

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RADICACION: 23-188216- -1-0	FECHA: 2023-04-25
DEPENDENCIA: 12 GRUPO DE TRABAJO DE REGULACIÓN	08:45:56
TRAMITE: 309 DEREPEPICI	EVENTO: SIN EVENTO
ACTUACION: 440 RESPUESTA	FOLIOS: 8

Bogotá D.C.

Honorable Representante

JUAN MANUEL CORTES DUEÑAS

Subcomisión de seguimiento a la situación de las Aerolíneas de Colombia

Comisión Primera Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

juan.cortes@camara.gov.co

comision.primera@camara.gov.co

Asunto: Respuesta a la solicitud de referencia "*Trabajo conjunto con la Subcomisión de seguimiento a la situación de las Aerolíneas de Colombia*", recibido en la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** con número de radicado 23-188216.

Honorable Representante:

En atención a la comunicación que se indica en el asunto, por medio del cual se requiere a esta Superintendencia presentar "*un informe de las acciones que hasta la fecha su entidad ha adoptado respecto de la situación del sector aéreo en el país, especialmente en torno a las medidas adoptadas con la suspensión de operaciones de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air*", de manera atenta manifestamos lo siguiente:

Por una parte, es preciso aclarar que de conformidad con el Decreto 4886 de 2011 a esta autoridad administrativa le corresponde: **(i)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del consumidor sobre materias que no han sido asignadas a otras autoridades; **(ii)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de la libre competencia económica; **(iii)** velar por el cumplimiento de reglamentos técnicos que se encuentran sujetos a nuestra vigilancia y frente a la metrología legal; **(iv)** velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de datos personales; **(v)** administrar el sistema nacional de la propiedad industrial, así como tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma, y; **(vi)** conocer y decidir los asuntos jurisdiccionales en materia de protección del consumidor, competencia desleal y propiedad industrial.

Ahora bien, cabe mencionar que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** (en adelante, **MINTRANSPORTE**) es la autoridad competente para formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulaciones económicas en materia de transporte aéreo, según establece el Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.



A su vez, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONÁUTICA CIVIL** (en adelante, **AEROCIVIL**) es la autoridad competente para pronunciarse sobre las operaciones comerciales del sector aeroportuario, planear el desarrollo del transporte aéreo en el país, manifestarse frente a los permisos de operación de los proveedores de servicios de aviación civil y autorizar rutas aéreas, frecuencias, itinerarios y vuelos, según se encuentra dispuesto en el artículo 20 del Decreto 1294 de 2021.

Y la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** (en adelante, **SUPERTRANSPORTE**) es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo según se encuentra previsto en el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2409 de 2018.

En consecuencia, dadas las competencias que le asisten a esta Superintendencia y teniendo en consideración la proposición aditiva dispuesta para el Debate de Control Político que se indica en el asunto, se dará respuesta a la solicitud desde el marco de nuestras competencias, reiterando nuestras funciones e informando acerca de las labores adelantadas, como se indica a continuación:

Para comenzar, es del caso precisar que, con fundamento en los artículos 58 de la Ley 1480 de 2011 y 24 de la Ley 1564 de 2012 esta Superintendencia ejerce funciones jurisdiccionales en virtud de las cuales es competente para conocer de las acciones judiciales (demandas) interpuestas por los consumidores ante la presunta violación de sus derechos, contra productores y proveedores. En consecuencia, los usuarios del servicio de transporte aéreo pueden presentar sus demandas ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de esta Entidad, a efectos de reclamar derechos particulares y concretos; como lo son las solicitudes de devolución de dinero, por ejemplo.

Ahora bien, dicha demanda debe cumplir con todos los requisitos previstos en la Ley 1564 de 2012 y esta Superintendencia actúa bajo el mismo marco normativo de los jueces civiles de la república. También es importante anotar que con su presentación se pueden solicitar medidas cautelares encaminadas a *“garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado”*¹.

De acuerdo con lo anterior, destacamos que la Superintendencia está habilitada para fallar *“infra”, “extra”* y *“ultra petita”*, así como para emitir las órdenes necesarias a los productores y proveedores con indicación de la forma y términos en que deben ser cumplidas.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-523 de 2009.

Al respecto, los principales casos por los cuales acuden los consumidores a instancias de esta Entidad se agrupan en cinco tipologías, organizadas de las más a las menos frecuentes:

1. Garantía en el servicio: corresponde a la obligación que tiene el empresario, en este caso la empresa de transporte aéreo, de responder por la calidad e idoneidad del servicio ofrecido al consumidor, es decir, prestar el servicio en los términos contratados con el pasajero. Los reclamos más frecuentes se refieren a incumplimientos en la prestación del servicio por cancelación injustificada del vuelo. En estos casos lo solicitado por los consumidores es la devolución del dinero pagado.
2. Derecho de retracto: corresponde a la prerrogativa que tiene todo consumidor de resolver unilateralmente el contrato de transporte, siempre que ejerza el derecho en un período de tiempo determinado y bajo condiciones previamente especificadas en los reglamentos aeronáuticos.
3. Servicios que suponen la entrega de un bien: corresponde a la obligación que tiene el prestador del servicio de transporte aéreo de asumir la custodia y conservación adecuada de los bienes entregados por el consumidor. Los principales reclamos en el marco de estos casos se refieren a pérdidas o daños en el equipaje y lo solicitado por los consumidores, generalmente, consiste en reparación del equipaje (maleta) y la indemnización de daños y perjuicios derivados de la pérdida del equipaje.
4. Información inadecuada y/o publicidad engañosa: corresponde al deber que tienen los empresarios de suministrar información clara, veraz, completa, oportuna, verificable y comprensible respecto de los productos que ofrecen a los consumidores. Los principales reclamos en el marco de estos casos se refieren a venta de tiquetes con tarifas especiales que al momento de liquidarse no resultan ciertas. En estos casos lo reclamado por los consumidores corresponde a la indemnización de daños y perjuicios derivados de la información o publicidad engañosa.
5. Protección contractual: corresponde al análisis de cláusulas que ponen en desequilibrio injustificado y que afectan en tiempo, modo o lugar en que un consumidor puede hacer efectivo un derecho.

A continuación, se relaciona por año el número de demandas presentadas por consumidores contra aerolíneas y agencias de viajes y turismo, entre 2018 a 20 de abril de 2023:

Sector / Estado demanda	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
AEROLINEA	2.545	2.265	1.981	4.216	3.590	13.989	28.586
ACTIVO	0	0	0	121	1.373	13.125	14.619
FINALIZADO	2.545	2.265	1.981	4.095	2.217	864	13.967
AGENCIA DE VIAJES	2.227	2.497	2.561	3.803	3.737	1.123	15.948
ACTIVO	0	0	0	176	2.042	924	3.142
FINALIZADO	2.227	2.497	2.561	3.627	1.695	199	12.806
Total general	4.772	4.762	4.542	8.019	7.327	15.112	44.534

De acuerdo con lo anterior, se precisa que entre 2018 y el 20 de abril de 2023, ante esta Superintendencia se han presentado un total de **44.534** demandas iniciadas por consumidores contra aerolíneas y agencias de viajes y turismo.

En el mismo sentido, la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de esta Entidad, ha finalizado **26.773** procesos correspondiente al sector de aerolíneas y agencias de viajes, dentro de los cuales **19.473** han terminado por situaciones distintas a la sentencia (ejemplos: desistimientos, retiros de demandas, conciliaciones, transacciones), como se muestra a continuación:

Forma de terminación	Aerolíneas	Agencias de viajes	Total
Sentencia con decisión	3.507	3.793	7.300
Desistimientos y retiros de demanda	1.347	1.352	2.699
Conciliación	688	1.193	1.881
Archivo inasistencia	200	320	520
transacción	20	133	153
Archivo	2	17	19
Rechazos, acumulados, traslados por competencia, archivos requisitos de ley	8.203	5.998	14.201
Total General	13.967	12.806	26.773

En ese orden de ideas y debido a la situación derivada por el cese de operaciones de la aerolínea **VIVA AIR**, con corte a 21 de abril del presente año, ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de esta Superintendencia se han presentado **23.000** demandas de protección al consumidor contra dicha empresa, habiéndose admitido **1.100** de estas y proferido **79** medidas cautelares.

En todo caso, cabe anotar que el total de procesos atendidos a 21 de abril de 2023 (admisorios + inadmisorios + cartas + acumulaciones) son **6.000** aproximadamente.

De igual manera, contra la aerolínea **ULTRA AIR** se han presentado **350** demandas de protección al consumidor, las cuales se encuentran en la fase de calificación prevista en los artículos 82 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, en concordancia con los artículos 56 y 58 de la Ley 1480 de 2011. En dicha fase la demanda puede ser inadmitida, admitida o rechazada.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que esta Superintendencia, además del ejercicio de las facultades jurisdiccionales señaladas previamente, ha realizado diversas labores para garantizar la protección de los derechos de los consumidores del servicio de transporte aéreo que han sido afectados. Es así como a través de la Red Nacional de Protección al Consumidor de la cual esta Entidad es miembro y ejerce su Secretaría Técnica de manera permanente, cuenta con "*Casas del Consumidor*" (casas Locales en Bogotá D.C. y casas regionales a nivel nacional) y "*Rutas del Consumidor*", a través de las cuales brinda orientación a usuarios sobre sus derechos como consumidores y los medios para ejercerlos y reclamarlos, incluyendo las problemáticas derivadas de la prestación en servicios de transporte aéreo.

En atención a la contingencia generada por la suspensión de operaciones de las aerolíneas **VIVA AIR** y **ULTRA AIR**, la Red Nacional de Protección al Consumidor ha desplegado una operación especial, buscando garantizar la protección de los intereses de los miles de usuarios afectados, motivo por el cual se encuentra realizando presencia en diferentes aeropuertos del país para difundir las disposiciones de protección al consumidor y orientar a los ciudadanos afectados en la defensa de sus derechos.

Para ello, la Red ha hecho presencia en 18 aeropuertos del país en las ciudades de Bogotá D.C., Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Santa Marta, San Andrés Islas, Sincelejo y Villavicencio.

De acuerdo con lo anterior, entre el 28 de febrero y el 23 de abril de 2023, ha realizado 15.553 difusiones sobre los derechos de los consumidores y 18.959 orientaciones a usuarios de VIVA AIR y 1.605 orientaciones a usuarios de ULTRA AIR, para explicar a los ciudadanos las vías e instancias para realizar reclamaciones e interponer las demandas correspondientes.

En dichas actividades, se brinda información específica y necesaria a los usuarios afectados sobre la protección de sus derechos y adicionalmente, se les orienta sobre la importancia de: (i) solicitar medidas cautelares para obtener solución de manera anticipada y expedita; (ii) determinar con claridad los demandados y demandantes, y (iii) tener en cuenta que, en el evento de que una persona realice la compra de varios tiquetes, la persona que aparece en la factura puede demandar por cada uno de los usuarios con reserva, no obstante, se sugiere que cada usuario con reserva proceda de manera independiente con la acción de protección al consumidor. A continuación, se detallan el número de orientaciones y difusiones realizadas en cada uno de los aeropuertos del país en el período referenciado:

VIVA AIR	Orientaciones ¹					Orientaciones con Intención de Demanda ²					Total Orientaciones				
	Total 28F AL 20A	21A	22A	23A	TOTAL	Total 28F AL 20A	21A	22A	23A	TOTAL	Total 28F AL 20A	21A	22A	23A	TOTAL
Bogotá	4596	0	0	0	4596	4532	12	4	5	4553	9128	12	4	5	9149
Armenia	73	0	0	0	73	102	0	0	0	102	175	0	0	0	175
B/quilla	39	0	0	0	39	705	3	6	9	723	744	3	6	9	762
B/manga	303	0	0	0	303	217	0	0	0	217	520	0	0	0	520
Cali	365	0	0	0	365	634	0	0	0	634	999	0	0	0	999
Cartagena	138	0	0	0	138	1209	0	18	6	1233	1347	0	18	6	1371
Cúcuta	316	0	0	0	316	283	0	0	0	283	599	0	0	0	599
Ibagué	27	0	0	0	27	46	0	0	0	46	73	0	0	0	73
Medellín	280	0	0	0	280	796	0	0	0	796	1076	0	0	0	1076
Montería	307	1	1	2	311	174	2	2	0	178	481	3	3	2	489
Neiva	40	0	0	0	40	602	0	0	0	602	642	0	0	0	642
Pasto	4	0	0	0	4	718	0	0	0	718	722	0	0	0	722
Pereira	94	0	0	0	94	549	2	0	3	554	643	2	0	3	648
Popayán	54	0	0	0	54	21	0	0	0	21	75	0	0	0	75
Sta Marta	14	0	0	0	14	634	0	0	0	634	648	0	0	0	648
S. Andrés	33	0	0	0	33	551	0	0	0	551	584	0	0	0	584
Sincelejo	9	0	0	0	9	14	0	0	0	14	23	0	0	0	23
Vicencio	163	0	0	0	163	241	0	0	0	241	404	0	0	0	404
Total	6855	1	1	2	6859	12028	19	30	23	12100	18883	20	31	25	18959

ULTRA AIR	Orientaciones					Orientaciones con Intención de Demanda					Total Orientaciones				
Ciudad	Total 30M A 20A	21A	22A	23A	TOTAL	Total 30M A 20A	21A	22A	23A	TOTAL	Total 30M A 20A	21A	22A	23A	TOTAL
Bogotá	92	0	0	0	92	532	8	2	4	546	624	8	2	4	638
B/quilla	7	0	0	0	7	96	9	4	2	111	103	9	4	2	118
Cali	21	0	0	0	21	232	0	0	0	232	253	0	0	0	253
Cartagena	4	0	0	0	4	112	0	5	0	117	116	0	5	0	121
Cúcuta	12	0	0	0	12	17	0	0	0	17	29	0	0	0	29
Medellín	42	0	0	0	42	30	0	0	0	30	72	0	0	0	72
Montería	60	0	0	1	61	6	0	0	1	7	66	0	0	2	68
Pereira	0	0	0	0	0	34	0	4	0	38	34	0	4	0	38
Sta Marta	1	0	0	0	1	109	0	0	0	109	110	0	0	0	110
S. Andrés	28	0	0	0	28	130	0	0	0	130	158	0	0	0	158
Total	267	0	0	1	268	1298	17	15	7	1337	1565	17	15	8	1605

Ciudad	Difusiones ³				
	Total 28F AL 20A	21A	22A	23A	Total
Bogotá	5967	20	15	9	6011
Armenia	176	0	0	0	176
B/quilla	701	15	15	15	746
B/manga	536	0	0	0	536
Cali	916	0	0	0	916
Cartagena	1164	0	5	30	1199
Cúcuta	393	0	0	0	393
Ibagué	474	0	0	0	474
Medellín	122	0	0	0	122
Montería	766	0	0	32	798
Neiva	514	0	0	0	514
Pasto	658	0	0	0	658
Pereira	658	2	4	10	674
Popayán	425	0	0	0	425
Sta Marta	787	0	0	0	787
S. Andrés	524	0	0	0	524
Sincelejo	133	0	0	0	133
V/cencio	467	0	0	0	467
Total	15381	37	39	96	15553

Por otra parte, se elaboró una infografía dirigida a orientar a los consumidores afectados por la suspensión de las operaciones aéreas antes referenciada, a partir de la cual se explican los casos en los cuales pueden demandar, informándoles contra quién deben interponer la acción y los canales que pueden utilizar para presentarla ante esta Entidad. El contenido de la infografía puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.sic.gov.co/slider/atencion-ante-suspensi%C3%B3n-de-operaciones-a%C3%A9reas-por-parte-de-viva-air-la-sic-orienta-los-afectados>.

Finalmente, es pertinente informar que, la Delegatura para la Protección de la Competencia de esta Superintendencia ha desarrollado dos (2) actuaciones en relación con las contingencias del sector de transporte aéreo, a saber:

(i) Garantías en la investigación por la presunta integración no informada entre AVIANCA y VIVA AIR:

El 9 de diciembre de 2022 la Delegatura para la Protección de la Competencia, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control en materia de protección de la competencia, abrió una investigación administrativa sancionatoria y formuló pliego de cargos contra **AEROVÍAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A. (AVIANCA)**, **FAST COLOMBIA S.A.S. (VIVA AIR)** y **VIVA AIRLINES PERÚ S.A.C. (VIVA PERÚ)** por presuntamente haberse integrado sin la autorización previa de la autoridad competente.

Con base en el artículo 16 de la Ley 1340 de 2009, los investigados ofrecieron un esquema de garantías con el objeto de terminar de manera anticipada la investigación.

Dicha solicitud se resolvió mediante Resolución 20743 del 21 de abril de 2023; acto administrativo a partir de cual se adoptó un esquema de garantías diseñado con fundamento en el ofrecimiento de los investigados, los comentarios que presentaron los terceros interesados, la naturaleza de la conducta investigada y la situación actual del mercado de transporte aéreo en Colombia.

Sin embargo, se aclara que la decisión de esta Entidad es susceptible del recurso de reposición, que pueden imponer los investigados y los terceros interesados. En todo caso, cabe aclarar que el acto administrativo se encuentra en término para que se surta la correspondiente notificación.

(ii) Actuación administrativa relacionada con la suspensión de operaciones de VIVA AIR:

La Delegatura para la Protección de la Competencia de esta Entidad está facultada para adelantar actuaciones administrativas tendientes a establecer si la suspensión de las operaciones por parte de las aerolíneas en comento podría configurar una práctica restrictiva de la libre competencia en los términos del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y los artículos 47, 48 y 50 del Decreto 2153 de 1992.

De acuerdo con lo anterior, a través de la Delegatura en comento se realizaron visitas administrativas a **VIVA AIR** y **AVIANCA** los días 13 y 14 de marzo y 12 y 13 de abril de 2023; lo que llevó al comienzo de una indagación preliminar a través de la cual se pretende determinar si, con las conductas desplegadas por las empresas señaladas, se incurrió en alguna infracción al régimen de protección de la competencia que cumpla con los requisitos legales señalados en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, previo a iniciar una investigación administrativa.

Actualmente se está analizando el material probatorio recaudado en estas visitas para determinar si se cumplen los supuestos legales requeridos para formular pliego de cargos contra las empresas involucradas por presuntas infracciones al régimen de competencia.

En los anteriores términos, damos respuesta al cuestionario que nos ha sido formulado y, de igual manera, quedamos atentos a resolver cualquier otra duda que se presente en relación con el particular.

Cordialmente,



MARÍA DEL SOCORRO PIMIENTO CORBACHO
Superintendente de Industria y Comercio (E)

Elaboró: Luz Garcés/ Carolina Perdomo/ Ana Escovar/ Daniela Tapias/ Yirama Núñez
Revisó: Gloria Montero/ Natalia Alvis/ John Torres/ Héctor Barragán
Aprobó: Luis Eduardo Aguiar Delgadillo.