

	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 1 de 44

CONTENIDO

1	OBJETIVO	4
2	DESTINATARIOS	4
3	GLOSARIO	4
4	REFERENCIAS	6
4.1	LEGALES Y CONSTITUCIONALES	6
4.2	REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	9
4.2.1	Corte Constitucional.....	9
4.2.2	Jurisdicción Administrativa.....	9
4.2.3	Corte Suprema de Justicia.....	10
5	FUNDAMENTOS	11
5.1	Fundamentos Constitucionales	11
5.1.1	Artículo 15 Constitución Política de 1991	11
5.2	Fundamentos Legales.....	12
5.2.1	Artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, Modificado por el Decreto 92 de 2022	12
5.2.2	Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio	13
5.2.3	Artículo 10 de la Ley 1581 de 2012	14
6	GENERALIDADES	16

<p>Elaborado por:</p> <p>Nombre: Álvaro José Rodríguez Iza Cargo: Contratista Grupo de Trabajo Élite contra Colusiones</p> <p>Nombre: María Catalina Gastelbondo Chirivi. Cargo: Asesora del Despacho de la Superintendente Delegada para la Protección de la Competencia (contratista).</p> <p>Nombre: Laura Ximena Salazar Reyes Cargo: Profesional Universitario</p>	<p>Revisado y Aprobado por:</p> <p>Nombre: Ingrid Soraya Ortiz Baquero Cargo: Superintendente Delegada para la Protección de la Competencia</p>	<p>Aprobación Metodológica por:</p> <p>Nombre: Giselle Johanna Castelblanco Muñoz Cargo: Representante de la Dirección para el Sistema de Gestión de Calidad</p> <p>Fecha: 2024-11-06</p>
---	---	---

Cualquier copia impresa, electrónica o de reproducción de este documento sin la marca de agua o el sello de control de documentos, se constituye en copia no controlada.

	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 2 de 44

6.1	Naturaleza de las visitas administrativas de inspección.....	16
6.2	Credencial de visita y requisitos de identificación de los servidores públicos y contratistas en el lugar de la visita	16
6.3	Medios de prueba	16
6.4	La visita administrativa de inspección y la recaudación de pruebas en la misma no requiere autorización judicial	17
6.5	Las visitas administrativas de inspección no son un allanamiento.....	17
6.6	Garantía del derecho de defensa y de contradicción sobre las pruebas recaudadas en las visitas administrativas de inspección	18
6.7	Las visitas administrativas de inspección no implican un registro o interceptación de comunicaciones	19
6.8	Las visitas administrativas de inspección no son un allanamiento o registro a un domicilio	20
6.9	Información que puede requerirse en las visitas administrativas de inspección.....	20
6.10	Método empleado para la recaudación de información electrónica o de dispositivos	24
6.11	Secreto profesional, recolección de información y solicitud de depuración del expediente.....	25
6.12	Indicación del objeto de la Visita Administrativa de Inspección	28
6.13	Entrega de copias de declaraciones e información recaudada en la Visita Administrativa de Inspección	30
6.14	Posibilidad de participación de apoderados en el curso de declaraciones practicadas durante la etapa preliminar	30
6.15	Obstaculización de la Visita Administrativa de Inspección.....	32
7	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES	35
7.1	PREPARAR LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN	35
7.1.1	Planear la visita.....	35
7.1.2	Analizar la Información Disponible, Plantear Hipótesis de Investigación y Determinar el Objeto de la Visita Administrativa de Inspección	36
7.1.3	Diseñar la Visita Administrativa de Inspección.....	36
7.1.4	Elaborar Documento Denominado Instructivo de Visita.....	37
7.1.5	Preparar la Visita Administrativa de Inspección con Todos los Funcionarios y/o Contratistas que Participarán en la Diligencia	38
7.1.6	Elaborar la Credencial de Visita de Inspección.....	38
7.2	EJECUTAR LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN	39
7.2.1	Elaborar el Acta de Visita Administrativa	41
7.3	RADICAR ACTA DE VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN.....	42
7.4	SOLICITAR PROCESAMIENTO Y ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN	42

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 3 de 44

7.5	VALORAR LOS RESULTADOS DE LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN.....	43
8	DOCUMENTOS RELACIONADOS.....	43
9	DOCUMENTOS EXTERNOS	44
10	RESUMEN CAMBIOS RESPECTO A LA ANTERIOR VERSIÓN	44

COPIA NO CONTROLADA

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 4 de 44

1 OBJETIVO

Este documento tiene como objetivos, primero, presentar de manera ordenada el conjunto de actividades que debe ejecutar la Delegatura para la Protección de la Competencia, para efectos de desarrollar adecuadamente una Visita Administrativa de Inspección en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control dentro del régimen de protección de la libre competencia económica. Segundo, exponer los fundamentos constitucionales y legales de cada etapa de la Visita Administrativa de Inspección.

2 DESTINATARIOS

Este documento debe ser conocido y aplicado por todos los servidores públicos y contratistas de la Superintendencia de Industria y Comercio que participen en procedimientos administrativos en materia de protección de la libre competencia económica.

3 GLOSARIO

ETAPA PRELIMINAR: Periodo durante el cual se busca evidenciar a partir de la recolección de información y la práctica de diversas pruebas si existe mérito suficiente para ordenar la apertura de una investigación administrativa formal por una presunta infracción a las normas de protección de la competencia y competencia desleal en sede administrativa. Esta etapa se caracteriza por ser reservada.

ETAPA DE SEGUIMIENTO: Es la actividad que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones surgidas con motivo de la aceptación de garantías para el cierre de una investigación por presuntas prácticas restrictivas de la competencia o por la autorización de una operación de integración empresarial condicionada al cumplimiento de obligaciones particulares por parte de los interesados. Para los efectos de esta actividad, la Delegatura para la Protección de la Competencia puede adelantar visitas administrativas de inspección a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos definidos en los respectivos actos administrativos sobre el cierre de una investigación por presuntas prácticas restrictivas de la competencia o por la autorización de una operación de integración empresarial condicionada.

EVIDENCIA DIGITAL: Cualquier dato o conjunto de datos, estructurado o no estructurado, de información almacenado o transmitido de manera digital que evidencien elementos propios que pueden ser susceptibles de recaudo durante la práctica de una visita administrativa.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 5 de 44

INSTRUCTIVO DE VISITA: Documento dirigido a los servidores públicos y/o contratistas encargados de realizar la visita administrativa, en el cual se encuentra la información necesaria para la identificación del caso, los hechos en los que se fundamenta la actuación y, entre otros aspectos, la información a recaudar durante la visita mediante los medios de prueba contemplados en la ley.

MEDIOS DE PRUEBA: Instrumentos previstos por la ley para la verificación de hechos. Son medios de prueba la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento de esta Autoridad según lo establecido en el artículo 165 del Código General del Proceso.

PRÁCTICA DE PRUEBAS: Etapa en el curso de una investigación durante la cual se practican todas las pruebas que fueron decretadas conforme a la ley, de acuerdo con los medios probatorios que fueron solicitados por los investigados, terceros interesados reconocidos y aquellas decretadas de oficio por la Superintendencia de Industria y Comercio.

RESERVA DE DOCUMENTOS: Facultad que tienen los agentes que intervienen en el procedimiento administrativo para pedir que la información relativa a secretos empresariales, información sensible u otros, respecto de la cual exista norma legal de reserva o confidencialidad, y que deban suministrar en el marco de una averiguación preliminar, etapa de investigación o actuación administrativa, tenga el carácter de reservada. Para ello, dichos agentes deben presentar, junto con el documento contentivo de la información sobre la que se solicita la reserva, un resumen no confidencial de la misma. La Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de garantizar la reserva de la información, incluirá los resúmenes en el correspondiente cuaderno público e incorporará la información calificada de reservada en un cuaderno “reservado” en el que se incluyen los documentos objeto de reserva.

SECRETO PROFESIONAL: Garantía de rango constitucional que protege la relación cliente-abogado y tiene un fundamento en el derecho a la intimidad del usuario de un servicio profesional y en otras garantías que podrían afectarse con su revelación, tales como el derecho de defensa o el buen nombre. En el proceso de recolección de información de una visita administrativa de inspección, la autoridad de competencia tiene facultad para recaudar la información de todas las personas que estén relacionadas con el objeto de la visita, incluyendo aquellas que sean abogados de la empresa visitada. En todo momento la autoridad aplicará estrictos protocolos de tratamiento, resguardo y reserva de la información recaudada. Los interesados podrán presentar solicitudes formales de depuración

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 6 de 44

de la información que se considera protegida por la garantía del secreto profesional, las cuales se presentarán de forma posterior a la recolección de la información y deberán cumplir con determinadas condiciones.

VICIOS DE PROCEDIMIENTO: Irregularidades, desviaciones, alteraciones o anomalías que se presentan en perjuicio de la recta aplicación del procedimiento instituido en las normas legales. Aquellos vicios e irregularidades que pudiesen presentarse dentro de un procedimiento administrativo. Si dichas irregularidades ocurriesen con posterioridad a este traslado, deben alegarse dentro del término establecido para interponer recurso de reposición contra el acto administrativo que ponga fin a la actuación administrativa. Cuando se aleguen vicios u otras irregularidades del proceso, la autoridad podrá resolver sobre ellas en cualquier etapa de este, o en el mismo acto que ponga fin a la actuación administrativa.

VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN: Diligencia probatoria empleada por la Superintendencia de Industria y Comercio para desarrollar sus funciones de inspección, vigilancia y control en relación con el régimen de protección de la libre competencia económica. Mediante este instrumento la autoridad recauda medios de prueba tendientes a verificar o esclarecer los hechos materia del procedimiento administrativo.

SISTEMA INFORMÁTICO: Todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos.¹

IMAGEN FORENSE: Es una copia exacta realizada desde un dispositivo de almacenamiento. Es una copia bit a bit que se basa en el duplicado en un medio diferente. La finalidad de una imagen forense informática es la búsqueda y obtención de datos relevantes que han podido ser eliminados u ocultados.

CADENA DE CUSTODIA: Es el conjunto de medidas que deben adoptarse a fin de preservar la identidad e integridad de objetos o muestras que pueden ser fuente de prueba de hechos posiblemente delictuosos, para su total eficacia procesal.

4 REFERENCIAS

4.1 LEGALES Y CONSTITUCIONALES

Jerarquía de la norma	Número/Fecha	Título	Artículo	Aplicación Específica
Constitución Política de Colombia	1991	De los derechos fundamentales.	Artículo 15 (inciso 3)	Para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 7 de 44

Jerarquía de la norma	Número/Fecha	Título	Artículo	Aplicación Específica
				podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados.
Constitución Política de Colombia	1991	De los derechos fundamentales.	Artículo 29	El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
Decreto	2153 de 1992	Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.	Artículo 52 modificado por el artículo 155 del Decreto Ley 019 de 2012.	Procedimiento aplicable para determinar si existe infracción al régimen de competencia económica.
Decreto	4886 de 2011	Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1 (numerales 62, 63 y 64)	Realización de visitas administrativas de inspección, solicitar el suministro de datos y documentos e interrogar bajo juramento.
Decreto	92 de 2022	Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, y se determinan las funciones de sus dependencias.	Artículo 1 (numerales 56, 57 y 58)	Realización de visitas administrativas de inspección, solicitar el suministro de datos y documentos e interrogar bajo juramento.
Ley Estatutaria	1581 de 2012	Derechos y condiciones de legalidad para el tratamiento de datos.	Artículo 10 (literal a).	Especifica la información requerida por una entidad pública o administrativa como uno de los casos en que no es necesaria la autorización del titular de los datos personales para el tratamiento.
Ley	1340 de 2009	Por medio de la cual se dictan normas sobre protección de la competencia.	Artículo 14, reglamentado por el Decreto 2896 de 2010.	Las circunstancias en que la autoridad puede conceder beneficios por colaboración.

Jerarquía de la norma	Número/Fecha	Título	Artículo	Aplicación Específica
Ley	1340 de 2009	Por medio de la cual se dictan normas sobre protección de la competencia.	Artículo 25	La imposición de multas - entre otras conductas- por la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, ordenes e instrucciones que la Superintendencia imparta y la obstrucción en las investigaciones.
Ley	1564 de 2012	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.	Artículo 165	La declaración de parte la confesión, el juramento, el testimonio de terceros y otros como medios de prueba.
Código de Comercio- Decreto	410 de 1971	Excepciones al Derecho de Reversa.	Artículo 61	El derecho de reserva sobre los libros y papeles del comerciante no restringirá el derecho de inspección que confiere la ley a quienes cumplan funciones de vigilancia.
Ley	1340 de 2009	Por medio de la cual se dictan normas sobre protección de la competencia	Artículo 14, reglamentado por el Decreto 253 de 2022	Las circunstancias en que la autoridad puede conceder beneficios por colaboración
Ley	1340 de 2009	Por medio de la cual se dictan normas sobre protección de la competencia	Artículo 15	Reserva de Documentos. Los investigados podrán pedir que la información relativa a secretos empresariales u otro respecto de la cual exista norma legal de reserva o confidencialidad tenga carácter reservado.
Ley	1564 de 2012	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones	Artículo 165	La declaración de parte la confesión, el juramento, el testimonio de terceros y otros como medios de prueba
Código de Comercio – Decreto	410 de 1971	Excepciones al Derecho de Reserva	Artículo 61	El derecho de reserva sobre los libros y papeles del comerciante no restringirá el derecho de inspección que confiere la ley a

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 9 de 44

Jerarquía de la norma	Número/Fecha	Título	Artículo	Aplicación Específica
				quienes cumplan funciones de vigilancia.

4.2 REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

4.2.1 Corte Constitucional

- Sentencia C-165 de 2019: Avala las facultades de la Superintendencia de Industria y comercio para llevar a cabo las visitas administrativas de inspección y su desarrollo.
- Sentencia C-570 de 2012: Da alcance a las competencias de inspección y vigilancia a la administración central del Estado.
- Sentencia C-505 de 1999: La Corte concluye que constitucionalmente es necesario distinguir entre el domicilio en sentido estricto y lo que podría denominarse el domicilio ampliado.
- Sentencia C – 748 de 2011: Da alcance a lo dispuesto en el literal A) del artículo 10 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 sobre la información requerida por una entidad pública o administrativa como uno de los casos en que no es necesaria la autorización del titular de los datos personales para el tratamiento.

4.2.2 Jurisdicción Administrativa

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de marzo 1 de 2018. Rad. 2012-00832. M.P. Lucy Jeannete Bermúdez. El Consejo de Estado reconoce que la Superintendencia de Industria y Comercio: (i) se encuentra facultada para adelantar visitas administrativas de inspección, (ii) no tiene un deber legal de informar previamente la realización de dichas diligencias, (iii) en desarrollo de las mismas está habilitada para recaudar toda la información conducente con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones cuyo control le compete, (iv) la información puede incluir el suministro de datos, informes, libros, papeles de comercio, contabilidad, documentos privados, aún si dicho material se encuentra contenido en mensajes de datos o sistemas de información, para el correcto ejercicio de sus funciones, y (v) en ejercicio de esta actividad opera una excepción al derecho de reserva que puedan argumentar las personas naturales o jurídicas visitadas.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 10 de 44

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de febrero 28 de 2013. Exp. No. 2004-00311. En la visita administrativa que se practique en la etapa preliminar, la presencia de un abogado que represente al declarante no es un factor que condicione la validez de la declaración ni de ninguna otra actuación realizada en el marco de una visita administrativa de inspección.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sentencia del 9 de junio de 2017. Sección Primera. Subsección A. Expediente No. 250002341000201700733-00. Advierte que en la etapa preliminar aún no existe una imputación clara ni sujetos investigados, solamente la necesidad de la autoridad de verificar la ocurrencia de unos hechos vinculados con la eventual infracción del régimen de protección de la libre competencia económica.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sentencia del 29 de junio de 2017. Sección Primera. Subsección A. Sentencia 2015-000326. M.P. Luis Manuel Lasso Lozano. Precisa que, cuando en los correos electrónicos se encuentra información personal y comercial, esta circunstancia no altera la naturaleza comercial del tipo de correo ni tampoco impide su inspección.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Fallo de tutela en el radicado No. 00020220120701 del 26 de agosto de 2022: En ejercicio de sus funciones la Superintendencia de Industria y Comercio, como autoridad de competencia, puede recolectar información de abogados que estén relacionados con el objeto de la visita sin que esto implique en sí mismo una violación a la garantía del secreto profesional ni al debido proceso. Esto porque la garantía del secreto profesional merece consideraciones especiales en ciertos casos, como lo es la investigación que adelanta la autoridad por la infracción del régimen de competencia que incide en el interés general y en muchas ocasiones trata de prácticas que se caracterizan por el encubrimiento intencional de información.

4.2.3 Corte Suprema de Justicia

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 4 de septiembre de 2007. Ref. 05001-22-000-2007-00230-01. Las entidades de inspección bajo el precepto constitucional del inciso final del artículo 15 de la Constitución, se encuentran autorizadas para practicar visitas administrativas de inspección y exigir la presentación de cualquier clase de información, pública o privada, que consideren necesaria para el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 11 de 44

5 FUNDAMENTOS

La Superintendencia de Industria y Comercio está facultada para practicar visitas administrativas de inspección con fundamento en las siguientes normas constitucionales y legales.

5.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

5.1.1 Artículo 15 Constitución Política de 1991

De conformidad con lo que ha establecido la Corte Constitucional¹, este artículo es el fundamento constitucional sobre el cual la Superintendencia de Industria y Comercio, en su calidad de autoridad administrativa con facultades de inspección, vigilancia y control² en relación con el régimen de protección de la libre competencia económica, está autorizada por la Constitución para, en desarrollo de las visitas administrativas de inspección, exigir la presentación de cualquier clase de información, pública o privada, que considere necesaria para el cumplimiento de las referidas funciones.

El artículo 15 de la Constitución Política establece lo siguiente:

*“**Artículo 15.** Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y ~~física~~ y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de

¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 165 de 2019

² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 570 de 2012.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 12 de 44

libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley” (Destacado fuera de texto).

5.2 FUNDAMENTOS LEGALES

5.2.1 Artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, Modificado por el Decreto 92 de 2022

Mediante el Decreto 4886 de 2011 se determinó la estructura actual de la Superintendencia de Industria y Comercio y se establecieron las funciones de sus dependencias. Los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 de ese cuerpo normativo, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, que desarrollaron el precepto constitucional citado en el numeral anterior de este aparte, tienen el siguiente contenido:

“Artículo 1. Funciones Generales. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones establecidas en la Ley 155 de 1959, el Decreto 3307 de 1963, el Decreto 1302 de 1964, los Decretos 3466 y 3467 de 1982, el Decreto 2876 de 1984, el Decreto 2153 de 1992, el Decreto 2269 de 1993, la Ley 256 de 1996, la Ley 446 de 1998, la Ley 527 de 1999, el Decreto 1130 de 1999, el Decreto 1747 de 2000, la Ley 643 de 2001, el Decreto 3081 de 2005, el Decreto 3144 de 2008, la Ley 1266 de 2008, las Leyes 1335, 1340 y 1341 de 2009, la Ley 1369 de 2009, el Decreto 4130 de 2011, y el Decreto 4176 de 2011, y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de República.

La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

56. Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley.

57. Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones.

58. Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código General del Proceso, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 13 de 44

*esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones.
(...).*” (Destacado fuera de texto).

La norma citada faculta expresamente a la Superintendencia de Industria y Comercio para practicar visitas administrativas de inspección y para que, en desarrollo de esas diligencias, practique los medios de prueba necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones.

5.2.2 Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio

La Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, que es el documento en el cual se reúnen en un solo cuerpo normativo las instrucciones y reglamentaciones generales que rigen a la Entidad y que se encuentran vigentes, desarrolla los mandatos contenidos en el artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 092 de 2022. El Capítulo Séptimo del Título I de la Circular se refiere a las reglas aplicables sobre las visitas administrativas de inspección. Este Capítulo indica lo siguiente:

“TÍTULO I ACTUACIONES ANTE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

(...)

CAPÍTULO SÉPTIMO. REGLAS APLICABLES A CIERTAS ACTUACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

“Las actividades que adelanta esta Superintendencia mediante la realización de visitas de inspección, tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete. En tal sentido, y con el fin de facilitar el adecuado ejercicio de la facultad conferida a esta Entidad por el numeral 62 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, se establecen las siguientes instrucciones:

Como medio de identificación para desarrollar las funciones de inspección y control, los funcionarios disponen de cartas de presentación y carnés. En consecuencia, para iniciar cualquier visita o diligencia oficial que requiera la Superintendencia dentro del marco de sus atribuciones legales, el funcionario comisionado deberá necesariamente identificarse con el carné correspondiente y con un oficio firmado por el Superintendente de Industria y Comercio o por los

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 14 de 44

Superintendentes Delegados, o por los jefes de Dependencia, según sea el caso. En el evento en que la visita no se pueda realizar, se dejará constancia de ello.

Los funcionarios comisionados por esta Superintendencia, durante la diligencia, podrán tomar declaraciones y requerir la información y los documentos que consideren pertinentes y necesarios. Este requerimiento se le realizará a la persona designada para atender la visita.

(...)

La entrega de información puede consistir en medios magnéticos que contengan documentos electrónicos.

En el acta se dejará constancia también de las circunstancias en que se desarrolló la visita, y se señalará si se presentaron obstáculos o trabas durante la actuación de los funcionarios de la Superintendencia, o cualquier otro hecho que pueda constituir incumplimiento de instrucciones.

(...)

d) La información y la documentación allegada a los funcionarios comisionados, en virtud de los requerimientos que éstos formulen comprometerán a la Empresa o Entidad que la suministre; se presumirán auténticas y, para los efectos legales del caso, tendrán el carácter probatorio suficiente para la adopción de las decisiones administrativas que resulten pertinentes.

Sin perjuicio de lo anterior, se podrá solicitar la ampliación de la información allegada o nueva documentación adicional a la que anteriormente se haya requerido, conforme a lo establecido en el presente numeral (...). (Destacado fuera de texto)

5.2.3 Artículo 10 de la Ley 1581 de 2012

La Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales, en su artículo 10 establece que una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales no requiere autorización del titular de los datos personales para efectos de desarrollar actividades de tratamiento en relación con esa información personal.

 Superintendencia de Industria y Comercio	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 15 de 44

Es importante mencionar esto en el presente instructivo ya que la recolección de información implica un tratamiento de datos personales. En este sentido, el literal a) del artículo 10 del Ley Estatutaria 1581 de 2012 dispone que:

“Artículo 10. *Casos en los que no es necesaria la autorización. La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:*

a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;

(...).” (Destacado fuera de texto)

Por su parte, el literal g) del artículo 3 de la misma Ley Estatutaria establece que:

“Artículo 3. *Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:*

(...)

g) *Tratamiento: Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión.*” (Destacado fuera de texto)

En definitiva, como puede identificarse de los fundamentos normativos presentados, la Superintendencia de Industria y Comercio en el ejercicio de sus funciones está facultada, en el marco de las visitas administrativas de inspección, para recaudar información de las personas que puedan tener conocimiento sobre el asunto objeto de su actuación. Así mismo, dichos fundamentos normativos reconocen el deber constitucional y legal que tienen las personas, ya sean naturales o jurídicas, de atender esos requerimientos de información, sin que se pueda oponer el carácter privado o personal de la información para desatender el correcto funcionamiento de las facultades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de las visitas administrativas de inspección.

Es importante anotar que la Corte Constitucional avaló la constitucionalidad de la facultad analizada en este instructivo. Sobre el particular, la Corte admitió que las

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 16 de 44

autoridades administrativas están facultadas para requerir el suministro de determinada información siempre que cumplan con las obligaciones de protección y garantía que se derivan del derecho fundamental involucrado con la información requerida.

6 GENERALIDADES

6.1 NATURALEZA DE LAS VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN

Las visitas administrativas de inspección son diligencias probatorias empleadas por la Superintendencia de Industria y Comercio en desarrollo sus funciones de inspección, vigilancia y control en relación con el régimen de protección de la libre competencia económica. Estas visitas son realizadas a determinadas personas naturales o jurídicas con el objetivo de verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el régimen de protección de la libre competencia económica en el marco de una averiguación preliminar, el seguimiento a compromisos en integraciones condicionadas o el seguimiento del cumplimiento de las garantías que dieron lugar al cierre de una investigación en libre competencia.

6.2 CREDENCIAL DE VISITA Y REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y CONTRATISTAS EN EL LUGAR DE LA VISITA

Para la práctica de la visita, los funcionarios y contratistas de la Superintendencia de Industria y Comercio deben identificarse con su carné y la credencial de visita expedida por el Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Delegado o jefe de la dependencia que lleve a cabo la diligencia.

En esa misma credencial, la Superintendencia de Industria y Comercio debe precisar cuál es el objeto y tema de la visita. Siendo este aspecto fundamental en tanto que delimitará lo que la SIC puede hacer en el desarrollo de la inspección, así como las pruebas que deberá recaudar.

6.3 MEDIOS DE PRUEBA

Los medios de prueba que puede practicar la Superintendencia de Industria y Comercio en estas diligencias son aquellos previstos en el artículo 165 del Código General del Proceso. De manera que la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá como medios de prueba, entre otros, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección, los documentos, los

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 17 de 44

indicios, los informes, copia forense de equipos y servicios de correo y almacenamiento, tales como, correos electrónicos, teléfonos celulares, almacenamiento en la nube, aplicaciones de mensajería instantánea y similares, y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento de la autoridad.

6.4 LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN Y LA RECAUDACIÓN DE PRUEBAS EN LA MISMA NO REQUIERE AUTORIZACIÓN JUDICIAL

La sentencia C-165 de 2019 de la Corte Constitucional resolvió definitivamente la cuestión abordada en este apartado. En esa decisión, la Corte afirmó que, de acuerdo con las normas constitucionales y la jurisprudencia establecida en este ámbito, una visita administrativa de inspección y la validez de las pruebas recopiladas durante su realización no requieren autorización judicial previa ni están sujetas a un control de legalidad posterior.

La Corte Constitucional concluyó, de manera categórica, lo siguiente:

“(...) las visitas de inspección no son diligencias o actuaciones cuya práctica requiera autorización judicial previa o control de legalidad posterior, por lo cual, no vulnera el derecho al debido proceso que las visitas de inspección sean realizadas sin previa notificación a los investigados”.

6.5 LAS VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN NO SON UN ALLANAMIENTO

Las visitas administrativas de inspección no son un allanamiento. La característica que distingue estas dos figuras es que el allanamiento no requiere autorización previa de la persona involucrada y puede llevarse a cabo incluso contra su voluntad, permitiendo el uso de la fuerza si es necesario.

Contrario al allanamiento, las visitas administrativas de inspección necesitan la autorización de la persona que va a ser inspeccionada, quien puede negarse a cooperar. No obstante, negarse a cumplir con esta obligación puede tener consecuencias legales de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1340 de 2009, especialmente las establecidas en su artículo 25 y 26, que modificaron los numerales 15 y del artículo 4º del Decreto 2153 de 1992, respectivamente.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 18 de 44

En relación con este aspecto, la Corte Constitucional ha dejado establecido lo siguiente:³

“(...) la Corte considera importante resaltar que las disposiciones demandadas no autorizan que en contra de la voluntad del investigado pueda realizarse la inspección o visita. Como se dijo, el investigado puede negarse a su realización y, en ese caso, serán aplicables las consecuencias jurídicas que prevé el ordenamiento. Se trata de una situación sustancialmente diferente a la que se configura cuando se adopta la decisión de practicar un allanamiento en materia penal dado que, en esos eventos, resulta procedente la aplicación de la fuerza a fin de practicar la diligencia respectiva. De hecho, así lo destacó la SIC en el informe que presentó a la Corte respecto de los protocolos que sigue para la práctica de las inspecciones o visitas, sin que el demandante hubiera aportado razones que puedan justificar una conclusión diferente”.

6.6 GARANTÍA DEL DERECHO DE DEFENSA Y DE CONTRADICCIÓN SOBRE LAS PRUEBAS RECAUDADAS EN LAS VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN

Como se indicó, la Corte Constitucional en la sentencia C-165 de 2019 precisó que las visitas de inspección no son diligencias o actuaciones cuya práctica requiera autorización judicial previa o control de legalidad posterior, por lo cual, no vulnera el derecho al debido proceso que las visitas de inspección sean realizadas sin previa notificación a los investigados. Con ello, los medios probatorios que sean recaudados durante estas diligencias serán objeto de contradicción en las oportunidades procesales ordinarias, por lo tanto, los sujetos investigados no verán afectado su derecho de defensa, situación que debe ser analizada en cada caso concreto por la autoridad o juez competente.

Finalmente, la práctica de visitas de inspección sin previo aviso persigue una finalidad legítima, en el sentido de permitir recaudar las pruebas necesarias para definir si las entidades bajo supervisión, vigilancia y control de esta Superintendencia están dando cumplimiento a sus obligaciones legales. Dicha finalidad se vería obstaculizada si no se garantizara el “factor sorpresa” pues el aviso permitiría que el sujeto investigado ocultara información relevante.

En relación con este aspecto la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 156 de 2016.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 19 de 44

“(...) El hecho de que los investigados no puedan recurrir la decisión de realizar una visita de inspección no significa que las reglas referentes al decreto, práctica, contradicción y admisibilidad de las pruebas no sean aplicables. Por el contrario, como se expuso, estas reglas resultan plenamente aplicables y por tanto el derecho de defensa de los investigados no se ve afectado. Una vez iniciada la investigación administrativa los investigados podrán contradecir todas las pruebas y podrán alegar, por ejemplo, que los documentos que fueron recaudados durante las visitas de inspección carecen de pertinencia, utilidad y conducencia y por tanto deben ser rechazados, situación que debe ser analizada en cada caso concreto por el juez competente”.

6.7 LAS VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN NO IMPLICAN UN REGISTRO O INTERCEPTACIÓN DE COMUNICACIONES

La actividad adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio no corresponde a los conceptos de registro o interceptación. El elemento definitorio de esos conceptos es que corresponden a medidas que interfieren objetivamente en la intimidad de las personas porque recaen sobre correspondencia o información privada en los términos del inciso tercero del artículo 15 de la Constitución Política.

El registro es una búsqueda que se realiza con el fin de hallar elementos relevantes para una investigación o indagación del ámbito penal, o con el fin de capturar a un individuo con las debidas garantías. La interceptación, por otro lado, se ha definido como la intervención de los mecanismos de comunicación con el fin de conocer el contenido de los mensajes y capturarlos por medios técnicos.⁴

En relación con este tema la Corte Constitucional ha establecido lo siguiente:

“La revisión, búsqueda y retención de documentos que realicen las superintendencias en el marco de sus visitas de inspección, no vulneran, en principio, un ámbito protegido del derecho a la intimidad de las personas jurídicas investigadas. Por lo tanto, no pueden ser catalogadas como un registro e interceptación siempre que sean realizadas en el marco de la facultad dispuesta en el inciso 4º del artículo 15 de la Constitución y con observancia de los lineamientos fijados por la jurisprudencia constitucional”.

⁴ Sentencia C-156 de 2016. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-156-16.htm>

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 20 de 44

6.8 LAS VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN NO SON UN ALLANAMIENTO O REGISTRO A UN DOMICILIO

La jurisprudencia establece que cuando los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio ingresan a un domicilio para llevar a cabo una visita administrativa de inspección, no están vulnerando la garantía de inviolabilidad del domicilio según el artículo 28 de la Constitución Política. Esto se debe a que dicho ingreso está sujeto a la autorización del titular del domicilio y a que estas inspecciones no se realizan en domicilios personales; por esto, la Corte Suprema de Justicia ha definido como lugares donde las personas ejercen su derecho a la intimidad de manera inmediata. En cambio, las visitas de inspección se realizan en los domicilios corporativos de las empresas objeto de inspección por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Al respecto, la jurisprudencia ha dejado establecido lo siguiente:

“El artículo 28 de la Constitución establece la garantía de inviolabilidad del domicilio al señalar que el domicilio solo puede ser registrado en “virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente”. La Corte, considera que el ingreso al domicilio corporativo de las empresas investigadas durante las visitas de inspección por parte de servidores públicos de las superintendencias no constituye un registro del domicilio y por lo tanto dichas visitas no son contrarias a la inviolabilidad del domicilio por dos razones: (i) no violan un ámbito de protección del derecho a la intimidad; y (ii) las superintendencias no están facultadas para ingresar en contra de la voluntad de los investigados”⁵.

6.9 INFORMACIÓN QUE PUEDE REQUERIRSE EN LAS VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN

En desarrollo de las facultades de supervisión, vigilancia y control, la Superintendencia de Industria y Comercio al practicar una visita administrativa de inspección, y en atención a los medios de prueba dispuestos en el Código General del Proceso, puede requerir la información necesaria para verificar el cumplimiento del régimen de protección de la libre competencia económica. Para determinar qué información puede solicitar la Superintendencia de Industria y Comercio durante una visita administrativa de inspección, se debe considerar dos reglas importantes.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C – 165 de 2019.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 21 de 44

La primera regla se basa en el último párrafo del artículo 15 de la Constitución Política que establece que la entidad tiene el derecho de acceder a toda la información almacenada en dispositivos de comunicación como computadoras, correos electrónicos, teléfonos celulares, tablets, y otros, que las personas bajo inspección utilicen para sus actividades económicas, comerciales o laborales. En este aparte se establece lo siguiente:

“Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”.
(Destacado fuera de texto).

La segunda regla se deriva del numeral 56 del artículo 1 del Decreto 092 de 2022, que otorga a la Superintendencia de Industria y Comercio la autorización para solicitar cualquier información que sea relevante para verificar el cumplimiento del régimen de protección de la libre competencia económica.

“Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley... (Destacado fuera del texto)

Esta regla se ajusta a la naturaleza de la etapa de la visita administrativa de inspección, esto es, la fase preliminar de un procedimiento administrativo. En esta etapa, la Superintendencia de Industria y Comercio aún no ha formulado acusaciones ni hay investigados. Por lo tanto, no existe un tema de prueba específico para determinar la relevancia de la evidencia recopilada. Por esta razón, la norma señala que la entidad puede recopilar cualquier información que sea relevante para verificar el cumplimiento del régimen de protección de la libre competencia económica, es decir, cualquier información legalmente apta para verificar esa circunstancia.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶, el Consejo de Estado⁷ y la Corte Suprema de Justicia⁸ nos ha permitido establecer dos puntos importantes relacionados con la regla constitucional mencionada.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 165 de 2019

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de marzo 19 de 1999. Rad. 9141. M.P. Daniel Manrique Guzmán.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 22 de 44

En primer lugar, como ya se ha mencionado previamente las autoridades de supervisión, vigilancia y control, como la Superintendencia de Industria y Comercio, tienen la facultad de requerir y acceder a toda la información almacenada en dispositivos de comunicación (como computadoras, correos electrónicos, teléfonos celulares, tablets, etc.) que las personas utilizan en sus actividades económicas, comerciales o laborales.

En segundo lugar, la facultad de supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio no se encuentra limitada por razón de que los dispositivos sobre los que se requiere el acceso sean de uso mixto, esto es, que los mismos contengan tanto información que se relaciona con actividades económicas, comerciales o laborales objeto de la visita administrativa de inspección, como información personal del propietario del dispositivo. Así, como la Superintendencia se encuentra facultada para acceder a toda la información contenida en dichos dispositivos, también tiene el deber de mantener en confidencialidad la información personal del propietario del dispositivo.

La posición expuesta ha sido avalada por los órganos jurisdiccionales encargados de revisar la legalidad de las actuaciones desarrolladas por la Superintendencia de Industria y Comercio. A manera de ejemplo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló lo siguiente⁹:

“(...) para la Sala resulta imperativo establecer en primer lugar la idoneidad de las pruebas recaudadas y el sustento de su legalidad, específicamente en cuanto a los medios de pruebas obtenidos del correo electrónico del demandante, toda vez que la parte actora refiere que este procedimiento en el desarrollo de la sede administrativa se llevó a cabo vulnerando sus derechos a la intimidad, a la correspondencia y al secreto de las comunicaciones.

(...)

En virtud de lo anterior, se tiene que la revisión de los correos electrónicos por parte de la SIC en el proceso administrativo sancionatorio no vulneró los derechos fundamentales del demandante, pues la entidad

⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de Tutela de septiembre 4 de 2007. Rad. 05001-22-03-000-2007-00230-01.

⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección A. Sentencia de 23 de abril de 2015. Exp. No. 25 00023 41 000-2014-00680-00. M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 23 de 44

demandada actuó en ejercicio de sus funciones, y en consecuencia las pruebas recaudadas no adolecen de vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad que impidan su valoración, motivo por el cual la Sala desestimaré el cargo propuesto en la demanda”.

En conclusión, en el curso de una visita administrativa de inspección la Superintendencia de Industria y Comercio está facultada para requerir toda la información conducente para ejercer sus funciones que esté contenida en cualquier archivo, soporte o dispositivo de comunicación empleado por la persona visitada para el desarrollo de actividades económicas, comerciales o laborales.

Durante las visitas administrativas de inspección, es común que las personas visitadas establezcan dos condiciones para entregar la información requerida (i) que la Superintendencia de Industria y Comercio revise la información en el lugar de la visita para asegurarse de que no acceda a información personal o íntima, y (ii) que después de recolectar la información durante la visita, los propietarios de la información puedan solicitar formalmente que se mantenga en reserva la información confidencial, privada o íntima, o que se excluya información con carácter reservado, como el secreto profesional.

En este punto es importante aclarar que la validez de la visita administrativa de inspección no está condicionada a que se desarrolle ninguna de esas dos actuaciones. Por lo tanto, los titulares de la información no tienen derecho a condicionar el desarrollo de la diligencia a que se realice alguna de esas actividades.

Con base en los artículos 209 de la Constitución Política y 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), junto con la jurisprudencia constitucional relacionada sobre la función administrativa, las acciones administrativas deben seguir los principios de economía, celeridad y eficacia. La jurisprudencia ha dejado en claro que el proceso administrativo debe ser más rápido y flexible que el proceso judicial, ya que la administración debe intervenir de manera eficaz y oportuna en diversos aspectos de la sociedad.

En este contexto, se precisa que la Superintendencia de Industria y Comercio debe llevar a cabo las visitas administrativas de inspección de manera eficiente, económica y ágil, sin comprometer los derechos de las personas cuya información se recopila. Para garantizar los objetivos de la función administrativa, las solicitudes de depuración por parte de los sujetos que atienden la visita administrativa de inspección ante los requerimientos de acceso a dicha información son condiciones inapropiadas para el correcto ejercicio de las

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 24 de 44

facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial, porque dicha depuración afectaría los principios de economía, celeridad y eficacia. Cuando se revisa o depura la información en el sitio, se vuelve prácticamente imposible para la Superintendencia de Industria y Comercio llevar a cabo un estudio adecuado de la información que le permitiría cumplir con sus responsabilidades en relación con la protección de la libre competencia económica.

Esto es especialmente relevante porque estas inspecciones suelen llevarse a cabo en la etapa preliminar o en procedimientos administrativos sancionatorios, lo que significa que la entidad no tendría suficientes elementos de juicio para identificar toda la información relevante en el lugar de la visita. Además, las restricciones de tiempo inherentes a estas visitas administrativas dificultarían aún más este propósito.

Además, es de señalar que una de las garantías con las que cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio para proteger la información es la forma en la que esta es procesada en las plataformas de informática forense (para el 2024 las herramientas son FTK Central y PATHFINDER Enterprise). Estas plataformas tienen dos características relevantes. La primera característica es que protegen la información que no está vinculada directamente con el objeto de la investigación. Esto se materializa a través de la forma en la que se procesa y organiza la información para poder ser revisada. Las consultas sobre la evidencia recolectada se centran en los criterios de búsqueda que son relevantes para la investigación (palabras claves, dominios, datos del caso concreto). La segunda característica es la trazabilidad que se tiene sobre las consultas realizadas a los documentos recolectados en visitas. En la actualidad, los casos que están procesados en las plataformas solo pueden ser consultados por las personas autorizadas por los Coordinadores y/o Delegados. De las consultas que haga cada persona autorizada queda un registro que incluye en qué momento accedido a cada documento y por cuánto tiempo han consultado la información. También, es de señalar que las plataformas limitan la posibilidad de que la información sea descargada, lo que garantiza en cierta medida que esta información no pueda ser reproducida fuera del expediente.

6.10 MÉTODO EMPLEADO PARA LA RECAUDACIÓN DE INFORMACIÓN ELECTRÓNICA O DE DISPOSITIVOS

El método empleado por la Superintendencia de Industria y Comercio para la recaudación y análisis de la información consiste en la utilización de un software de búsqueda especializado. El uso de un software resulta mucho más eficiente que la revisión en el lugar de la visita administrativa de inspección, circunstancia

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 25 de 44

que permite a la Entidad dar cumplimiento a los principios de la función administrativa, tales como, eficacia, celeridad, transparencia, imparcialidad, economía, eficiencia, entre otros.

El software utilizado por la entidad en el desarrollo de las visitas administrativas de inspección para la recolección de información es un software forense especializado para realizar búsquedas que únicamente arroja los resultados que coincidan con los criterios de búsqueda relacionados con el objeto de la actuación administrativa.

En este sentido, es sobre la información que el software arroja que la Entidad realiza sus actividades de revisión. La garantía de la reserva de información se encuentra en que el sistema permite la trazabilidad de los criterios de búsqueda que se introducen. Establecidas las condiciones de búsqueda y su trazabilidad, existe una garantía de que los servidores públicos y contratistas no accederán a la información que no tenga relación con el asunto analizado, pues el software de búsqueda no la incluirá como resultado de su utilización.

Toda información que no haya sido resaltada por el software de búsqueda se conserva en cuadernos reservados a los que únicamente tiene acceso el titular de la información, hecho que garantiza que ninguna persona diferente pueda conocerla.

6.11 SECRETO PROFESIONAL, RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y SOLICITUD DE DEPURACIÓN DEL EXPEDIENTE

Es fundamental destacar la protección de la garantía del secreto profesional y la recopilación de información durante la visita administrativa de inspección en curso. En el ejercicio de sus facultades, la autoridad puede considerar necesario obtener información de profesionales vinculados a las empresas inspeccionadas, incluyendo a aquellos que ejercen la profesión de abogados. Debido a su rol, estos profesionales a menudo se oponen a proporcionar su información invocando la protección de la garantía del secreto profesional.

En este contexto, es importante aclarar que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene la facultad de recopilar toda la información necesaria, incluso aquella que se encuentra en mensajes de datos, correos electrónicos y dispositivos informáticos de estos abogados. La recopilación de esta información, por sí sola, no constituye una violación de esta garantía constitucional. Por ende, la protección de la garantía del secreto profesional no impide que la Superintendencia recopile la información necesaria. Esta afirmación se respalda en diversas razones.

 Superintendencia de Industria y Comercio	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 26 de 44

En primer lugar, la Superintendencia está autorizada por la Constitución y la Ley para realizar visitas administrativas y recolectar la información necesaria para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control¹⁰. Esta facultad incluye la recolección de documentos privados de las compañías y de las personas vinculadas a estas, que son quienes tienen conocimiento sobre las actividades comerciales que desarrolla la empresa.

En segundo lugar, en todo momento la autoridad garantiza la aplicación de estrictos protocolos para el tratamiento, resguardo y reserva de la información recaudada.

En tercer lugar, los titulares de la información cuentan con mecanismos idóneos para la defensa de las garantías del secreto profesional y el debido proceso respecto de la información que ha sido recolectada. Durante la etapa de averiguación preliminar y después de realizada la visita, pueden presentar una solicitud formal de depuración de la información que consideren protegida por secreto profesional, con el objeto de que las comunicaciones que se encuentren amparadas por dicha garantía sean eliminadas y excluidas del trámite administrativo.

La solicitud de depuración de información es un mecanismo que ha sido diseñado e implementado por la Superintendencia con el fin de ponderar las garantías constitucionales con el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la autoridad nacional de competencia. La solicitud de depuración de información se debe presentar de manera posterior a la recolección de la información, en el marco de la averiguación preliminar y exige una carga procesal para los solicitantes respecto de la identificación del dominio de correo electrónico con el que se han compartido las comunicaciones que se consideran protegidas, los motivos y soportes suficientes que acrediten la existencia de la relación cobijada por dicha garantía.

Una vez la Delegatura estudia la solicitud de depuración presentada, requerirá al Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital de la Superintendencia para que proceda con la eliminación de los elementos que se consideran protegidos por la garantía constitucional. De este proceso de eliminación el Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital expide un acta formal de depuración que garantiza que el proceso se ha realizado en

¹⁰ Inciso 4 del artículo 15 de la Constitución Política de Colombia. Sentencia C-165 de 2019 de la Corte Constitucional. Artículos 10 y 13 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Artículo 27 de la Ley 1437 de 2011. Artículos 54, 55, 58 y 61 del Código de Comercio. Numerales 56 y 57 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 27 de 44

debida forma, garantizando el procesamiento de la información con la eliminación respectiva.

Cuando la Superintendencia recolecta la totalidad de la información en la visita administrativa de inspección o a través de un requerimiento de información, el Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital se encarga de velar por su conservación y reserva absoluta, además de generar un reporte con el proceso de adquisición y unificación que se ha presentado, de conformidad con lo previsto en el capítulo 7.4. de este documento.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia vela porque en todo momento se garantice la autenticidad, integridad, inalterabilidad, conservación y reserva de la información recolectada. Cuando se presenta y se accede a una solicitud de depuración, sea que la información ya haya sido procesada o no en el software especializado, las comunicaciones protegidas por la garantía del secreto profesional son eliminadas por completo. Esto implica que sean excluidas y no puedan ser consultadas ni siquiera por los servidores asignados al trámite.

Como lo ha identificado esta Superintendencia en diferentes actuaciones al estudiar el alcance del secreto profesional en el trámite de diferentes investigaciones por la vulneración al régimen de libre competencia económica, soportada en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, ¹¹ la Entidad ha señalado que el secreto profesional, cuando se encuentra vinculado con la actividad económica de la empresa o del comerciante, no cuenta con el mismo grado de protección sobre la intimidad que el que se garantiza a una persona natural, en especial, porque la actividad económica representa un interés social. Así, la información que se recolecta en las visitas administrativas de inspección puede incluir información proveniente o dirigida a profesionales del derecho, sin que por ese solo hecho se viole el secreto profesional, en especial porque dicha información puede estar vinculada con las actividades externas de la persona jurídica o de los empresarios que son de interés para la protección de la libre competencia. Con ello, y entendido que el secreto profesional no otorga un derecho absoluto, la Superintendencia no puede ver limitado el ejercicio de sus funciones en la protección de la libre competencia so pretexto de la consideración absoluta de la inviolabilidad del secreto profesional¹².

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-411 de 1993; Sentencia C-538 de 1997; Sentencia C-062 de 1998; Sentencia C-200 de 2011; Sentencia C-301 de 2012.

¹² Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Capítulo séptimo. Reglas aplicables a ciertas actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. 7.1. Visitas de Inspección. Literal a).

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 28 de 44

Atendiendo a los antecedentes que esta entidad ha tenido la oportunidad de evaluar en diferentes asuntos, se puede concluir que el comportamiento de los abogados en determinadas investigaciones ha excedido el ejercicio de su actividad profesional, permitiendo evidenciar la voluntad particular del agente de mercado para cometer la práctica anticompetitiva. Con estos antecedentes, impedir de manera absoluta la recolección de información de abogados de las compañías, por el solo hecho de su profesión, entorpecería la actuación administrativa.

6.12 INDICACIÓN DEL OBJETO DE LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

La Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio establece que los servidores públicos o contratistas a cargo de la visita administrativa de inspección deben presentar (i) el respectivo oficio firmado por el Superintendente de Industria y Comercio, los Superintendentes Delegados o los coordinadores de los grupos de trabajos y (ii) la identificación que lo acredita como servidor público o contratista de la Superintendencia de Industria y Comercio. Ese documento se conoce como la credencial de visita, que indica las personas que están facultadas para participar en la diligencia y el objeto de la misma.

En relación con el objeto de la visita administrativa de inspección, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que las actuaciones que se pueden desarrollar en el marco de esa diligencia no se encuentran al arbitrio de la Superintendencia de Industria y Comercio. Tienen límites precisados en la sentencia C – 165 de 2019, en la que se fijaron los siguientes requisitos: el objeto y el tema de la prueba.

En relación con el objeto de la actuación, la Corte Constitucional señaló que en el marco de las actuaciones administrativas, las autoridades administrativas, tales como la Superintendencia de Industria y Comercio, únicamente pueden solicitar los documentos que tengan una relación de conexidad con el ejercicio de las funciones que les corresponden. En cuanto al tema de la prueba, la Corporación precisó que su delimitación radica en que las pruebas deben hallarse encaminadas a verificar los hechos o circunstancias relacionados con el cumplimiento de las disposiciones legales.

Con fundamento en lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio debe incluir en la denominada credencial de visita administrativa de inspección una referencia al objeto de esa actuación en el marco de la etapa preliminar. Sin embargo, es necesario analizar qué nivel de precisión se requiere en esa indicación, pues es usual que las personas visitadas se opongan a la realización de la diligencia con bajo el argumento de que la Entidad tiene el deber de precisar

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 29 de 44

qué es lo que está investigando. Como se pasa a explicar, la Superintendencia de Industria y Comercio no tiene el deber de indicar con precisión y detalle el asunto objeto de su actuación administrativa. De hecho, tiene el deber legal de mantener en reserva esa información.

El primer argumento en sustento de la conclusión anotada está relacionado con la etapa de la actuación administrativa en la que tiene lugar la visita administrativa de inspección. Como ya está claro, la diligencia se practica en la etapa preliminar, que es una etapa que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 155 de 1959, tiene carácter reservado. Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha dejado establecido lo siguiente:

“Observa la sala que las razones de reserva que tuvo la Superintendencia para negar las copias solicitadas por el doctor Velandia, las sustenta en el criterio expuesto por el Tribunal y que surgió de la interpretación del artículo 13 de la Ley 155 de 1959 llegando a la conclusión que la investigación previa, por infracción a las normas de protección de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, tienen carácter reservado. Conclusión a la que hay que llegar en el caso que nos ocupa”¹³.

En otra oportunidad la misma Corporación afirmó lo siguiente:

“(…) la Sala considera que las actuaciones preliminares a la investigación, por infracción a las normas de protección de la competencia, también ostentan el carácter reservado, pues el artículo 13 de la citada disposición (155 de 1959) no hace distinción entre investigación previa y la investigación formalmente adelantada”¹⁴.

Como se puede apreciar, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene el deber legal de mantener en reserva las actuaciones que adelanta en el marco de la etapa preliminar, incluyendo el objeto específico de la visita administrativa de inspección.

El segundo argumento que sustenta la conclusión de que la Superintendencia de Industria y Comercio, en la etapa preliminar, no tiene el deber de indicar con

¹³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera – Subsección B. Providencia del 9 de mayo de 2003. Expediente RI 25002324000-2003-00363-01.

¹⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera – Subsección A. Providencia del 18 de noviembre de 2010. Expediente 2500023240002010-00527-01.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 30 de 44

precisión y detalle el objeto de su actuación consiste en que, teniendo en cuenta la función de la etapa en la que se realiza la visita administrativa de inspección, para la Entidad no es posible atender esa exigencia. Sobre el particular, se debe recordar que en la etapa preliminar aún no existe una imputación clara ni sujetos investigados, solamente la necesidad de la autoridad de verificar la ocurrencia de unos hechos vinculados con la eventual infracción del régimen de protección de la libre competencia económica.

En resumen, la indicación del propósito de una visita administrativa de inspección, que debe aparecer en la credencial y comunicarse a las personas visitadas, no necesita ser detallada y precisa como se argumenta en contra. La Superintendencia de Industria y Comercio puede proporcionar una indicación general del propósito, enfocada en su tarea de verificar el cumplimiento del régimen de protección de la libre competencia económica en un mercado específico, considerando la información disponible en ese momento y su obligación legal de mantener la etapa preliminar confidencial.

Es esencial recordar que esta medida no afecta el ejercicio del derecho de defensa de las personas que puedan ser investigadas, ya que ese derecho se inicia cuando se notifica la apertura de una investigación y formulación de pliego de cargos por la Superintendencia de Industria y Comercio.

6.13 ENTREGA DE COPIAS DE DECLARACIONES E INFORMACIÓN RECAUDADA EN LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

La información recaudada en la etapa preliminar sea que se trate de documentos obtenidos en la visita administrativa de inspección o de declaraciones practicadas en el curso de esa diligencia, se encuentra sometida a reserva con fundamento en el artículo 13 de la Ley 155 de 1959. Por lo tanto, solo podrán solicitar copia de esa información sus titulares.

La información recaudada que no esté sometida a reserva solo será de acceso público si es calificada como pública luego de la eventual apertura de investigación y formulación de pliego de cargos.

6.14 POSIBILIDAD DE PARTICIPACIÓN DE APODERADOS EN EL CURSO DE DECLARACIONES PRACTICADAS DURANTE LA ETAPA PRELIMINAR

De conformidad con el numeral 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022 –y según lo ha determinado la jurisprudencia constitucional–, en el curso de una visita administrativa de

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 31 de 44

inspección la Superintendencia de Industria y Comercio está facultada para practicar declaraciones de cualquier persona cuya declaración pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos que constituyen el objeto de la actuación administrativa.

Esa persona, por supuesto, está facultada para contar con el acompañamiento del abogado que actúe como su apoderado. Sin embargo, es importante tener claro que para la visita administrativa de inspección la presencia de un abogado que represente al declarante no es un factor que condicione la validez de la declaración ni de ninguna otra actuación realizada en el marco de una visita administrativa de inspección.

Así lo ha establecido el Consejo de Estado¹⁵ mediante jurisprudencia consolidada. Expresamente la Corporación precisó que en el marco de estas visitas no es obligatoria la presencia de un abogado para practicar declaraciones, pues “[l]as normas citadas no prevén que el testimonio deba ser practicado con la presencia del apoderado del declarante”.

Ahora bien, dado que el declarante puede estar acompañado de su apoderado, es necesario precisar qué tipo de actuaciones puede realizar ese apoderado en el marco de la visita administrativa de inspección. Para ello, como lo ha precisado la jurisprudencia, se debe seguir las formalidades que rodean las declaraciones – tanto de parte como de terceros– las cuales tienen como propósito establecer la credibilidad de lo que dice el declarante. Para eso, las formalidades pueden agruparse en dos conjuntos: en primer lugar, aquellas que tienen ese propósito, pero que no están referidas directamente al tema de prueba. Piénsese, por ejemplo, en la prohibición de tortura, el derecho de no autoincriminación y la prohibición de formulación de preguntas confusas o de preguntas inconducentes. En estos casos es posible saber que la pregunta está prohibida según las reglas de las declaraciones independientemente del tema de prueba de la actuación.

Un segundo grupo corresponde con las formalidades referidas directamente al tema de prueba de la actuación. En este grupo se encuentran las relacionadas con la pertinencia, el carácter superfluo de la pregunta o la tendencia a generar conceptos que no aclaren la percepción del declarante.

Atendiendo a la etapa procesal donde ocurre la visita administrativa de inspección, el tema de prueba está circunscrito al conocimiento sobre el cumplimiento por parte de los sujetos vigilados del ordenamiento protector de la libre competencia. Así, para efectos de este momento, la pertinencia de la prueba atiende a las

¹⁵ El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de febrero 28 de 2013. Exp.: 2004-00311.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 32 de 44

indagaciones sobre el conocimiento de las actuaciones de la empresa en los mercados, las personas vinculadas con esta, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrollan sus comportamientos, entre otras, que son de la mayor importancia para el cumplimiento de la función de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la supervisión, control y vigilancia de la libre competencia en Colombia como autoridad nacional de competencia.

En consecuencia, en la visita administrativa practicada en la etapa preliminar, una necesidad lógica impide que los apoderados de los declarantes participen en la práctica de la declaración para propósitos distintos al de garantizar el cumplimiento de aquellas formalidades básicas que no están relacionadas con el tema de prueba. Podrán, por tanto, oponerse a toda actuación como la tortura, la formulación de preguntas que auto incriminen al declarante si no se presentan con la advertencia correspondiente y sin juramento o la formulación de preguntas que no sean claras. Pero no podrán discutir aspectos como la pertinencia, ni aquellos condicionados por el tema de prueba de la investigación, que se relacionan con el cumplimiento de las funciones de supervisión, control y vigilancia de la libre competencia.

De otra parte, dado que para el momento de la etapa preliminar el tema de prueba se circunscribe al ejercicio de verificar el cumplimiento de las normas de libre competencia desde la función que tiene la Entidad para la vigilancia, supervisión y control de la libre competencia, sin que exista una investigación formal, el apoderado no podrá formular preguntas o adelantar un ejercicio de contradicción o conainterrogatorio, pues el mismo está concebido para que se adelante en el marco de una investigación formal, que en caso de que se presente la misma, se notificará al investigado de forma personal para que adelante su ejercicio de contradicción, allegue evidencia y solicite la práctica de pruebas que considere conducentes, pertinente y útiles para el desarrollo de su ejercicio de defensa frente a los cargos que le sean formulados.

6.15 OBSTACULIZACIÓN DE LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

En caso de que las personas visitadas obstaculicen el desarrollo de la visita administrativa de inspección o que no atiendan en debida forma los requerimientos de información formulados o las órdenes impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, el servidor público o contratista designado debe dar lectura de las normas aplicables por incumplimiento de instrucciones previstas en los numerarles 15 y 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificados por los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, respectivamente. Esas normas disponen lo siguiente:

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 33 de 44

“Artículo 25. Monto de las multas a personas jurídicas. El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.

Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- 1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.*
- 2. La dimensión del mercado afectado.*
- 3. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.*
- 4. El grado de participación del implicado.*
- 5. La conducta procesal de los investigados.*
- 6. La cuota de mercado de la empresa infractora, así como la parte de sus activos y/o de sus ventas involucrados en la infracción.*
- 7. El Patrimonio del infractor.*

PARÁGRAFO. *Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción. La persistencia en la conducta infractora; la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de las autoridades de competencia; el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta. La*

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 34 de 44

colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta será circunstancia de atenuación de la sanción”.

“Artículo 26. Monto de las multas a personas naturales. El numeral 16 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

“Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Jurisprudencia Vigencia

Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- 1. La persistencia en la conducta infractora.*
- 2. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.*
- 3. La reiteración de la conducta prohibida.*
- 4. La conducta procesal del investigado, y*
- 5. El grado de participación de la persona implicada.*

PARÁGRAFO. Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga conforme a este artículo no podrán ser cubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta; ni por la matriz o empresas subordinadas de esta; ni por las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial o estén sujetas al mismo control de aquella”.

También se debe dejar constancia en el acta de que la lectura de dichas normas se realizó, de todas las circunstancias relevantes para establecer la existencia del comportamiento sancionable y de que, a pesar de las advertencias referidas, la

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 35 de 44

persona visitada se mantuvo en su comportamiento. Es importante precisar en el acta las razones que la persona visitada presente para explicar su comportamiento.

7 DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

En este aparte se presentan los aspectos metodológicos y operativos que se deben tener en cuenta para planear y ejecutar una visita administrativa de inspección, así como para valorar sus resultados. A continuación, se muestran en tres grupos las actividades que se realizan para el adecuado desarrollo de las visitas administrativas.

El primer grupo muestra cómo se desarrolla la etapa previa a la visita, el segundo grupo describe el qué hacer en la ejecución de esta y el tercer grupo delimita las actuaciones posteriores a la realización de la visita administrativa.

7.1 PREPARAR LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

A continuación, se presenta las actuaciones que se deben realizar con el fin de desarrollar adecuadamente la planeación de la visita administrativa de inspección, las cuales consisten en: (i) planear la visita; (ii) analizar la información disponible, plantear hipótesis de investigación y determinar el objeto de la visita administrativa de inspección; (iii) diseñar la visita administrativa de inspección; (iv) elaborar documento denominado Instructivo de Visita; (v) preparar la visita administrativa de inspección con todos los servidores públicos y contratistas que participan en la diligencia; (vi) elaborar la credencial de visita de inspección.

7.1.1 Planear la visita

El funcionario y/o contratista responsable de la denuncia o del trámite de oficio, es el encargado de planear la visita administrativa de inspección, para ello, éste puede contar con el apoyo de un equipo multidisciplinario de funcionarios o contratistas.

Una vez elaborado el instructivo de visita, el mismo será socializado con los funcionarios y/o contratistas designados por la Superintendencia de Industria y Comercio para atender la diligencia. Debe tenerse en cuenta que, para su realización se deberá solicitar el apoyo técnico necesario en materia de informática forense para la extracción de los mensajes de datos y demás evidencia digital. Así mismo, el encargado del trámite deberá realizar el seguimiento de la respectiva radicación de las actas de visita, de la información recaudada, así como del seguimiento de los requerimientos realizados y de las consecuentes respuestas de los mismos. De no allegarse la información solicitada deberá adelantar las respectivas insistencias de la información solicitada, así

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 36 de 44

como de correr traslado de las inobservancias por incumplimiento de instrucciones al área de cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio.

7.1.2 Analizar la Información Disponible, Plantear Hipótesis de Investigación y Determinar el Objeto de la Visita Administrativa de Inspección

El servidor público o contratista designado para atender el trámite, por razón de una denuncia o de oficio, deberá estudiar toda la información contenida en el expediente que dé cuenta de la instrucción de la misma. El propósito de esta revisión inicial es determinar, con los elementos de juicio disponibles para este momento de la actuación, la necesidad o no de practicar una visita administrativa en el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, cuyo desenlace, en conjunto con la demás evidencia, determinará el mérito de iniciar una investigación formal a través de la apertura de investigación.

En dicho documento se deberá relacionar los hechos relevantes del asunto, los elementos de prueba a recaudar y el objeto de la visita administrativa.

7.1.3 Diseñar la Visita Administrativa de Inspección

Una vez definidos los objetivos de la visita administrativa de inspección, el servidor público o contratista designado para atender el trámite deberá determinar: las personas jurídicas y/o naturales que serán visitadas, la fecha en que se llevará a cabo y los servidores públicos y/o contratistas designados para dicho fin.

Para esto se debe tener en cuenta:

- (i) Número de personas jurídicas y/o naturales a visitar, así como el número de funcionarios y/o contratistas requeridos para su ejecución.
- (ii) En caso de que sea más de una persona natural y/o jurídica, debe determinarse el tipo de relación entre ellas, por ejemplo, si pertenecen al mismo grupo empresarial o si tienen relaciones comerciales estrechas.
- (iii) Ubicación geográfica de las empresas.
- (iv) Revisión de toda la información relacionada con las actividades, funcionamiento y reputación de las empresas investigadas (página web, redes sociales, otras actuaciones administrativas, etc.).

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 37 de 44

Teniendo en cuenta que la realización de la visita requiere de la utilización de recursos humanos y financieros de la Superintendencia de Industria y Comercio, el servidor público o contratista encargado, así como su supervisor y/o coordinador, deberán atender todos y cada uno de dichos trámites con anterioridad suficiente a la fecha de la visita.

7.1.4 Elaborar Documento Denominado Instructivo de Visita

El instructivo de visita debe incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:

- (i) Nombre de las personas naturales o jurídicas que se visitarán
- (ii) Dirección de las personas naturales o jurídicas que se visitarán
- (iii) Nombre e información sobre el representante legal de las empresas visitadas, así como de los servidores fiscales de las empresas que puedan resultar relevantes para la actuación y demás funcionarios cuya información repose, por ejemplo, en las bases de datos de la Cámara de Comercio.
- (iv) Hipótesis de investigación y fundamentos en los que se soporta.
- (v) Infracciones al régimen de protección de la libre competencia económica que podrían haberse configurado.
- (vi) Objetivos que se persiguen con la práctica de la visita administrativa de inspección.
- (vii) Información que se debe recaudar. En este punto, el servidor público o contratista a cargo de la diligencia debe ser muy específico y detallar qué tipo de información se debe requerir a las personas jurídicas y/o naturales visitadas, incluyendo, para el efecto, el tipo de evidencias digitales que se recaudarán (correos electrónicos, equipos celulares, documentos, servidores, registros, etc.).

No debe perderse de vista que, en el desarrollo de la diligencia de inspección, puede surgir la necesidad de recaudar información adicional que dependerá de cada caso en particular.

- (viii) Declaraciones que se recomienda practicar durante la visita administrativa de inspección.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 38 de 44

- (ix) Áreas de las empresas visitadas en las cuales se debe buscar información con un nivel mayor de detalle, por ejemplo, el área comercial o financiera de la empresa.
- (x) En caso de que se deba realizar un muestreo sobre documentos y/o mensajes de datos de la empresa visitada, se debe especificar a los funcionarios y/o contratistas qué tipo de muestreo se debe efectuar, sobre qué documentos y/o mensajes de datos, así como el período de tiempo de la información que se debe requerir. Es de advertir que, en desarrollo de la visita administrativa, se pueden determinar vectores adicionales de búsqueda y ampliar o disminuir el periodo de tiempo de la información requerida.

7.1.5 Preparar la Visita Administrativa de Inspección con Todos los Funcionarios y/o Contratistas que Participarán en la Diligencia

Una vez elaborado el instructivo de visita, el funcionario y/o contratista designado para adelantar el trámite, deberá programar una reunión en la que socializará el contenido del documento, cuya lectura y estudio recae en todas las personas designadas que llevarán a cabo la diligencia administrativa.

El propósito de dicha reunión es garantizar que todas las personas que adelantarán la diligencia conozcan en detalle el propósito de la actuación, realicen los comentarios y/o aportes pertinentes y coordinar los aspectos logísticos de la misma.

7.1.6 Elaborar la Credencial de Visita de Inspección

Finalizada la reunión de preparación y/o socialización de la visita administrativa de inspección, el servidor público y/o contratista líder de la visita, elaborará las respectivas credenciales de visita. La credencial corresponde con un oficio firmado por el Superintendente de Industria y Comercio, los Superintendentes Delegados, los Coordinadores de los Grupos de Trabajo o Jefes de Dependencia¹⁶. Dicha credencial debe identificar las personas naturales y/o jurídicas que serán visitadas, los funcionarios y/o contratistas facultados para adelantar la misma y el objeto de la diligencia.

¹⁶ Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Capítulo séptimo. Reglas aplicables a ciertas actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. 7.1. Visitas de Inspección. Literal a).

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p align="center">INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 39 de 44

7.2 EJECUTAR LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

Los eventos que ocurran durante la ejecución de una visita administrativa de inspección no son completamente predecibles. Por esa razón, los servidores públicos y/o contratistas designados para participar en el curso de la diligencia deben determinar, con criterio y teniendo en cuenta lo contenido en el instructivo de visita, el objetivo de la visita administrativa de inspección y todas las actividades de preparación, la forma concreta en que administrarán las circunstancias que pueden ocurrir en el curso de la misma.

En todo caso, resulta importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- (i) Presentarse en la dirección indicada en la credencial de visita a la hora señalada en las reuniones de preparación y/o socialización del instructivo de visita. Lo anterior, por cuanto estas se realizan de manera simultánea cuando son varias las personas naturales y/o jurídicas a visitar, lo cual permite contar con el factor sorpresa.
- (ii) Presentar a las personas encargadas de atender la visita administrativa la credencial de visita suscrita por el Superintendente de Industria y Comercio, los Superintendentes Delegados, los Coordinadores de los Grupos de Trabajo o Jefes de Dependencia¹⁷. En el evento de no encontrarse presente ninguna de las personas que tienen la representación legal de la persona jurídica visitada o del nivel directivo de la empresa, se deja constancia de tal situación en el acta y se inicia y desarrolla la visita con la persona que se encuentra en la empresa al momento la diligencia administrativa. La persona que reciba al despacho facultado para adelantar la visita deberá plasmar su firma o sello de recibido en el documento de credencial de visita.
- (iii) Presentar a las personas que reciban al despacho facultado para adelantar la visita administrativa, la identificación que los acredita como servidores públicos y/o contratistas de la Superintendencia de Industria y Comercio a fin de que contrasten los datos relacionados en la credencial de visita.
- (iv) Informar, de ser posible, al representante legal de la sociedad, tratándose de personas jurídicas, del inicio de la visita administrativa.

¹⁷ Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Capítulo séptimo. Reglas aplicables a ciertas actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. 7.1. Visitas de Inspección. Literal a).

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 40 de 44

- (v) Dejar constancia en el acta administrativa todos los eventos que den cuenta del desarrollo de la diligencia, relacionando para tal fin las horas y la personas que intervienen en la misma.
- (vi) Garantizar el desarrollo coordinado de las visitas administrativas que se desarrollan de manera simultánea a través de la comunicación permanente entre los servidores públicos y/o contratistas de los diferentes grupos facultados para adelantar las mismas.
- (vii) Formular los requerimientos de información necesarios para verificar lo contenido en el instructivo de visita, lo socializado en la reunión preparatoria, así como los que surjan como resultado del desarrollo de cada diligencia en particular. De la formulación de los requerimientos de información se deberá dejar constancia en el acta de visita, indicando de manera específica el tipo de documento a recaudar, los dispositivos electrónicos requeridos y la fecha máxima de entrega de la información, en caso de que no sea posible su recaudo en desarrollo de la misma.
- (viii) Relacionar en el acta de visita si la información requerida es entregada de forma física o electrónica. En caso de que se trate de información física se deberá indicar el número de folios contentivos de la misma y si los mismos son documentos originales o son copias. De igual forma, en caso de ser documentos electrónicos y/o mensajes de datos, se indicará en términos generales el contenido de la información, la fuente de donde provienen y el titular particular de la información. En caso de que en la revisión de la documentación de la persona jurídica y/o natural visitada se encuentre alguna información que sea considerada útil para el esclarecimiento de los hechos que dieron origen a la actuación, ésta también se incorporará al acta de visita.
- (ix) Desarrollar conforme con el Procedimiento de Acompañamiento de Visitas y Solicitudes de Información Forense GS04-P01 del Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital, el recaudo de información que sea requerida y que se encuentre contenida en dispositivos de almacenamiento de datos, como equipos móviles, computadores, tablets, entre otros. Es de anotar que dicho grupo de trabajo es el encargado de custodiar durante la visita y posterior a ella, los elementos de prueba adquiridos en medios digitales, por lo que una vez adquiridas deberán ser entregados al Laboratorio de Informática Forense para su unificación y procesamiento, garantizando el uso adecuado de la cadena de custodia.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 41 de 44

- (x) Practicar las declaraciones de las personas que puedan tener información sobre el asunto objeto de la actuación. Las declaraciones se practicarán a las personas que hayan sido señaladas en el instructivo de visita, así como de todas las personas que, sobre la base del desarrollo de la visita administrativa de inspección, se identifique que pueden tener información relevante para la actuación. A estas personas, de considerarlo pertinente, se les señalará la posibilidad de hacerse parte del programa de beneficios por colaboración contenido en el artículo 14 de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Decreto 2896 de 2010.
- (xi) Registrar de manera detallada en el acta de visita, los requerimientos de información efectuados, las declaraciones practicadas, la información digital recolectada, las solicitudes de reserva de documentación entregada y, en general, todas las circunstancias ocurridas durante la práctica de la visita, entre las que se incluye la negativa a entregar la información requerida, la negativa de personas a comparecer ante el despacho, y cualquier situación de la cual se pueda derivar un incumplimiento de instrucciones. Para el efecto, se deberán leer las normas que facultan a esta Superintendencia para desarrollar la diligencia, tomar declaraciones y requerir información, así como las normas que contienen las consecuencias a las cuales se pueden ver enfrentados.

7.2.1 Elaborar el Acta de Visita Administrativa

El acta de visita debe contener, al menos, la siguiente información:

- Identificación de los servidores públicos y/o contratistas facultados para adelantar la visita administrativa.
- Nombre de la persona jurídica y/o natural visitada.
- Dirección de la persona jurídica y/o natural visitada.
- Representante legal principal y/o suplente, en tratándose de personas jurídicas.
- Nombre y cargo de la persona o personas que atienden la visita administrativa, así como la de las demás personas que participen a lo largo de la misma, indicando para cada caso en concreto el número de identificación y cargo que ostenta.
- Hora de inicio y de finalización de la visita.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 42 de 44

- Observaciones de las personas que participaron a lo largo de la visita administrativa.
- Observaciones de los funcionarios y/o contratistas que participaron a lo largo de la visita administrativa.
- Descripción de los elementos de prueba acopiados durante la visita administrativa, así como los requerimientos de información realizados.
- En caso de que se recauden imágenes forenses parciales o completas de dispositivos de mensajes de datos contenidos, por ejemplo, en equipos de almacenamiento de datos, se deberá documentar en el acta de visita el informe de la herramienta forense utilizada, en donde se encuentran los archivos tomados, la huella HASH contentiva de los algoritmos MD5 y SHA1, las fechas de adquisición y de verificación de la imagen.
- Firma de los funcionarios y/o contratistas de la Superintendencia de Industria y Comercio intervinientes en la diligencia, así como de las personas que participaron por parte de la persona jurídica y/o natural visitada en la diligencia.

7.3 RADICAR ACTA DE VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

El funcionario y/o contratista responsable de la visita administrativa de inspección, así como los líderes de visita, deberán radicar, al día hábil siguiente a la fecha en la que se dé por terminada la visita, el acta que dé cuenta de la diligencia junto con los anexos físicos recolectados, en la ventanilla de la Superintendencia bajo el número de radicado que identifica la credencial de visita.

7.4 SOLICITAR PROCESAMIENTO Y ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN

Dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente a la terminación de la visita administrativa, el Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital debe entregar la documentación y reportes generados durante la adquisición y unificación de la evidencia digital recaudada al servidor público y/o contratista a cargo del expediente objeto de la visita administrativa de inspección. Esta actividad se realiza para efectos de que los documentos entregados se anexen al respectivo expediente.

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia o los Coordinadores de los Grupos de Trabajo de Prácticas Restrictivas de la Competencia, Protección y Promoción de la Competencia o Élite Contra

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p align="center">INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN</p>	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 43 de 44

Colusiones, deben solicitar mediante correo electrónico o memorando dirigido al Coordinador del Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital el procesamiento de la evidencia digital recolectada en la visita administrativa de inspección. La mencionada solicitud se realiza para efectos de que la información digital recolectada ingrese al software forense especializado de búsqueda.

De igual forma, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia o los Coordinadores de los Grupos de Trabajo de Prácticas Restrictivas de la Competencia, Protección y Promoción de la Competencia o Élite Contra Colusiones, deben solicitar mediante correo electrónico o memorando dirigido al Coordinador del Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital el acceso al software forense especializado de búsqueda, identificando para tal fin a los servidores públicos y/o contratistas que serán autorizados para realizar las búsqueda de evidencia digital.

Adicionalmente, el Grupo de Trabajo de Informática Forense y Seguridad Digital una vez realizada la imagen derivada de los archivos extraídos en la visita de inspección, deberá remitir un informe con el inventario de dicha información. En consecuencia, analizado el material probatorio, se almacena única y exclusivamente la información que sea prueba de la investigación, la información restante (archivos íntimos, personales o de carácter general) que no corresponda con el objeto de la investigación serán eliminados de manera permanente de acuerdo con los lineamientos establecidos en GS01-P09 Procedimiento de borrado seguro de información.

7.5 VALORAR LOS RESULTADOS DE LA VISITA ADMINISTRATIVA DE INSPECCIÓN

Las visitas administrativas de inspección normalmente se desarrollan en el marco de diligencias simultáneas en las que se practican varias visitas. Después de realizadas las diligencias simultáneas, el funcionario y/o contratista encargado del caso, debe convocar a una reunión en la que asistirán todas las personas participantes de las mismas. El propósito de esta reunión es que todos los participantes de las diligencias de inspección compartan su experiencia con el equipo que se encargará de valorar los resultados de las mismas y, en particular, que narren todos los aspectos relevantes que conocieron en desarrollo de estas.

8 DOCUMENTOS RELACIONADOS

- Procedimiento de Acompañamiento de Visitas y Solicitudes de Informática Forense GS04-P01.

 <p>Superintendencia de Industria y Comercio</p>	INSTRUCTIVO VISITAS ADMINISTRATIVAS DE INSPECCIÓN	Código: PC02-I02
		Versión: 5
		Página 44 de 44

- Procedimiento de Archivo y Retención Documental. GD01-P01.
- Procedimiento de Correspondencia y Sistema de Trámites GD01-P02
- Procedimiento de borrado seguro de información GS01-P09

9 DOCUMENTOS EXTERNOS

No aplica.

10 RESUMEN CAMBIOS RESPECTO A LA ANTERIOR VERSIÓN

- Actualización normativa.
- Se incluyeron los fundamentos constitucionales y legales de las visitas administrativas.
- Se describió con detalle la naturaleza de las visitas administrativas.
- Se definió con detalle las generalidades del instructivo en relación con la naturaleza de las visitas administrativas, credenciales de visitas y requisitos de identificación de los servidores públicos y contratistas en el lugar de la visita, medios de prueba, recaudo de pruebas, garantía del derecho de defensa, métodos de recaudo de información, entre otros.
- Actualización generalizada del documento.

Fin documento

COPIA NO CONTROLADA