

Bogotá, 24-01-2023

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20233000027821**

Fecha: 24-01-2023

Magistrado

**Álvaro Montenegro Calvachy**

Tribunal Administrativo de Nariño

[des02tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E.S.D

Asunto: Informe de cumplimiento del Auto del 17 de enero de 2023.

Medio de Control: Acción Popular

Radicación: 52001 23 33 000 20220060000.

En atención a la orden impartida por el artículo 5 del Auto del 17 enero de 2023, que al tenor ordena *“a la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE para que por conducto de su Director o representante legal o quien haga sus veces, organice y coordine una reunión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, con los representantes legales de las aerolíneas que prestan los servicios en los Departamentos del Putumayo, Nariño, Cauca y Valle del Cauca como son AVIANCA, EASYFLY, LATAM, VIVA AIR, a fin de lograr acuerdos y tarifas en los precios de los tiquetes aéreos, que atiendan a la crisis que se presenta actualmente, a raíz de la afectación en la vía ya mencionada. El señor Director, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la reunión, comunicará los resultados enviando el respectivo informe al Tribunal y publicitándolo por la página web de la institución”*, nos permitimos acreditarla en los siguientes términos:

## 1. Consideraciones preliminares

### 1.1 De la competencia de la Aerocivil

De acuerdo con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 81 de 1988, **“El establecimiento de la política de precios, su aplicación, así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde las siguientes entidades: (...) d) Al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, las tarifas del transporte aéreo nacional (...)”** (destacado nuestro).

Por su parte, el artículo 4 numeral 12 del Decreto 1294 de 2021 prevé como función de la Aerocivil la de **“Proponer e implementar fórmulas y criterios para la directa, controlada o libre fijación de tarifas** para el servicio de transporte aéreo y los servicios conexos, de acuerdo con la normativa vigente” (destacado nuestro).

En la misma línea, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia en su apartado No. 5 (RAC 5) numeral 5.140, prevé expresamente: **“Competencia en materia tarifaria. Corresponde a**

## **la UAEAC fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional (...)²”**

Con lo anterior, tenemos que la Autoridad que tiene la competencia legal para intervenir en las tarifas de transporte aéreo regular de pasajeros en Colombia es la Aerocivil y por ende, fue convocada a la reunión ordenada por el H. Tribunal.

### **1.2 De la competencia de la Superintendencia de Transporte**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2409 de 2018, la Superintendencia de Transporte “ejerce las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto”.

Adicionalmente, le corresponde, por mandato del artículo 109 la Ley 1955 de 2019, velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, las cuales están consignados en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC 3) y en lo no previsto, se aplicará el Estatuto del Consumidor – Ley 1480 de 2011.

Se advierte que, dentro de las funciones previstas en las normas jurídicas (las ya mencionadas, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto 1079 de 2015, entre otras) no está la de propiciar, ordenar, avalar o celebrar acuerdos entre competidores. Tampoco tiene a su cargo la regulación en materia tarifaria del sector aéreo, competencia que, como ya se explicó, tiene la Aerocivil.

## **2. Convocatoria a la reunión**

### **2.1. Aerolíneas**

Se realizó mediante comunicación suscrita por la Superintendente de Transporte, la cual fue remitida el 19 de enero de 2023 a las aerolíneas Avianca S.A., Easyfly, Latam Colombia y Fast Colombia (Viva Air). Allí se señaló que la reunión se llevaría a cabo el 20 de enero del mismo año. (Ver anexo)

### **2.2. Convocatoria a Entidades del orden nacional**

El 19 de enero de 2023 se remitió convocatoria a la reunión ordenada por el H. Tribunal, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en adelante, Aerocivil) y a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). (Ver anexo)

## **3. Reunión preliminar con la SIC**

En atención a la convocatoria realizada por la Superintendencia de Transporte a la SIC, para dar cumplimiento a la orden proferida por el H. Tribunal, dicha autoridad convocó a esta Superintendencia y a la Aerocivil a una reunión mediante la plataforma teams,

realizada el 20 de enero de 2023, en donde, haciendo alusión a su función asesora del Gobierno nacional expuso lo siguiente:

Indicó que puede participar de la convocatoria realizada por la Superintendencia de Transporte en cumplimiento de la orden del H. Tribunal en tanto no tiene dentro de sus funciones promover acuerdos entre competidores ni participar en sus negociaciones.

### 3.1. Recomendaciones

En el marco de su función asesora del Gobierno nacional, la SIC refirió tres alternativas:

- o Los acuerdos de colaboración entre competidores resultan legítimos solo si no generan restricciones a la libre competencia y si la limitación que se genera es compensada por los beneficios que reporta su eficiencia<sup>11</sup>.
- o Que la Aerocivil regule los precios, teniendo en cuenta que es una función endilgada por Ley.
- o Que se solicite a la SIC una autorización de acuerdos restrictivos de la competencia, con fundamento en lo previsto en el párrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959<sup>12</sup>, con los requisitos definidos en el Título VII, capítulo 1 de la Circular Única de la SIC.

### 3.2. Observaciones

En su argumentación, evidenció que los acuerdos de colaboración no pueden recaer sobre los precios de los tiquetes aéreos y que no pueden propiciar el intercambio de información sensible de las empresas.

Respecto de la intervención en las tarifas, adujo que la Aerocivil cuenta con la información necesaria para adoptar tal decisión aun cuando no es lo deseable en ese mercado.

Frente a lo previsto en el párrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, explicó que era una opción muy difícil en tanto que, la fijación de tarifas no es idónea para garantizar la estabilidad de un sector básico de la economía y podrá favorecer a los prestadores del servicio de transporte aéreo. (Ver anexo)

## **4. Desarrollo de la reunión**

En atención a la convocatoria realizada en los términos descritos en el numeral 1 de la presente comunicación y en atención a las consideraciones ya referidas, se realizó la reunión el 20 de enero a las 3 pm a través de la plataforma teams y en las instalaciones de la Superintendencia de Transporte. (Ver anexo)

Asistieron a dicha reunión:

Por parte de la Superintendencia de Transporte:

- o Ayda Lucy Ospina – Superintendente de Transporte, quien presidió la reunión
- o Luis Gabriel Serna – jefe de la oficina Asesora Jurídica
- o Luis Alejandro Zambrano – Asesor del despacho de la Superintendente de Transporte
- o Mariné Linares Díaz – Superintendente Delegada para la Protección de Usuarios del Sector Transporte

Por parte de la Aerocivil

- o Edgar Rivera – Dirección de Transporte Aéreo

Por parte de las Aerolíneas:

- o Erika Zarante – Representante legal de Latam Colombia
- o Felipe Gómez – Director de Relaciones Institucionales de Avianca
- o Jorge Serrano - Director de Asuntos Aeronáuticos de Avianca
- o David Amarillo - Representante Legal para asuntos judiciales y administrativos Fast Colombia S.A.S (Viva air)
- o Ana María Sánchez – Directora Legal Easyfly,

En la reunión, y a modo de preámbulo, la Superintendente de Transporte procedió a leer literalmente la orden impartida por el H. Tribunal, poniendo de presente las dificultades de cumplimiento al tenor de las normas de libre competencia y las relacionadas con la intervención de tarifas en transporte aéreo regular de pasajeros.

Explicó que previo a esta sesión, la Superintendencia de Transporte y la Aerocivil participaron en una reunión con la SIC, autoridad que, en el ejercicio de su función de asesora del Gobierno nacional advirtió el riesgo de fijación de tarifas y planteó tres alternativas que fueron señaladas en el numeral 3.2. de la presente comunicación.

Poniendo de presente que la Superintendencia de Transporte no tiene dentro de su competencia la de intervenir en las tarifas, función que le corresponde a la Aerocivil; que tampoco puede propiciar acuerdos de precios y explicando que no se puede desconocer la situación crítica para la comunidad afectada con la problemática suscitada, procedió a entrar en materia, dividiendo la reunión en tres partes, correspondiendo a i) las acciones de las aerolíneas, ii) el mecanismo de acuerdo de colaboración entre competidores, y, iii) las acciones adelantadas por la Aerocivil, que se proceden a explicar:

#### 4.1 Acciones de las aerolíneas

En este punto, la Superintendente dio la palabra a cada una de las aerolíneas para que dieran a conocer las acciones que han implementado con ocasión de la situación generada por el bloqueo de la vía panamericana:

#### 4.1.1. LATAM Colombia

Informó que radicó una comunicación en la Superintendencia de Transporte en donde dejó constancia de que no puede referirse a políticas tarifarias de la aerolínea en tanto las normas de libre competencia consideran los acuerdos de precios como ilegales, advirtiendo que, si en el desarrollo de la reunión se hace alusión a acuerdos de precios, tendrá que retirarse.

Con esta salvedad, explicó que cuando ocurrieron los hechos que generaron la acción popular, procedieron a adoptar medidas unilaterales de autorregulación de precios que fueron comunicadas a la autoridad aeronáutica. Adicionalmente, y como fue precisado en la comunicación remitida, adoptaron las siguientes medidas:

- o “Puso a disposición del Gobierno Nacional el Avión Solidario para las ayudas humanitarias que se lleguen a necesitar en los departamentos afectados con la contingencia para el transporte de carga o pasajeros”.
- o “Para los vuelos que tenga como lugar de origen o destino la ciudad de Pasto se tomó la decisión de establecer una tarifa máxima por trayecto pensando en las necesidades de los afectados y que permita responder a la crisis existente, lo cual fue comunicado públicamente”.
- o “Se estableció una Política Comercial con el propósito de beneficiar a los pasajeros afectados con la contingencia, al tener estos últimos: (i) la posibilidad de poder cambiar la fecha de su vuelo sin ningún tipo de multa dentro de los 30 días siguientes a la fecha del vuelo original sujeto a la disponibilidad en cabina; (ii) la posibilidad de cambiar el origen/destino de sus vuelos sin multa, sujeto a las condiciones de las tarifas y la vigencia del tiquete; y (iii) la posibilidad de poder solicitar la devolución del valor correspondiente al pasaje sin ningún tipo de penalidades”.
- o “(...) está analizando la viabilidad de poder aumentar su oferta de vuelos que tengan como lugar de origen/destino la ciudad de Pasto sujeto a la demanda del mercado y los recursos disponibles de la aerolínea”. (Ver anexo)

#### 4.1.2. Avianca

Haciendo la misma salvedad sobre las normas a la libre competencia referida por LATAM Colombia, explicó las medidas adoptadas por la aerolínea, las cuales también dejó consignadas en documento radicado en la Superintendencia de Transporte (Ver anexo), dentro de las cuales señaló:

- o “Aumento de capacidad: Además de nuestra operación regular hacia Pasto y Popayán, Avianca adicionó a su oferta y operó 20 vuelos adicionales en las rutas Bogotá-Pasto-Bogotá y Cali-Pasto-Cali entre el 14 y el 20 de enero, lo que nos ha permitido movilizar a más de 15.000 pasajeros desde el 10 de enero del presente año”.
- o “Monitoreo permanente: La compañía instauró un monitoreo permanente de la situación y la demanda de servicios aéreos en el Departamento de Nariño, con el fin de tener información de primera mano que nos permita tomar decisiones que respondan a la demanda incremental que así sea requerida”.
- o “Traslados humanitarios: La aerolínea instauró un mecanismo en coordinación con la Aeronáutica Civil de Colombia y autoridades locales, que busca transportar sin cargos a personas que por razones humanitarias deban acceder a estas sillas. A la fecha hemos transportado bajo este protocolo a 8 pasajeros”.
- o “Operación de carga: Avianca implementó el transporte de alimentos y fármacos libres de flete, al tiempo que aseguró mantener las tarifas de carga regular, no obstante, las variaciones que presente la demanda. A la fecha, han sido movilizadas 9 toneladas de carga humanitaria hacia Nariño, concretamente medicamentos”.
- o “Tarifa aérea transporte de pasajeros: Desde que se presentó el cierre de la vía, Avianca limitó el precio máximo de sus tarifas en los vuelos desde y hacia Pasto, lo que garantiza que estas no se incrementen con el aumento de la demanda producto de la emergencia”
- o “Nueva ruta: A partir del 26 de marzo del presente año y luego de la obtención de todas las aprobaciones gubernamentales requeridas, la compañía operará 8 vuelos semanales entre Ipiales y Bogotá en aviones de la familia A320s con capacidad entre 120 y 180 pasajeros, con una oferta de más de 1.000 sillas adicionales para esta región a la semana”.

#### 4.1.3. *Easyfly*

Luego de reiterar lo señalado por LATAM Colombia respecto de las normas de libre competencia, refirió que es una aerolínea 100% colombiana, con operación regional y que de cara a la emergencia, han implementado varios vuelos conectado Puerto Asís, Tumaco, Pasto y Popayán. Destacó que aumentó su oferta con base en decisiones adoptadas por Aerocivil.

#### 4.1.4. *Fast Colombia (Viva Air)*

Adhiriendo a las consideraciones de LATAM Colombia en materia de libre competencia, señaló que la aerolínea atiende la ruta Medellín – Pasto, que no se encuentra dentro de

las mencionadas por el H. Tribunal. No obstante, detalló las medidas que han adoptado, que también fueron presentadas en documento radicado en la Superintendencia de Transporte (Ver anexo)

o Activación del “capítulo de atención de emergencias” en su esquema de compensaciones, “el cual dispone que aquellos pasajeros que vean afectados sus planes de viaje debido a la ocurrencia de desastres naturales, tendrán la posibilidad de efectuar cambios a sus itinerarios, sin la aplicación de penalidades ni diferencias tarifarias, de tal modo que los pasajeros afectados puedan cambiar las fechas de su viaje desde el día anterior a la fecha de salida programada y durante los siguientes ocho (8) días calendario”.

o “A partir del día nueve (9) y hasta el día treinta (30), contados desde la fecha de la salida original programada, los pasajeros podrán efectuar cambios sin aplicación de penalidad, sin embargo, en este caso se aplicará la diferencia de tarifa”.

o “En materia de tarifas, teniendo en cuenta que la única ruta que VIVA presta a las regiones afectadas es la ruta Medellín – Pasto, a pesar de que nuestra industria se gobierna por reglas de mercado como la oferta y la demanda de servicios y que seguramente la demanda de servicios se verá incrementada por la imposibilidad de efectuar desplazamientos por vía terrestre, VIVA ha tomado medidas para garantizar el respeto de un tope tarifario máximo de trescientos veinte mil pesos colombianos (COP \$320.000), como precio final por trayecto, es decir con impuestos y tasas incluidas, sujeto al inventario de sillas disponible a la fecha de compra. Viva mantendrá la aplicación de este tope tarifario, inicialmente hasta el día 15 de febrero de 2023, esperando que la situación se normalice, tal modo que los usuarios de nuestros servicios puedan acceder a tarifas razonables, sin perjuicio de extender el termino mencionado en caso de ser necesario”.

o Informó que no están “en condiciones de ofrecer más vuelos, pues nuestra flota se ha venido reduciendo por las solicitudes de devolución de los arrendadores de los equipos”.

Concluyendo esta parte, la Superintendente de Transporte solicitó a las aerolíneas que aportaran por escrito el detalle de lo explicado por cada una, para proceder a remitir al H. Tribunal la información lo más detallada posible.

#### 4.2 Recomendación de la SIC: Acuerdos de colaboración entre competidores

En la segunda parte de la reunión, la Superintendente de Transporte, con base en la recomendación de la SIC en punto a los acuerdos de colaboración entre competidores, procedió a indagar a cada una sobre este aspecto.

LATAM Colombia, Easyfly y Avianca, refieren que deben hacer consultas con sus equipos, entre otros con el legal para poder dar su opinión al respecto.

Destacaron en sus intervenciones, mecanismos como el de interlinea y el de código compartido, que requieren aprobación de Aerocivil y que algunas ya disponen de estas alternativas.

Por su parte, Fast Colombia (Viva Air), adujo que ninguna de las rutas aludidas por el H. Tribunal es operada por la aerolínea, que ya adoptó medidas (que fueron explicadas en el acápite anterior) y que, para su operación, esta alternativa resulta inconveniente desde lo legal y práctico.

Luego de las intervenciones, la Superintendente concluye este apartado señalando que tres de las 4 aerolíneas procederán a hacer las consultas de rigor, particularmente en temas de acuerdos de interlinea y código compartido y que en ningún caso se trata de acuerdos de precios, para que con posterioridad se conozcan las conclusiones de las empresas.

#### 4.3 Acciones adelantadas por la Aerocivil

En este contexto y para cerrar la reunión, la Superintendente consideró de la mayor importancia poner de presente las acciones implementadas por la Aerocivil, teniendo en cuenta que es la autoridad competente en materia tarifaria en el transporte aéreo de pasajeros.

La Aerocivil explicó que, desde que inició la crisis, se estableció comunicación con las aerolíneas, para que implementaran de manera unilateral mecanismos de autorregulación tarifaria, los cuales, en atención al seguimiento continuo y permanente de tarifas que ha realizado respecto de las rutas aéreas que tiene impacto en la zona afectada, han resultado beneficiosos y, por ende, a esta altura, no considera pertinente hacer uso de las alternativas planteadas por la SIC.

Por su parte, también es muy importante advertir que, mediante la Circular Externa 05 del 10 de enero de 2023 proferida por la Aerocivil, dirigida a las empresas de servicios aerocomerciales de transporte público regular y no regular de pasajeros y carga, adoptó “medidas temporales para facilitar por vía aérea el transporte de pasajeros, correo y carga desde y hacia los departamentos de Cauca y Nariño”, donde se consigna que las empresas pueden, hasta que se restablezca el servicio terrestre, efectuar vuelos adicionales, vuelos chárter, series de vuelos, hacia y desde los aeropuertos de Popayán, Pasto, Ipiales, Tumaco y Cali.

### 5. **Cumplimiento de la orden impartida por el H. Tribunal a la Superintendencia de Transporte.**

Con base en lo expuesto, la Superintendencia de Transporte, con las precisiones jurídicas y conceptuales realizadas, dio cumplimiento estricto a la orden impartida por el H. Tribunal Administrativo de Nariño, en el marco de su competencia y en cumplimiento riguroso de las disposiciones jurídicas aplicables a la situación fáctica planteada, reconociendo la importancia de la situación suscitada en la vía panamericana.



En conclusión, se gestionó y se llevó a cabo la reunión ordenada, así como también se dispuso la publicitación del informe e informar a la comunidad en general la admisión de la Acción Popular objeto de esta comunicación, en la página web de la entidad.

Del señor Magistrado.

Atentamente,



Luis Gabriel Serna GÁmez  
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Anexos: Punto 1. Convocatorias.  
Punto 2. Soporte reunión SIC y AEROCIVIL.  
Punto 3. Respuesta SIC  
Punto 4. Respuestas aerolíneas  
Punto 5. Acta de reunión con aerolíneas  
Copia: [fundacionjuridicapopular@gmail.com](mailto:fundacionjuridicapopular@gmail.com), [sgtadminrn@notificacionesjr.gov.co](mailto:sgtadminrn@notificacionesjr.gov.co)