.

IV. ANEXOS

Adjunto a esta solicitud el poder que me faculta para actuar, debidamente conferido, con sus correspondientes anexos.

V. NOTIFICACIONES

La autoridad administrativa demandada: la Superintendencia de Industria y Comercio y su Representante Legal reciben notificaciones en la Carrera 13 # 27-00, Piso 10, de la ciudad de Bogotá D.C., o en el correo electrónico: notificacionesjud@sic.gov.co

La apoderada de la autoridad administrativa demandada: Las recibiré en el correo electrónico: c.valderruten@sic.gov.co, celular 3006117558.

Atentamente,



CAROLINA VALDERRUTEN OSPINA

C.C. 1.053.765.257 de Manizales

T.P. 169971 del C. S. de la J.