Portal Web: www.supertransporte.gov.co
Sede principal; Diagonal 25G No. 95A-85, Bogotá, D.C.
PBX: 601 352 67 00
Correo institucional:
ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co
atencionciudadano@supertransporte.gov.co
Línea Atención al Ciudadano: 01 8000 915615

Bogotá, 8/23/2022

Al contestar citar en el asunto
Radicado No.: **20225330583451**
Fecha: 8/23/2022

Agencia De Viajes Expedia Colombia S.A.S.
Cl 84 A No 10 50 P 5
Bogota D.C.

Asunto: 3070Comunicación Actos Administrativos

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

Para su conocimiento y fines pertinentes de manera atenta me permito comunicarle que la Superintendencia de Transporte, expidió la resolución No. 3070de fecha 8/12/2022por lo cual le anexo copias de la misma.

Sin otro particular.

Atentamente,

Carolina Barrada Cristancho
Coordinadora Grupo de Notificaciones

Anexo: Copia Acto Administrativo y Un (01) CD
Proyectó: Camilo Merchan
Revisó: Carolina Barrada Cristancho

@Supertransporte

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

M I N I S T E R I O D E T R A N S P O R T E

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN No. 3070 DE 12/08/2022

Por la cual se decreta una medida administrativa de carácter particular a Expedia Colombia S.A.S.

Expediente No. 2022910260100037-E

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN A USUARIOS DEL SECTOR TRANSPORTE

De conformidad con lo previsto en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1480 de 2011 y en ejercicio de las facultades legales contenidas en el Decreto 2409 de 2018 y en el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 y,

I. CONSIDERANDO

1.1. Que la Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte.[1]

1.2. Que le compete a esta Entidad ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación[2] se concretó en (i) inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte y, (ii) vigilar, inspeccionar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte[3], sin perjuicio de las demás funciones previstas en la ley.

1.3. Que, el artículo 9 de la Ley 105 de 1993[4], estableció los sujetos que podrán ser objeto de sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte.

De igual forma, se previó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte[5] (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas

---

[1] Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018 "*Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones*".

[2] De acuerdo con lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia:

"Articulo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
(…)
22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos."

[3] Artículo 4 del Decreto 2409 de 2018.

[4] *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"*

[5] Artículo 42 del Decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001.

naturales que presten el servicio público de transporte; (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte establecidas en la Ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; y (iii) las demás que determinen las normas legales.

1.4. Que, el artículo 13 del Decreto 2409 de 2018, establece las funciones de la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte, dentro de las cuales se encuentran:

> *"1. Ejercer la labor de inspección y vigilancia en relación con el cumplimiento de las normas de protección al usuario del sector transporte.*
>
> *(…)*
>
> *3. Imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o por la obstrucción de su actuación administrativa, previa solicitud de explicaciones y práctica de pruebas si hay lugar a ello.*
>
> *(…)*
>
> *6. Emitir medidas preventivas que tengan como fin preservar el orden público en la prestación del servicio público de transporte. (…)"*

En virtud de lo anterior, esta Dirección es competente para conocer, investigar y tomar las medidas que considere pertinentes con el fin de proteger y salvaguardar los derechos de los usuarios del sector transporte.

1.5. Que, mediante Decreto 2402 de 2019 se adicionó el numeral 12A, en el artículo segundo, el cual contempla dentro de las funciones de la Dirección de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios del sector Transporte, la de "*[r]eportar a la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte, cuando a ello hubiere lugar, información relevante que pueda dar lugar al inicio de una investigación administrativa por infracción al régimen normativo correspondiente".*

1.6. Que, en concordancia con lo anterior, el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019[6], trasladó a la Superintendencia de Transporte la competencia para velar por la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo, "*así como para adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o* ***medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo****, excluyendo aquellas disposiciones relacionadas con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil; cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Las multas impuestas por la Superintendencia de Transporte tendrán como destino el presupuesto de esta*." (Negrilla no es del texto)

1.7. Que el artículo 110[7] de la citada Ley 1955 de 2019, modificó el parágrafo 2 del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, en el sentido de disponer que es esta Superintendencia es la única entidad competente para conocer las reclamaciones originadas en desarrollo de la prestación y comercialización del servicio de transporte aéreo, mediante la aplicación del procedimiento sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.

---

[6] "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"."

[7] *"Artículo 110. PROTECCIÓN AL TURISTA. Modifíquese el parágrafo 2 y adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 el cual quedará así:*
PARÁGRAFO 2o. Las reclamaciones que se susciten en desarrollo de la prestación y comercialización del servicio del transporte aéreo, serán resueltas por la Superintendencia de Transporte como única entidad competente del sector, dando aplicación al procedimiento sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes".

II. MARCO JURÍDICO

Previo a examinar el caso concreto, resulta necesario referirse a las normas que sirven de sustento a la presente actuación administrativa, en especial las que tratan el derecho a la información consagrado en la Constitución Política y en la Ley 1480 de 2011[8], así como en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC 3) y la Resolución 1582 de 2012 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC). En este orden:

2.1. De la protección constitucional del consumidor y el derecho a la información.

El derecho a recibir información tiene su umbral en el capítulo de los derechos colectivos y del ambiente de la Constitución Política, que en su artículo 78 señala:

> *"La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad,* ***así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización****. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. (…)"* (Negrilla fuera del texto original)

Se destaca de forma primigenia que, este artículo surge por la necesidad y deber que tiene el Estado de proteger a los consumidores respecto de los servicios ofrecidos por los empresarios, en procura de una igualdad material entre estos grupos de interés que confluyen en el mercado.

Bajo dicha prerrogativa se establece la "información" como un principio esencial que permea toda relación de consumo, desde su comercialización, encomendándole su regulación al legislador, quien finalmente expidió el Estatuto del Consumidor.

2.2. De la información en el Estatuto del Consumidor.

La Ley 1480 de 2011 en su artículo 2, contiene dos puntos relevantes a considerar, el primero de ellos es el atinente a la regulación de "… *los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente*", y el segundo, atañe a la aplicación de sus normas "*en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley".*

Lo anterior cobra importancia en tres aspectos fundamentales en tanto que se debe: i) identificar la existencia de normas que regulen específicamente los aspectos de protección al consumidor dentro de un sector de la economía en particular; ii) verificar el ámbito de aplicación de estas normas especiales y; iii) aplicar las normas del Estatuto del Consumidor de forma suplementaria en todo lo que no tenga una norma especial o en lo que esta no fuera aplicable.

Bajo este entendido es pertinente indicar que el sector aéreo cuenta con normas especiales contenidas principalmente en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) y otros actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil[9], donde se han consagrado derechos y deberes de los usuarios para este modo de transporte.

---

[8] "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones."

[9] El artículo 1.782 del Código de Comercio establece que a la autoridad aeronáutica le corresponde dictar los reglamentos aeronáuticos. Asimismo, el artículo 47 de la Ley 105 de 1993 señala a la UAEAC como la entidad especializada que desarrollará las funciones relativas al transporte aéreo y en el último párrafo de su siguiente artículo, el 48, le asigna las funciones de «*reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas o reglamentos conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio*.».

No obstante, como ya se advirtió, en los aspectos no contemplados en la norma especial debe observarse las disposiciones de la Ley 1480 de 2011, que en el numeral 1.3 del artículo 3, se refiere al derecho a recibir información en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 3o. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:*
> *(…)*
> ***1.3. Derecho a recibir información: Obtener información** completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.*" (Negrita fuera del texto).

Por su parte, el numeral 7 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor, definió la información de la siguiente manera:

> *"… **Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza**, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, **y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan** o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su* consumo o utilización." (Negrilla fuera del texto original)

De acuerdo con lo expuesto, antes que el consumidor acceda a un servicio debe conocer todo lo necesario para tomar su decisión racional y voluntaria. En otras palabras, la información es una herramienta de conocimiento que debe ser correctamente suministrada por el empresario a los usuarios para una adecuada y clara comunicación, y subsiguientemente, el alcance de los compromisos, derechos, e inclusive, los peligros o riesgos que se adquieren en la relación contractual.

Acerca de las características propias de la información, el artículo 23 de la misma normatividad, indica:

> *"Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano."*

Aunque dichos atributos carecen de una expresa acepción legal, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 28 del Código Civil[10] para conocer cabalmente sus alcances y su correcta aplicación según el sector económico en el que el empresario desarrolle o lleve a cabo sus negocios, con el fin de evitar posibles asimetrías que podrían llevar a la no celebración del contrato o al entendimiento de este en condiciones distantes a las realmente plasmadas.

Además de lo expuesto, el mismo artículo 23 en cuestión, señala que los proveedores y productores "*serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información",* lo que conlleva a concluir que la obligación de informar a cargo de los transportadores o empresarios es de resultado, como quiera que se debe garantizar que sea comprendida por quien acceda a ella a fin de tomar decisiones de consumo bien fundadas. Es así como, la descripción que se haga del servicio, de los componentes que lo conforman y de los elementos utilizados para su prestación, son factores indispensables para que los usuarios puedan comparar la oferta del mercado y determinar su selección.

Tratándose del contenido de la información, el artículo 24 ídem, previó los aspectos mínimos que se deben dar a conocer a los usuarios, de la siguiente manera:

---

[10] "*ARTICULO 28. <SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS>. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal*."

> *"1. Sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, como mínimo el productor debe suministrar la siguiente información:*
>
> *1.1. Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio;*
> *1.2. Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable; Las unidades utilizadas deberán corresponder a las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades o a las unidades acostumbradas de medida de conformidad con lo dispuesto en esta ley;*
> *1.3. La fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos, se indicará claramente y sin alteración de ninguna índole, la fecha de su expiración en sus etiquetas, envases o empaques, en forma acorde con su tamaño y presentación. El Gobierno reglamentará la materia.*
> *1.4. Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.*

2. Información que debe suministrar el proveedor:

2.1. La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario;
2.2. El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.
En el caso de los subnumerales 1.1., 1.2. y 1.3 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado. (…)"

En lo que respecta a las obligaciones a cargo de los proveedores que comercialicen servicios utilizando medios electrónicos, también resulta relevante la determinada en el parágrafo del artículo 50 ibidem, en cuanto que exige la disponibilidad de un enlace que permita a los consumidores acceder al sitio web de la autoridad de protección, que, para el caso de los usuarios de transporte, es esta Entidad. Así se lee en tal precepto:

> *"El proveedor deberá establecer en el medio de comercio electrónico utilizado, un enlace visible, fácilmente identificable, que le permita al consumidor ingresar a la página de la autoridad de protección al consumidor de Colombia."*

2.3. De la información en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

Desde el mismo preámbulo contenido en la parte tercera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC 3), se indica:

> *"… En aras de garantizar el derecho de acceso a la información de los usuarios del servicio de transporte y la transparencia en las transacciones, la Aeronáutica Civil considera necesario que las empresas o aerolíneas les suministren al pasajero información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los términos, condiciones y derechos que les asisten en la reserva y compra de tiquetes a través de ventas a distancia o métodos o canales no tradicionales. (…)."*

No siendo aislado de la línea argumentativa que se trae en desarrollo, se observa que, la información que deben brindar las aerolíneas, agencias de viajes y los demás intermediarios, debe contener las características propias ya desarrolladas en la presente medida. Así es que, en lo atinente al proceso de reserva y compra de tiquetes a través de ventas a distancia o métodos o canales no tradicionales, resulta claro que las agencias de viajes tienen la obligación de brindar información precisa e idónea a sus consumidores.

Es de recordar que, durante el proceso de adquisición de una reserva, se observan diversos momentos en la información que deben ser claros para efectuar la compra sin inconveniente alguno por parte de un usuario. En términos generales y más allá de la adhesión a un contrato de transporte y de la aceptación expresa de unos términos y condiciones, el consumidor deberá seleccionar un origen y un destino, una fecha y horario acorde con su necesidad, una elección de tarifa conforme a su presupuesto, una selección de equipaje de bodega y de mano si es del caso acorde a los pesos y medidas indicados por el

transportador y, en general, una cantidad de servicios adicionales que son ofertados por las empresas aéreas, agencias de viajes o intermediarios. Luego, el acceso a esta información debe estar dada para que, quien acceda a ella, evite cualquier asimetría que pueda presentarse durante el proceso.

En este sentido, los mismos Reglamentos Aeronáuticos de Colombia en su parte tercera (RAC3) han establecido ese detalle en el numeral 3.10.1.1, que reza:

> ***"3.10.1.1. Información.***
> *La reserva podrá ser solicitada por el pasajero o por un tercero que actúe en su nombre. Las referencias que en esta Parte se hacen a obligaciones y derechos del pasajero, se entienden cumplidas directamente por él o a su favor cuando actúe a través de un tercero. Durante la solicitud de la reserva y el proceso de compra del tiquete, el pasajero tiene derecho a que el transportador, agencia de viajes o intermediarios le informe sobre:*
>
> *(a) Los vuelos disponibles, precisando claramente si se trata de vuelos directos y sin escala (non stop), de vuelos con escala o con conexión, debiendo quedar señalado el lugar y hora previstas para las mismas, según el itinerario programado y si se trata de un vuelo en virtud de un acuerdo de código compartido entre aerolíneas.*
>
> *(b) El tiempo de antelación requerido para presentación y chequeo en los mostradores del Aeropuerto de Salida, diferenciando si el vuelo es nacional o internacional, de conformidad con lo previsto en 3.10.2.20.*
>
> *(c) Los tipos de tarifas disponibles en la aerolínea en que solicita el servicio; en caso de tratarse de una agencia de viajes, los tipos de tarifas de las distintas compañías aéreas para el vuelo solicitado su vigencia, la indicación clara, veraz, completa y suficiente de las restricciones aplicables en caso de existir y las condiciones de reembolso.*
>
> *(d) El valor del tiquete conforme a la tarifa aplicada, discriminando cualquier suma adicional (IVA, tasa aeroportuaria, impuesto de salida o cualquier otro sobrecosto autorizado) que deba ser pagado por el pasajero.*
>
> *(e) Los aeropuertos y terminales aéreos de origen y destino del vuelo ofrecido.*
>
> *(f) El tipo o capacidad de la aeronave prevista para el vuelo.*
>
> *(g) Las condiciones del transporte respecto a reservas y cancelaciones, adquisición de tiquetes, tarifas y sus condiciones, limitaciones de equipaje, elementos que no se pueden transportar, y en general los derechos, deberes, restricciones y requisitos que debe cumplir el pasajero para que le presten un adecuado servicio de transporte aéreo, como también las indicadas anteriormente. Dicha información deberá ser suministrada de manera escrita, legible y clara al pasajero una vez adquirido su tiquete aéreo, indicando cuando corresponda, el link al que puede acceder el pasajero para obtener la información.*
>
> *(h) Las normas legales o reglamentarias, internas o internacionales, según el caso, aplicables al contrato de transporte aéreo, las cuales deben estar mencionadas también en el texto de dicho contrato.*
>
> *(i) Cuando no se le informe directamente al pasajero sobre las condiciones generales del contrato de transporte aéreo, el transportador o la agencia de viajes deberá tener disponibles los medios necesarios visibles para que el pasajero consulte dicha información o indicarle el lugar o medio en donde pueda encontrarla. La anterior información deberá estar contenida entre otras, en el contrato de transporte que se incorpore en el tiquete. Dicho tiquete, si es en medio físico, deberá contener además de la información señalada en la ley, el texto del respectivo contrato de transporte aéreo de la aerolínea, en letra clara, de tamaño legible, en idioma Castellano (cuando sea expedido en Colombia) y en un color de tinta que*

haga contraste con el del papel. En el caso de expedición de tiquetes por vía electrónica, dicho texto deberá ser puesto a disposición del usuario, mediante un vínculo o link de fácil acceso y visible para el pasajero, al momento de la expedición del tiquete que permita descargarlo cuando se trate de pasajes electrónicos.

Adicionalmente, se ha establecido una obligación para las aerolíneas, agencias de viajes o intermediarios, relativa a incluir en sus plataformas información clara sobre el derecho al desistimiento o al retracto.

En cuanto al derecho de retracto, más allá de su definición y los términos para ejercerlo, valga subrayar, se trata de una herramienta frecuentemente utilizada por los usuarios. Básicamente, con esta figura un pasajero puede lograr la terminación unilateral del contrato de transporte y obtener el reintegro del dinero que pagó por los tiquetes aéreos.

Por tanto, al ser una figura que permite resolver el contrato en su totalidad, la obligación que tiene el prestador del servicio es absoluta respecto a proporcionar a través de sus plataformas de venta de tiquetes por internet o a distancia, información que cumpla con el lleno de los atributos antes vistos. Al respecto, el numeral 3.10.1.1.1 del RAC 3, establece:

"3.10.1.1.1. Deber especial de información ventas por internet o a distancia

Las aerolíneas, agencias de viajes o intermediarios, deberán incluir en sus plataformas destinadas a la venta de tiquetes por internet o a distancia, y en especial durante el proceso de compra, información completa, suficiente y clara sobre las condiciones en que los pasajeros puedan ejercer el desistimiento o el retracto, según el caso, como también todas aquellas consecuencias que se desprendan de su ejecución, de conformidad con lo previsto en el numeral 3.10.1.8 del RAC"

De otro lado es importante destacar, que actualmente sobre el derecho de retracto en materia de tiquetes aéreos se han presentado unas variables cuya aplicación es transitoria:

-La primera de ellas, consiste en la suspensión de los literales *a, b* y *e* del numeral 3.10.1.8.2 del RAC 3[11] cuyos términos de ejercicio y demás, ahora se rigen por el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011.

-La segunda y no menos importante, la expedición del Decreto Legislativo 482 de 2020[12], que en su artículo 17 estableció:

"Derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso. En los eventos en que las aerolíneas reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma aerolínea"

Así las cosas, el citado artículo 17 ajustó las reglas del reembolso de los tiquetes, al facultar a las aerolíneas a realizar este en servicios o en dinero, por una temporalidad que abarca desde la fecha de expedición del citado decreto hasta por un año más a partir de terminada la emergencia. Disposición que impacta en el normal desarrollo de la relación de consumo y que en consecuencia debería serle informada al usuario.

De lo expuesto se colige que la normatividad aeronáutica contenida en los RAC ha ido al detalle respecto de la información que debe brindarse a los usuarios, pues como se dijo de forma preliminar, durante el proceso de reserva y compra de un tiquete aéreo, se observa una cantidad de posibilidades que deben

---

[11] Auto del 28 de noviembre de 2019 expedido por el Honorable Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera

[12] "*Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*".

ser claras, precisas e idóneas. En este sentido, resulta lógico que la información debe brindarse adecuadamente al pasajero, antes, durante y después del servicio.

2.4. De la información en la Resolución 1582 de 2012, expedida por la Aeronáutica Civil de Colombia.

Previo a desarrollar este acápite, es necesario tener presente que, la parte considerativa de la Resolución 1582, su numeral 9, indica:

> *"9. Que la Ley 1480 del 12 de octubre de 2011 que reglamentó el Estatuto del Consumidor, en el artículo 2° dispuso que: "…Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial,* ***evento en el cual aplicará la regulación especial*** *y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley..." (Negrilla fuera de texto)."*

Lo precedente, no es más que la reiteración de la prevalencia de la norma especial sobre la norma general. En lo que tiene que ver con la presente materia, las disposiciones que contiene la Resolución 1582 de 2012 cobran aún más importancia por tratarse de los compendios normativos referidos a la información en el modo de transporte aéreo regular de pasajeros, en los cuales se establecen las obligaciones a cargo de las empresas aéreas, agencias de viaje e intermediaros.

Ahora, es importante destacar su trascendencia como norma especial que regula la sustancia, de suerte que, aun cuando los primeros 7 artículos pueden contener disposiciones similares a las establecidas en las normas ya expuestas, determinan específicamente los presupuestos que, sobre la información, deben cumplir quienes comercialicen el servicio de transporte aéreo. En efecto, el artículo 6 traza los parámetros de coincidencia cuando se emplean medios diversos para su difusión, así:

> *"La información suministrada a los usuarios respecto de cada servicio de transporte aéreo ofrecido, deberá ajustarse a la realidad y en caso de emplearse medios diversos para su difusión, esta será coincidente entre unos y otros."*

Cuando el servicio de transporte aéreo se ofrezca por medios electrónicos, el parágrafo del artículo 8 señaló:

> *"Se entenderá por comercio electrónico la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre aerolíneas, agencias de viajes e intermediarios y los usuarios para la comercialización de servicios. Quienes ofrezcan los servicios del transporte aéreo utilizando medios electrónicos, deberán:*
>
> *- Informar en todo momento de forma cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible y actualizada: Identidad especificando su nombre o razón social, Número de Identificación Tributaria (NIT), dirección de notificación, teléfono, correo electrónico y demás datos de contacto. (…)"*

Vistas estas disposiciones, son claras las exigencias que deben cumplir las agencias de viaje que comercialicen tiquetes aéreos mediante páginas web, en lo atinente a la información que deben proveer a los usuarios sobre el servicio de transporte. De esta forma, la materialización de esta obligación no se da solamente con su disposición, sino que la misma debe ser proveída en el momento en que es útil para el usuario, con calidad y suficiente claridad.

III. HECHOS Y CASO CONCRETO

Esta Superintendencia como autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo y, tratándose éste de un servicio público esencial en el que prima el interés general sobre el particular, tuvo conocimiento de algunos incumplimientos por parte de **Expedia Colombia S.A.S**., a la normatividad antes mencionada, y que puede resultar gravosa para los usuarios, tal como se expondrá a continuación:

3.1. Por medio del radicado número 20229200043563 del día 12 de mayo de 2022[13], la Dirección de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios del Sector Transporte, en el marco del programa Comercio Electrónico Transparente, dio traslado a esta Dirección de tres visitas de inspección efectuadas a la página web www.expedia.com en las cuales, al parecer, se evidencian incumplimientos a algunas de sus obligaciones legales relacionadas con el suministro de información a los usuarios.

3.2. Dentro de la documentación trasladada, concretamente en los videos de las inspecciones efectuadas al sitio web de la vigilada, los días 15 de junio de 2021, 14 de octubre de 2021 y 06 de abril de 2022, que reposan en el expediente digital[14], se encontró que, presuntamente la agencia de viajes estaría incumpliendo las obligaciones relativas a:

i) informar la identidad de la persona jurídica, su dirección, teléfono y correo de notificación judicial*;*
ii) otorgar información mínima durante el proceso de reserva del servicio;
iii) informar sobre los derechos de desistimiento y retracto;
iv) incluir el enlace a la página de la autoridad de protección al consumidor; y
v) disponer de sistemas y canales de radicación y seguimiento de PQRS.

3.3. En función de la facultad de vigilancia administrativa, el día 18 de julio de 2022, la suscrita Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte, efectuó nueva visita de inspección a la página web (www.expedia.com) de la agencia de viajes **Expedia Colombia S.A.S**., evidenciando lo siguiente:

- **Informar la identidad de la persona jurídica, su dirección, teléfono y correo electrónico:**

De los resultados de la búsqueda en la página principal, no se hallaron datos tales como: **i)** NIT, **ii)** dirección de notificación, **iii)** teléfono y correo electrónico, entre otros, omitiéndose así informar a sus usuarios acerca de la identificación y datos de contacto de la sociedad. Lo antedicho se observa en la siguiente imagen tomada del video realizado por esta Dirección el pasado 18 de julio de 2022, y que reposa en el expediente digital:

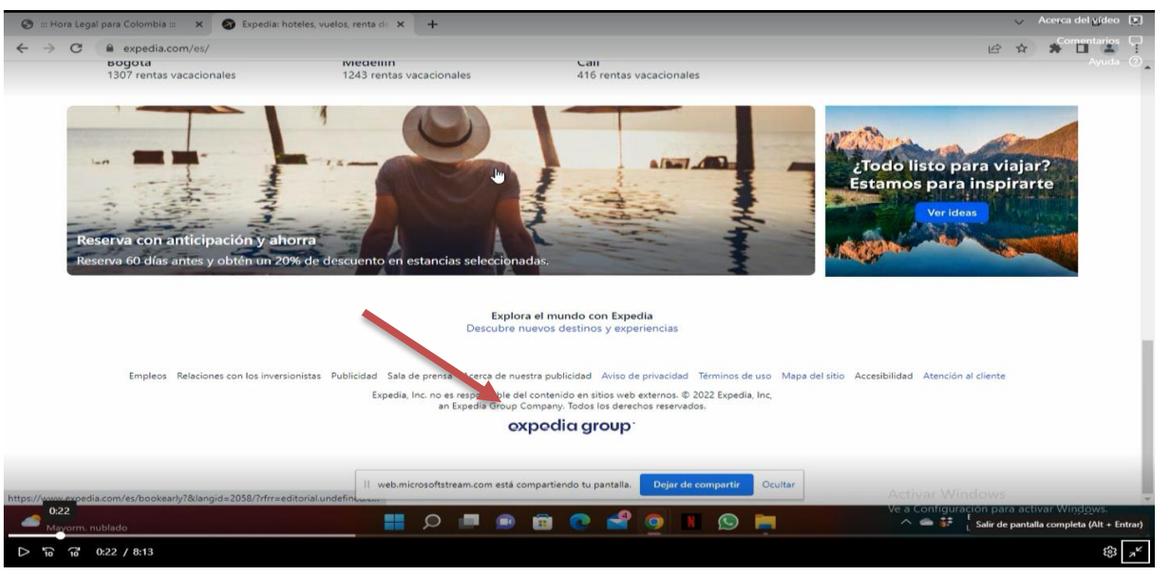

Imagen No. 1 Tomada del archivo "Video Expedia Colombia S.A.S." Minuto 0:22. *Indicaciones sobre la identificación de NIT, dirección de notificación, teléfono y correo electrónico sin especificar información.*

Ahora bien, el parágrafo del artículo 8 de la Resolución 1852 de 2012, transcrito en el marco jurídico de esta Resolución, dispone que, quien ofrezca los servicios de transporte aéreo por medios electrónicos,

---

[13] Archivo "1. MEMORANDO TRASLADO" del expediente digital.
[14] Archivos "2. ACTA DE 1° VISITA" – "3. HALLAZGOS 1° VISITA" - "4. VIDEO 1° VISITA" – "5. CÓDIGO HASH VIDEO 1° VISITA" – "10. ACTA DE 2° VISITA" – "11. HALLAZGOS 2° VISITA" – "12. VIDEO 2° VISITA" – "13. CÓDIGO HASH 2° VISITA" – "16. ACTA VISITA 3° INSPECCIÓN" – "17. HALLAZGOS 3° VISITA" – "18. VIDEO 3° VISITA" – "19. CÓDIGO HASH 3° VISITA".

deberá informar en todo momento al usuario de forma cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible y actualizada la información de la identidad de la persona jurídica, su dirección física, número de teléfono y correo electrónico.

Por lo anterior, se evidencia que **Expedia Colombia S.A.S.,** omite la obligación de suministrar a sus usuarios la información de que trata el parágrafo del artículo 50 de la Ley 1480 de 2011, en lo relacionado con el número de identificación tributaria, dirección de notificación, teléfono y correo electrónico.

- **Condiciones para ejercer el derecho al retracto:**

Para el caso en concreto se encuentra que la agencia de viajes no estaría informando a sus usuarios los términos y condiciones vigentes sobre los cuales se rige el ejercicio del derecho de retracto para el modo de transporte aéreo.

Puntualmente, en el módulo de "Reembolsos" no se informa la figura para ejercer el derecho de retracto, tal y como se observa en las siguientes imágenes tomada del video realizado por esta Dirección el pasado 18 de julio de 2022, y que reposa en el expediente digital:

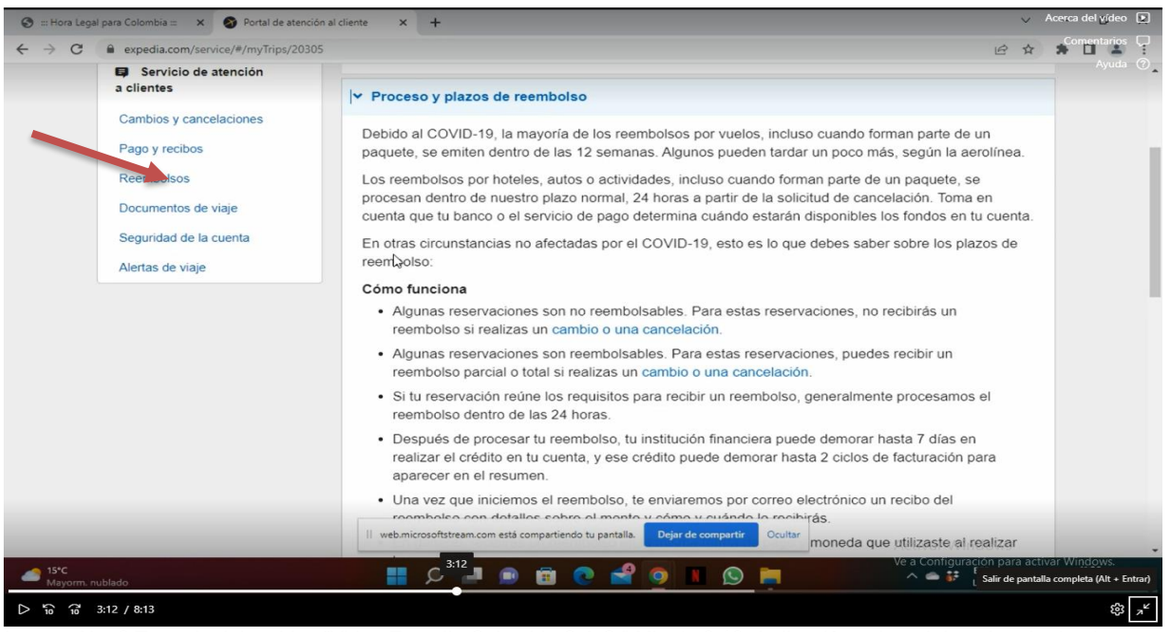

Imagen No. 2 Tomada del archivo "Video Expedia Colombia S.A.S." Minuto 3:12. *Indicación sobre el derecho al retracto.*

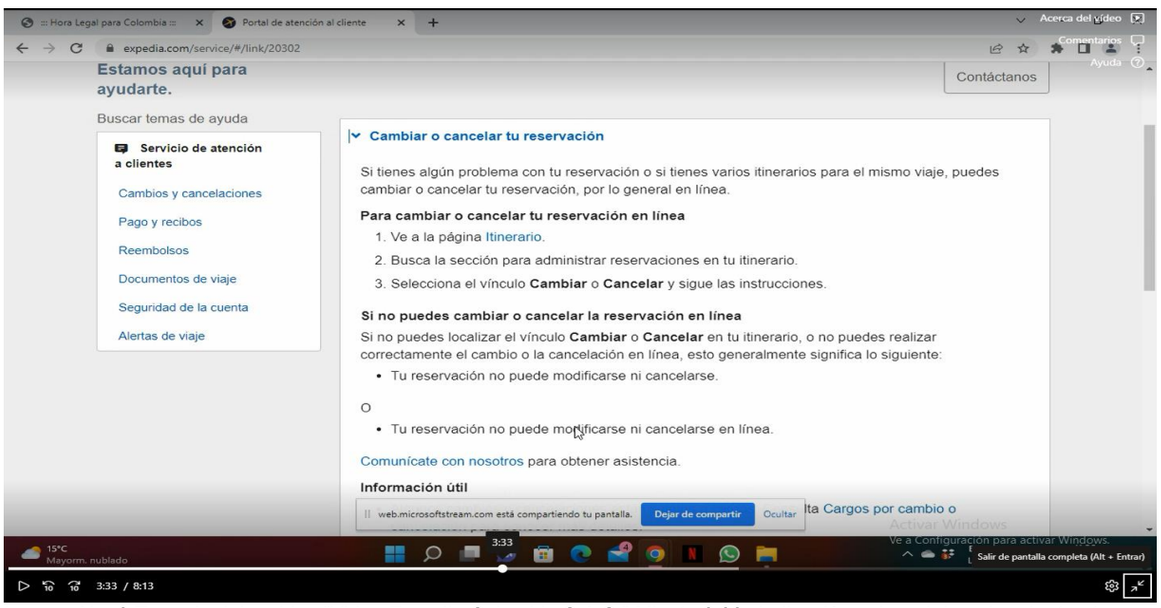

Imagen No. 3 Tomada del archivo "Video Expedia Colombia S.A.S." Minuto 3:33. *Indicación sobre el derecho al retracto.*

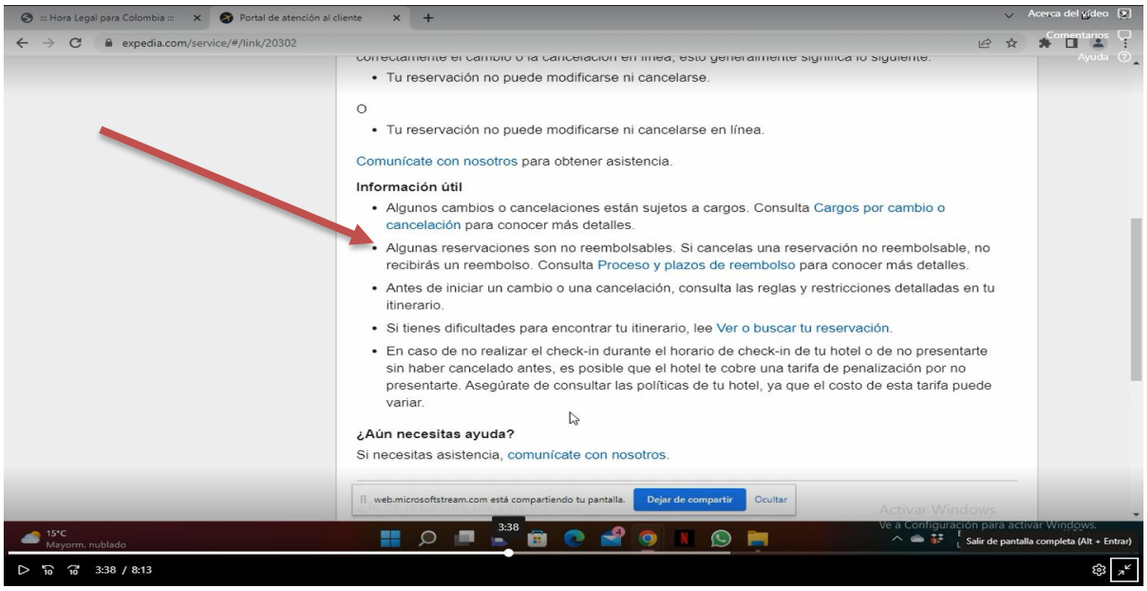

Imagen No. 4 Tomada del archivo "Video Expedia Colombia S.A.S." Minuto 3:38. *Indicación sobre el derecho al retracto.*

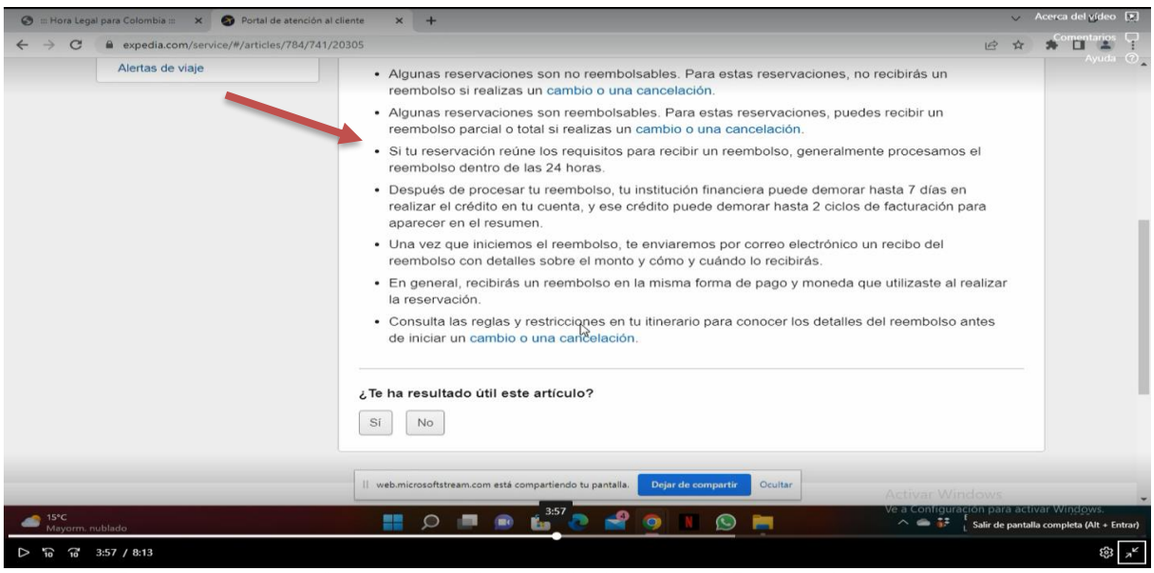

Imagen No. 5 Tomada del archivo "Video Expedia Colombia S.A.S." Minuto 3:57. *Indicación sobre el derecho al retracto.*

Sobre el particular, el numeral 3.10.1.1.1., de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -RAC 3, transcrito en el marco jurídico de esta resolución, dispone que, entre otros, las agencias de viaje deben suministrar información completa, suficiente y clara, en cuanto a las condiciones para ejercer el derecho de desistimiento o el retracto, según corresponda.

La anterior información debe estar sujeta al numeral 3.10.1.8., que regula lo relativo a las facultades del pasajero para ejercer el desistimiento o retracto. Concretamente, el retracto en las ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia, se desarrolla en el numeral 3.10.1.8.2.

No obstante, mediante Auto del 28 de noviembre de 2019 expedido por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, fueron suspendidos provisionalmente los literales a, b y e de la mencionada norma.

Desde entonces, y bajo el desarrollo argumentativo que expuso el alto tribunal, el ejercicio del derecho de retracto para los usuarios del sector aéreo, de manera sustitutiva se rige bajo los términos del artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 (sin perjuicio de lo dispuesto en los literales del numeral 3.10.1.8.2 que no fueron suspendidos), que establece:

> "***ARTÍCULO 47. RETRACTO***. *En todos los contratos para la venta de bienes y prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgada por el productor o proveedor, venta de tiempos compartidos o ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, que por su naturaleza no deban consumirse o no hayan comenzado a ejecutarse antes de cinco (5) días, se entenderá pactado el derecho de retracto por parte del consumidor* <sic> *En el evento en que se haga uso de la facultad de retracto, se resolverá el contrato y se deberá reintegrar el dinero que el consumidor hubiese pagado.*
>
> *El consumidor deberá devolver el producto al productor o proveedor por los mismos medios y en las mismas condiciones en que lo recibió. Los costos de transporte y los demás que conlleve la devolución del bien serán cubiertos por el consumidor.*
>
> ***El término máximo para ejercer el derecho de retracto será de cinco (5) días hábiles*** *contados a partir de la entrega del bien o de la celebración del contrato en caso de la prestación de servicios".* (Subraya y negrilla fuera de texto original)

De esta forma, se encuentra que **Expedia Colombia S.A.S.,** omite a sus usuarios informar sobre las normas que rigen el derecho de retracto.

- **Enlace para acceder a la autoridad de protección al consumidor.**

Con base en los resultados de la búsqueda realizada, al consultar la información directamente en la página principal, no se logra identificar el enlace que dispone la agencia de viajes para acceder al sitio web de la autoridad de protección al usuario del sector, esto es, la Superintendencia de Transporte.

Como ejemplo esta la siguiente imagen, la cual es tomada del video realizado por esta Dirección el pasado 18 de julio de 2022, y que reposa en el expediente digital:

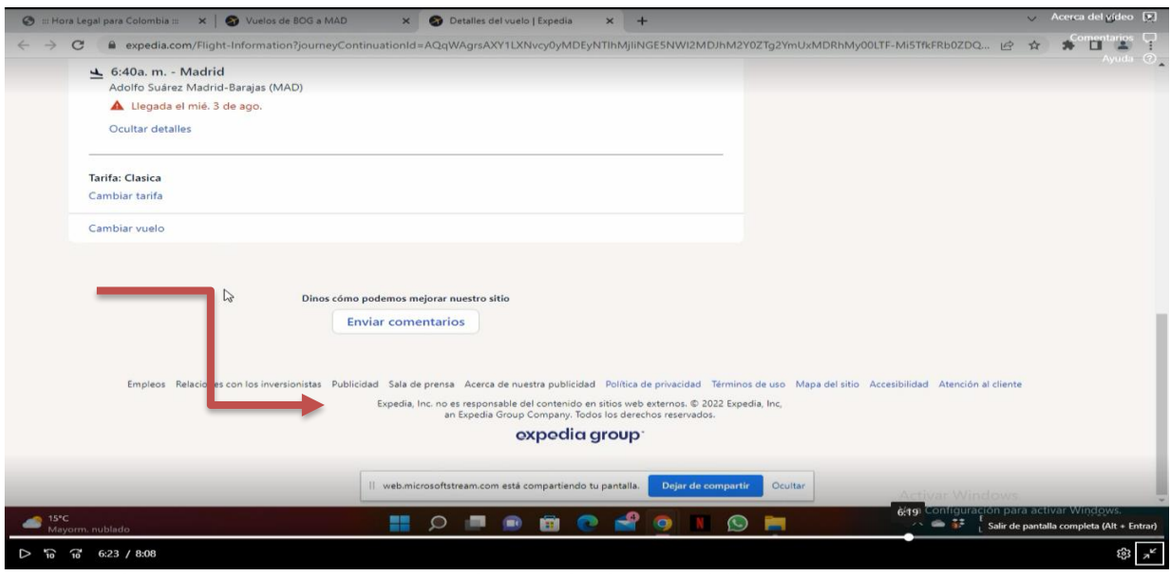

Imagen No. 6 Tomada del archivo "Video Expedia Colombia S.A.S." Minuto 6:19. *Indicación sobre enlace para acceder a la autoridad de protección al consumidor.*

Así las cosas, el parágrafo del artículo 50 Ley 1480 de 2011, transcrito en el marco jurídico de esta resolución, dispone que quienes ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán informar un enlace visible y fácilmente identificable, que le permita al consumidor ingresar a la página de la autoridad de protección al consumidor de Colombia, en este caso, a la Superintendencia de Transporte, quien conforme al artículo 109 de la Ley 1955 de 2019, es quien vela por la observancia de los derechos de los usuarios del transporte aéreo.

De acuerdo con lo expuesto, se encuentra que, **Expedia Colombia S.A.S.,** omite la obligación de suministrar a sus usuarios la información de que trata el parágrafo del artículo 50 Ley 1480 de 2011.

IV. ORDEN

De las medidas administrativas de carácter preventivo en materia de protección a usuarios del sector transporte.

Las medidas administrativas en el ámbito administrativo pretenden garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de los consumidores y la guarda del interés general, por lo que constituyen una herramienta orientada a asegurar el cumplimiento de las funciones administrativas de la Entidad y la protección del interés jurídico que le fue confiado salvaguardar. Ello parte de dos premisas fundamentales:

(i) La apariencia de comisión de una infracción administrativa o delito administrativo *(fumus commisi delicti)*; y

(ii) El peligro que representa para ese interés jurídicamente protegido que se postergue su protección o tutela hasta que se profiera la decisión final (*periculum in mora* o peligro por la mora procesal).

Así las cosas, para que la administración pueda decretar una cautela administrativa, primero, debe estar ante una conducta con alta apariencia de ilicitud, es decir, de ser violatoria al bien jurídico o mandato que le corresponda proteger y, segundo, su actuación debe estar directamente relacionada con la necesidad de evitar el peligro de que la demora en el surtimiento del procedimiento administrativo signifique una afectación mayor o definitiva del bien jurídico por el cual le corresponde velar, lo cual pone en riesgo la efectividad del poder sancionatorio del Estado para garantizar el interés general y para prodigar los remedios necesarios en su guarda. La regla es: cuanta más apariencia de ilicitud de la conducta, mayor capacidad cautelar; cuando mayor sea el riesgo por la mora procesal, mayor capacidad cautelar; y cuando mayor sea la afectación al interés general, mayor capacidad cautelar.

Así, la cautela o medida administrativa que por este acto se impone, y que encuentra sustento legal en la facultad de vigilancia administrativa prevista en el numeral 1 del artículo 13 del Decreto 2409 de 2018 y del artículo 109 de la Ley 1955 de 2019, está orientada a que la empresa adopte e implemente de manera inmediata las acciones correspondientes en salvaguarda del derecho a la información de los usuarios del sector transporte en su modo aéreo, en consideración a lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución

La lógica anteriormente explicada, tiene además fundamento en el principio de eficacia de la función administrativa en razón a que las medidas cautelares administrativas se expresan como el ejercicio de un poder estatal que tiene como finalidad la supremacía del interés general y la vigencia del orden justo, que no es otra cosa, que las circunstancias, hechos, actos o actuaciones injustas, no generen efectos o consecuencias y que de haberse producido, se suspendan o cesen y se adopten los remedios consecuenciales a que hubiere lugar para corregir la anómala situación, se reitera, todo en beneficio del interés general, que en tratándose de un servicio público esencial cobra especial significado.

En tal sentido, la adopción de las medidas cautelares administrativas se sustentan en el artículo 209 de la Constitución Política, norma que a su vez se desarrolla en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al establecer el principio de eficacia, según el cual *"las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa".*

En virtud de las anteriores consideraciones, esta Dirección estima necesario decretar de oficio la siguiente medida administrativa tomando en consideración que:

(i) El derecho a la información se endilga como fundamental en toda relación de consumo en la medida que permite que los usuarios funden adecuadamente sus decisiones de consumo.

(ii) En línea con lo anterior, la información que se suministra por parte de las agencias de viaje sea a través presencial o a través de sus páginas web, son un factor determinante para la adopción de una decisión de consumo en materia de transporte aéreo de pasajeros.

(iii) En ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, prima el escaso contacto del consumidor con el producto o servicio que se va a adquirir y la forma en que se realiza el abordaje del pasajero para obtener su consentimiento, poniéndolo en situación de desventaja frente al transportador, de tal manera que, la entrega de información con los atributos legalmente exigidos deberá ser un requisito *sine qua non* para garantizar los derechos de los usuarios.

(iv) Verificadas las obligaciones de la agencia **Expedia Colombia S.A.S**., se observa que esta omite entregar a sus usuarios a través de su página web, información con el lleno de los requisitos legales conforme se puntualizó en el capítulo III de este acto administrativo.

(v) Resulta imperiosa la aplicación de la medida de manera inmediata pues están comprometidos los derechos de un número significativo de usuarios que pueden verse agravados por la inactividad y falta de uniformidad en la información que se suministra.

En mérito de lo expuesto, el Director de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte,

RESUELVE

Artículo Primero: ORDENAR a la sociedad **EXPEDIA COLOMBIA S.A.S.,** identificada con NIT 900.861.180-6, lo siguiente:

1.1. AJUSTAR dentro de los 15 días hábiles siguientes a la comunicación del presente acto administrativo y conforme a la normatividad vigente, la información contenida en su página web, www.expedia.com, de acuerdo con los hallazgos especificados en el numeral 3.3 del capítulo III de esta resolución.

1.2. Vencido el término anterior, se deberá acreditar su cumplimiento, remitiendo todo el material probatorio que resulte correspondiente.

1.3. PRESENTAR dentro de los 30 días calendarios siguientes a la comunicación del presente acto administrativo, un plan de actualización y monitoreo de su página web, en el que se desarrolle durante por lo menos un (1) año y como mínimo para cada uno de los factores o ejes temáticos que a continuación se señalan, los puntos que líneas abajo se indican.

Los factores o ejes serán, a lo menos, 3. Así: 1) Disposiciones legales: toda información de carácter legal, que por expresa disposición del ordenamiento jurídico debe estar contenida en la página web; 2) Disposiciones propias: toda información que, no siendo obligatoria es dispuesta por la agencia de viajes en la página web y; 3) Disposiciones por proveedor: correspondiente a aquella información que es retransmitida por la agencia de viajes en su página web, pero de cuyo contenido no tiene manejo ni posibilidad de modificación.

Así las cosas, los puntos mínimos que contendrá el plan por cada eje, serán:

a. Listado de la información que lo componen, señalando en qué parte (ubicación) de la página web se encuentra.
b. Con qué periodicidad se revisa dicha información.
c. Con qué periodicidad se supervisa el funcionamiento de los lugares en los que se ubica referida información.
d. Los protocolos, políticas y/o estrategias establecidas para asegurar que la información contenida en su página web se encuentre actualizada y vigente conforme al ordenamiento jurídico.

1.4. Vencido el término anterior, se deberá acreditar su cumplimiento, remitiendo todo el material probatorio que resulte correspondiente.

Artículo Segundo: ADVERTIR que, sin perjuicio de la orden impartida en el artículo primero de la presente Resolución, **Expedia Colombia S.A.S.,** podrá remitir dentro de los 15 días hábiles siguientes a la comunicación del presente acto administrativo, sus comentarios respecto de los hallazgos que fueron evidenciados en la parte considerativa, a partir de lo cual podrán existir variaciones en las instrucciones dadas, siempre y cuando se demuestre que no se tiene la obligación legal o reglamentaria de cumplimiento o que en la actualidad la situación ha sido superada.

Artículo Tercero: ADVERTIR que el incumplimiento de la presente medida administrativa dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las demás actuaciones y/o investigaciones administrativas a las cuales haya lugar, de conformidad con las competencias y facultades otorgadas a la Superintendencia de Transporte.

Artículo Cuarto: COMUNICAR el contenido de la presente Resolución a través de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al representante legal o a quien haga sus veces de la Sociedad representante legal o a quien haga sus veces de **Expedia Colombia S.A.S.,** identificada con NIT 900.861.180-6, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

Artículo Quinto: INFORMAR a **Expedia Colombia S.A.S.,** que podrá solicitar copia del expediente digital de conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, al correo electrónico ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co con copia a investigacionesdpu@supertransporte.gov.co o accediendo directamente al expediente, a través del link:

https://supertransporte.sharepoint.com/:f:/s/DireccindeInvestigaciones/Ere1RKuFRnlBi93ygIJhLWUBqOpUV9yt538poScOXNqIuA?e=2wJsku

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Director de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte,

3070 DE 12/08/2022

Firmado digitalmente por HERRERA SANCHEZ ALEX EDUARDO
Fecha: 2022.08.12 18:08:34 -05'00'

ALEX EDUARDO HERRERA SÁNCHEZ

Comunicar:
Agencia De Viajes Expedia Colombia S.A.S.
Luis Antonio Duarte Amezquita
Representante legal o quien haga sus veces
office.bogota@bakermckenzie.com

Anexa: Certificado de existencia y representación legal de Expedia Colombia S.A.S.

Proyectó: M.C.H.M