



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 6191 DE 2013  
25 FEB 2013

Radicación No. 11-180884

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**EL ASESOR CON ASIGNACIÓN DE ALGUNAS FUNCIONES DE LA DELEGATURA  
PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA**

en ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le atribuye el artículo 9 numeral 4 del Decreto 4886 de 2011, Resolución No. 4948 de 2013, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia establece que la libre competencia económica es un derecho de todos, e impone al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

**SEGUNDO:** Que el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009 estableció como propósitos de las actuaciones administrativas que adelanta la SIC en materia de protección de la competencia "*[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica*".

**TERCERO:** Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 es función de la Superintendencia de Industria y Comercio "*[e]n su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales [...]*".

**CUARTO:** Que el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, establece como funciones del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia "*[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia*."

**QUINTO:** Que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 establece que la Superintendencia de Industria y Comercio "*conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones de competencia desleal*".

**SEXTO:** Que mediante memorando del 26 de diciembre de 2011, el doctor NELSON IZACIGA, en su calidad de Contralor Delegado de la Contraloría General de la República en ejercicio de la función de advertencia de la Contraloría General de la República consagrada en el artículo 5 del Decreto 267 de 2000, advierte a esta Entidad para que dentro de sus

RESOLUCIÓN NÚMERO ~~11-180884~~ 6191 DE 2013 Hoja N° 2

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

funciones vele por la protección de los intereses de los consumidores de tiquetes aéreos, así como también por la protección de la libre competencia de este mercado específico.

La Contraloría fundamenta su advertencia en que como resultado de la ola invernal que afectó al país durante el último trimestre del año 2011, y debido a los cierres que se realizaron en las diferentes vías del territorio con ocasión a derrumbes que afectan el desplazamiento por este modo de transporte, se elevó la demanda en la adquisición de tiquetes aéreos para los desplazamientos a destinos nacionales de los viajeros para la temporada de fin de año, lo cual podría haber generado un incremento desproporcionado de las tarifas de tiquetes aéreos.

**SÉPTIMO:** Que mediante memorando radicado con el No. 11-180884-1 del 29 de diciembre de 2011, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia solicitó al Grupo de Protección de la Competencia el inicio de una averiguación preliminar, tendiente a determinar si en el mercado de prestación del servicio de transporte aéreo nacional, se han presentado conductas que infrinjan el régimen de la libre competencia en los mercados nacionales<sup>1</sup>.

En desarrollo de la etapa de averiguación preliminar, esta Delegatura procedió a realizar las siguientes actuaciones:

1. Mediante oficio con el radicado No. 11-180884-6 del 13 de enero de 2012, se procedió a realizar un requerimiento a la empresa AIRES S.A. solicitando información y documentación sobre el número de vuelos, capacidad, número de tiquetes vendidos y las tarifas cobradas para diez trayectos nacionales seleccionados durante el segundo semestre del año 2011.
2. Mediante oficio con el radicado No. 11-180884-7 del 13 de enero de 2012, se procedió a realizar un requerimiento a la empresa AEROREPÚBLICA S.A. solicitando información y documentación sobre el número de vuelos, capacidad, número de tiquetes vendidos y las tarifas cobradas para diez trayectos nacionales seleccionados durante el segundo semestre del año 2011.
3. Mediante oficio con el radicado No. 11-180884-8 del 13 de enero de 2012, se procedió a realizar un requerimiento a la empresa AVIANCA S.A. solicitando información y documentación sobre el número de vuelos, capacidad, número de tiquetes vendidos y las tarifas cobradas para diez trayectos nacionales seleccionados durante el segundo semestre del año 2011.
4. Mediante oficio con el radicado No. 11-180884-16 del 17 de agosto de 2012, se procedió a realizar un requerimiento al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS solicitando información y documentación sobre el estado de la red vial nacional durante el segundo semestre del año 2011.
5. Mediante oficio radicado con el No. 11-180884-17 del 22 de agosto de 2012 se procedió a realizar un nuevo requerimiento de información a AIRES S.A. con el objeto de obtener información sobre el número de vuelos, tiquetes vendidos y tarifas cobradas para diez trayectos nacionales seleccionados durante el segundo semestre de los años 2009 y 2010.

<sup>1</sup> Folio 1 del Cuaderno No. 1 del expediente.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

6. Mediante oficio radicado con el No. 11-180884-18 del 22 de agosto de 2012 se procedió a realizar un nuevo requerimiento de información a AVIANCA S.A. con el objeto de obtener información sobre el número de vuelos, tiquetes vendidos y tarifas cobradas para diez trayectos nacionales seleccionados durante el segundo semestre de los años 2009 y 2010.
7. Mediante oficio radicado con el No. 11-180884-19 del 22 de agosto de 2012 se procedió a realizar un nuevo requerimiento de información a AEROREPUBLICA S.A. con el objeto de obtener información sobre el número de vuelos, tiquetes vendidos y tarifas cobradas para diez trayectos nacionales seleccionados durante el segundo semestre de los años 2009 y 2010.

**OCTAVO:** Que de la información recaudada por esta Entidad en desarrollo de la presente averiguación preliminar y del análisis de la misma, esta Delegatura encuentra pertinente describir el mercado relacionado con los hechos objeto de la presente actuación:

#### **8.1. Mercado de transporte aéreo de pasajeros en Colombia**

El artículo 68 de la Ley 336 de 1996 señala que el modo de transporte aéreo es un servicio público esencial, razón por la cual la intervención del estado en este sector se encuentra justificada, sin perjuicio de lo anterior el sector también se rige por el principio de libre empresa.

En efecto, el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, relativo a los principios del transporte público, indica: "*La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.*"

En el mismo sentido, el artículo 47 de la citada Ley señala: "*Las funciones relativas al transporte aéreo serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, como entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte*", en concordancia con lo dispuesto por los artículos 2 y 3 del Decreto 260 de 1993.

Ahora bien, para acceder al transporte aéreo, los usuarios deben adquirir un tiquete o boleto mediante el cual la línea aérea se obliga a trasladar a personas por vía aérea de un punto a otro a cambio de un precio determinado. En el boleto o billete del pasaje, una vez emitido, se estipulan algunas de las cláusulas del contrato de transporte celebrado entre la aerolínea y el usuario del servicio. Dicho contrato es de adhesión, por cuanto las aerolíneas unilateralmente fijan las condiciones, y los pasajeros al adquirir el tiquete las aceptan para acceder al servicio de transporte aéreo<sup>2</sup>.

Es importante mencionar que los servicios de transporte aéreo de pasajeros se clasifican de acuerdo con el ámbito geográfico de su prestación, siendo internos aquellos que se prestan exclusivamente entre puntos situados dentro del territorio de nacional, e internacionales los que se prestan en puntos situados en cualquier lugar geográfico fuera de Colombia.

<sup>2</sup> CODIGO DE COMERCIO. Capítulo XII "Transporte aéreo". Secciones I y II.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

Para el caso bajo análisis, el mercado relacionado con los hechos objeto de la presente actuación corresponde al de transporte aéreo de pasajeros a nivel interno. A continuación se describen la oferta, la demanda y el precio de los tiquetes aéreos de este servicio.

### 8.1.1. La oferta de transporte aéreo de pasajeros a destinos nacionales

En el mercado de transporte aéreo de pasajeros a destinos nacionales en Colombia participan un total de siete aerolíneas, las cuales en conjunto y en diferentes rutas habían movilizado un total de 15.319.886 pasajeros a través del país en lo corrido del año 2012 hasta el mes de octubre<sup>3</sup>.

**Tabla No. 1**  
**Aerolíneas del servicio de transporte de pasajeros a destinos nacionales**

|                        |
|------------------------|
| AVIANCA S.A.           |
| LAN COLOMBIA           |
| COPA AIRLINES COLOMBIA |
| SATENA                 |
| EASY FLY               |
| AEROLÍNEA DE ANTIOQUIA |
| FAST COLOMBIA          |

Fuente: Estadísticas AEROCIVIL.

Es importante mencionar que el mercado de transporte aéreo a destinos nacionales no se debe tomar como un todo a efectos de estudiar mercados relevantes, en la medida que las siete aerolíneas relacionadas ofrecen diferentes trayectos. En ese sentido, el análisis debe realizarse por rutas.

En Colombia en el año 2011 habían 198 rutas internas de transporte aéreo autorizadas<sup>4</sup>, distribuidas en troncales y secundarias. Las rutas troncales corresponden a aquellas designadas por la AERONAUTICA CIVIL, en adelante AEROCIVIL, y que concentran el mayor nivel de tráfico a nivel nacional; por su parte, las secundarias son rutas autorizadas y que no son clasificadas como troncales.

De acuerdo con los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), las rutas troncales designadas por la AEROCIVIL son diez (10)<sup>5</sup>, todas las demás corresponden a rutas secundarias. En la Tabla No. 2 se relaciona el número de pasajeros transportados por modalidad de ruta para los años 2010, 2011 y de enero a octubre de 2012.

<sup>3</sup> Véase: AERONAUTICA CIVIL. AUTORIDAD AERONÁUTICA. ESTADÍSTICAS.  
<http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Estadisticas/TAereo/EOperacionales/Paginas/EOperacionales.aspx>.  
[Fecha de consulta: 9 de Enero de 2013]

<sup>4</sup> Véase: AERONAUTICA CIVIL. AUTORIDAD AERONÁUTICA. TRANSPORTE AÉREO-CIFRAS 2011  
<http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Estadisticas/TAereo/EOperacionales/Paginas/EOperacionales.aspx>.  
[Fecha de consulta: 9 de Enero de 2013]

<sup>5</sup> Numeral 3.6.3.4.3.2. de los RAC.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**Tabla No. 2**  
**Pasajeros transportados por modalidad de ruta**  
**(troncales y secundarias)**

| Rutas          | 2010       |       | 2011       |       | Ene-Oct. 2012 |       |
|----------------|------------|-------|------------|-------|---------------|-------|
|                | Pasajeros  | (%)   | Pasajeros  | (%)   | Pasajeros     | (%)   |
| Troncales (10) | 11.099.466 | 69,2% | 11.287.320 | 68,7% | 10.255.405    | 66,9% |
| Secundarias    | 4.932.821  | 30,8% | 5.136.591  | 31,3% | 5.064.481     | 33,1% |
| Todas          | 16.032.287 | 100%  | 16.423.911 | 100%  | 15.319.886    | 100%  |

Fuente: Estadísticas AEROCIVIL

Como se puede observar, a través de las rutas troncales se han transportado más del 60% de los pasajeros en los últimos tres años. En razón a ello, a continuación se estudian las cuotas de mercado de las líneas aéreas que ofrecen los servicios de transporte aéreo troncal de acuerdo con el número de pasajeros a bordo.

En la Tabla No. 3 se encuentran cada una de las rutas troncales con las respectivas aerolíneas que ofrecen el servicio de transporte aéreo, nótese que en general sólo cuatro aerolíneas de las siete que participan en el mercado nacional prestan el servicio a rutas troncales. En efecto, las líneas aéreas SATENA, AEROLÍNEAS DE ANTIOQUIA Y EASY FLY se dedican especialmente al transporte aéreo de pasajeros en rutas secundarias.

También se puede observar que mientras en el año 2011 los servicios troncales sólo eran prestados por tres aerolíneas (AVIANCA, AIRES - Hoy LAN, y COPA COLOMBIA), en el 2012 entró a competir en estos mercados la aerolínea FAST COLOMBIA con una política de línea aérea de bajo costo.

**Tabla No. 3**  
**Pasajeros a bordo rutas domésticas troncales por empresa**

| Ruta troncal*                | Ene-Dic. 2011 |         |                        |       | Ene-Oct. 2012 |              |                        |               |       |
|------------------------------|---------------|---------|------------------------|-------|---------------|--------------|------------------------|---------------|-------|
|                              | Avianca       | Aires** | Copa Airlines Colombia | Otras | Avianca       | LAN Colombia | Copa Airlines Colombia | Fast Colombia | Otras |
| BOG-MDE-BOG                  | 71,2%         | 17,6%   | 11,2%                  | 0,0%  | 67,4%         | 22,1%        | 8,3%                   | 2,2%          | 0,0%  |
| BOG-CLO-BOG                  | 74,1%         | 15,0%   | 10,8%                  | 0,1%  | 75,0%         | 17,2%        | 7,5%                   | 0,2%          | 0,0%  |
| BOG-CTG-BOG                  | 64,6%         | 21,6%   | 13,8%                  | 0,0%  | 66,9%         | 23,7%        | 9,1%                   | 0,3%          | 0,0%  |
| BOG-BAQ-BOG                  | 67,7%         | 20,7%   | 11,6%                  | 0,0%  | 73,1%         | 19,0%        | 7,9%                   | 0,0%          | 0,0%  |
| BOG-PEI-BOG                  | 85,8%         | 14,0%   | 0,0%                   | 0,2%  | 81,2%         | 18,8%        | 0,0%                   | 0,0%          | 0,0%  |
| BOG-BGA-BOG                  | 68,2%         | 16,7%   | 15,0%                  | 0,0%  | 71,2%         | 18,7%        | 10,1%                  | 0,0%          | 0,0%  |
| BOG-CUC-BOG                  | 60,2%         | 19,2%   | 20,6%                  | 0,0%  | 64,7%         | 19,1%        | 16,2%                  | 0,0%          | 0,0%  |
| CLO-MDE-CLO                  | 99,9%         | 0,0%    | 0,0%                   | 0,1%  | 89,5%         | 0,0%         | 0,0%                   | 10,5%         | 0,0%  |
| BOG-MTR-BOG                  | 46,6%         | 40,6%   | 0,0%                   | 12,8% | 56,9%         | 43,1%        | 0,0%                   | 0,0%          | 0,0%  |
| <b>Total rutas troncales</b> |               |         |                        |       |               |              |                        |               |       |

Fuente: Estadísticas AEROCIVIL

\*Donde BOG: Bogotá; MDE: Medellín; CLO: Cali; CTG: Cartagena; BAQ: Barranquilla; PEI: Pereira; BGA: Bucaramanga; CUC: Cúcuta; MTR: Montería.

\*\* Desde el 26 de Noviembre del año 2010, la sociedad extranjera LAN AIRLINES S.A ejerce situación de control sobre AIRES S.A.<sup>6</sup>

La información relacionada con la ruta BOG-SMR-BOG no es reportada por la AEROCIVIL.

<sup>6</sup> Certificado de Cámara de Comercio de la sociedad AIRES S.A.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

Como se observa en la Tabla No. 3 durante los dos periodos bajo análisis ha sido la aerolínea AVIANCA la que ha ostentado la mayor participación de mercado en cada una de las rutas troncales.

En efecto, durante el transcurso de enero a octubre del año 2012 en dos de las nueve rutas bajo análisis AVIANCA alcanzó una cuota de mercado superior al 80%, esto es, en los vuelos ida y vuelta de Cali a Medellín (89,5%) y de Bogotá a Pereira (81,2%). En otras tres rutas su participación fue superior al 70%, corresponde a los casos de los vuelos ida y vuelta de Bogotá a Cali (75%), de Bogotá a Barranquilla (73,1%) y de Bogotá a Bucaramanga (71,2%). A su vez, la cuota de mercado de AVIANCA en los vuelos ida y vuelta de Bogotá a Medellín, de Bogotá a Cartagena y de Bogotá a Cúcuta superó el 60%. Y finalmente, en el caso de Bogotá a Montería fue de 56,9%.

En razón a la sustancial participación de mercado de AVIANCA en cada una de las rutas troncales que en conjunto transportaron el 66,9% del total de pasajeros transportados a destinos nacionales, sus competidores las líneas aéreas LAN COLOMBIA, COPA AIRLINES COLOMBIA y FAST COLOMBIA le siguen de lejos en términos de cuota de mercado. En efecto, LAN COLOMBIA su seguidor más cercano ostenta participaciones de mercado en el rango 17,2% - 22,1% en las rutas troncales en las que ofrece el servicio; a excepción de la ruta ida y vuelta de Bogotá a Montería en la que ganó participación de mercado a AVIANCA ostentando en 2012 un 43,1% del mercado.

Por su parte, COPA AIRLINES COLOMBIA ofrece el servicio en sólo siete de las nueve rutas troncales bajo análisis y su cuota de mercado se ubica entre 7,5% y 16,2%, esta última en la ruta ida y vuelta de Bogotá a Cúcuta. Mientras que la línea aérea FAST COLOMBIA apenas en el año 2012 entró a competir, no participa en cinco de las nueve rutas bajo análisis y sus cuotas de mercado son sustancialmente bajas, sin embargo, se destaca su significativa ganancia en participación frente AVIANCA en la ruta Cali-Medellín.

Se concluye entonces que el mercado de transporte aéreo de pasajeros a nivel nacional tiende a ser oligopólico, toda vez que tres empresas (AVIANCA, ARIES y COPA AIRLINES COLOMBIA) concentran más del 60% del mercado. En efecto, las condiciones inherentes a mercados como el de transporte aéreo de pasajeros lo caracterizan como de estructura oligopólica<sup>7</sup>, dado que no interactúan un gran número de oferentes para determinar los niveles de oferta, demanda y precio. Sin embargo, no deja de llamar la atención la significativa cuota de mercado de AVIANCA en cada ruta, en promedio superior al 60%, lo que podría indicar que el mercado incluso tiende a ser monopolístico.

En línea con lo anterior, otro de los análisis que evidencian el alto nivel de concentración que se presenta en el mercado de transporte aéreo de pasajeros en Colombia corresponde al efectuado por la AEROCIVIL en el que encuentra que de las 198 rutas autorizadas a nivel nacional, 129 tienen un operador, lo cual significa que el servicio en el 65% de las

<sup>7</sup> El reducido número de oferentes que caracteriza los mercados de transporte aéreo se explica, entre otras razones, por las amplias necesidades de capital que terminan por formar barreras y limitaciones a la entrada de nuevos agentes a este mercado, toda vez que el mercado de transporte aéreo requiere de un amplio músculo financiero para llevar a cabo las inversiones en capacidad instalada, especialmente en la flota de aeronaves, así como las exigencias de infraestructura de soporte a la operación y la necesidad recurrente que tienen las aerolíneas de actualizar su flota de aeronaves, equipos y sistemas de navegación, no solo para cumplir los requisitos operacionales y ambientales, sino también para mantener altos niveles de eficiencia y competitividad.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

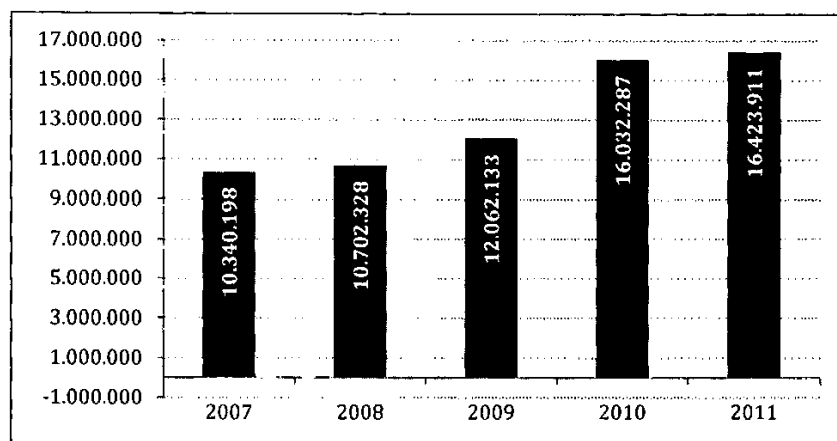
rutas nacionales es monopólico. El 17% de las rutas tienen 2 operadores (esto es 33 de las 198), 26 tienen 3 operadores (13%) y sólo 10 tienen 4 operadores (5%). Y a su vez, en 183 de las 198 rutas, esto es, en el 92% de los trayectos existe un operador que domina más del 50% del mercado, y sólo en 15 rutas no hay operador dominante<sup>8</sup>.

### 8.1.2. Demanda doméstica de tiquetes aéreos con destino nacional

En el Gráfico No. 1 se puede observar que en el transcurso de los últimos cinco años, el movimiento de pasajeros a nivel nacional, incluyendo rutas troncales y secundarias, ha mostrado una tendencia ascendente, creciendo en promedio a una tasa de 11% anual. En el periodo bajo análisis 2007-2011, se destaca el año 2010 por presentar el mayor incremento en el número de pasajeros movilizados, toda vez que las líneas aéreas que participan en el mercado nacional colombiano de transporte aéreo pasaron de movilizar cerca 12 millones de pasajeros en el año 2009 a cerca de 16 millones en 2010, lo que representó un incremento sin precedentes de 33%, esto es, se movilizaron alrededor de 3,9 millones de pasajeros más entre un año y otro.

Tal incremento es explicado en los boletines de ASOCIACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO EN COLOMBIA - ATAC<sup>9</sup>, señalando que como consecuencia del aumento en la oferta de sillas y de la eliminación del piso tarifario por parte de la AEROCIVIL, se habría generado una competencia intensiva en tarifas, especialmente promocionales, de lo cual se desprende el sustancial ascenso experimentado por el tráfico aéreo de pasajeros.

**Gráfico No. 1**  
**Evolución del movimiento anual de pasajeros a nivel nacional (incluye rutas troncales y secundarias)**



Fuente: Estadísticas AEROCIVIL.

<sup>8</sup> Véase: AERONAUTICA CIVIL. AUTORIDAD AERONÁUTICA. TRANSPORTE AÉREO-CIFRAS 2011 <http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Estadisticas/TAereo/EOperacionales/Paginas/EOperacionales.aspx>. [Fecha de consulta: 9 de Enero de 2013]

<sup>9</sup> ATAC. Boletines Económicos Mensuales. Véase: <http://www.atac.aero/contenidos/economico/anteriores.htm> [Fecha de consulta: 9 de Enero de 2013].

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

### **8.1.3. El precio de los tiquetes aéreos para el transporte de pasajeros**

En Colombia las tarifas de tiquetes aéreos para el transporte de pasajeros se encuentran ampliamente reguladas por la AEROCIVIL, tanto para rutas nacionales como internacionales. Actualmente, la política tarifaria consiste en un régimen de libertad vigilada<sup>10</sup>, en el cual la tarifa cobrada por cada una de las aerolíneas, tanto en rutas nacionales como internacionales, debe ser reportada en un sistema electrónico de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL - UAEAC con el fin de que ésta le reconozca el aval en dicho cobro, debido a que en el país existe control sobre el máximo de las tarifas. Cabe mencionar que mediante Resolución 3299 de 2007 la AEROCIVIL eliminó la tarifa mínima, permitiendo a las empresas de transporte aéreo fijar libremente las tarifas, siempre y cuando no resulten superiores a las que haya aprobado en el nivel máximo.

**NOVENO:** Que una vez analizada la información recopilada en desarrollo de la presente actuación administrativa en atención a la advertencia efectuada por la Contraloría General de la República a esta Entidad, esta Delegatura en principio no encontró que se hayan presentado conductas que infrinjan el régimen de libre competencia en el mercado de prestación del servicio de transporte aéreo nacional para el periodo bajo análisis, tal como se expone a continuación:

### **9.1 Sobre la advertencia de la Contraloría General de la República**

En desarrollo de lo planteado por la Contraloría General de la República en su comunicación de advertencia, en este numeral se estudian los hechos puestos en consideración de esta Entidad, a saber: (i) La ola invernal que afectó al país en el último trimestre del año 2011 y su impacto sobre las vías de transporte terrestre; (ii) El comportamiento de la demanda de tiquetes aéreos a destinos nacionales durante esa temporada de fin de año; y (iii) La evolución de las tarifas de los tiquetes aéreos a destinos nacionales para ese mismo periodo.

#### **9.1.1. Sobre la ola invernal y el cierre de vías de transporte terrestre**

De acuerdo con el IDEAM, el año 2011 fue afectado por el fenómeno climático de la Niña<sup>11</sup>, especialmente a partir del segundo semestre del año, manifestándose en un aumento significativo de los niveles de los ríos y con ellos la probabilidad de inundaciones, crecientes súbitas en las zonas de alta pendiente y aumento en la probabilidad de deslizamientos de tierra<sup>12</sup>.

En efecto, durante el cuarto trimestre del año 2011, a partir del mes de octubre se evidenció el incremento de las lluvias en la región Caribe, Pacífica y centro de la Andina, con valores de precipitación muy por encima de lo normal. Posteriormente, en los meses

<sup>10</sup> Véase: Documento referente al Primer Simposio de Política Aero comercial para el mes de agosto de 2003 por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Ver pag. Web [http://portal.aerocivil.gov.co/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?docname=759812.DOC](http://portal.aerocivil.gov.co/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?docname=759812.DOC) [Fecha de consulta: 9 de Enero de 2013].

<sup>11</sup> Fenómeno climático que favorece el incremento de las precipitaciones.

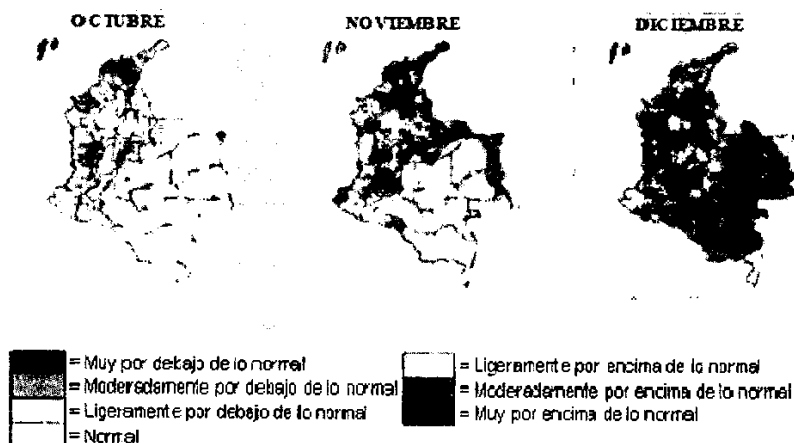
<sup>12</sup> IDEAM. Boletín No. 40 sobre el monitoreo del Fenómeno de "La Niña" del 19 de enero de 2012.



Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

de noviembre y diciembre se presentaron excesos muy altos de lluvia en gran parte del territorio nacional<sup>13</sup> (Ver Mapa No. 1).

**Mapa No. 1**  
**Precipitación en porcentajes con respecto al promedio multianual**  
**Cuarto trimestre de 2011**



Fuente: IDEAM. Boletín No. 40 sobre el monitoreo del Fenómeno de "La Niña" del 19 de enero de 2012.

De conformidad con los reportes de estado de la red vial nacional no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, remitidos a esta Entidad, durante el último trimestre del año 2011 se reportaron veinte cierres parciales de vías (de una calzada), especialmente debido a derrumbes sobre la calzada, pérdida parcial de la banca y hundimiento de la banca. El mayor número de vías afectadas se ubicó en los departamentos de Cauca y Huila.

En el mismo sentido, el diario El Tiempo en el mes de noviembre del año 2011 publicó:

*"Estragos en vías claves por invierno*

*Deslizamientos, inundaciones y caídas de puentes, producto de las fuertes lluvias que han caído en el país, tienen colapsadas diez vías en distintos departamentos. [...]"<sup>14</sup>*

*"El invierno ya deja 28 vías cerradas*

*Ocho cierres totales en vías nacionales, otros veinte en carreteras secundarias y terciarias y más de 300 pasos restringidos era el panorama que reportaba anoche la Policía de Carreteras en todo el país por las lluvias. [...]"<sup>15</sup>*

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Información publicada el 20 de noviembre de 2011. Página Web del diario El Tiempo. Véase: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4975476>. [Fecha de consulta: 29 de Enero de 2013]

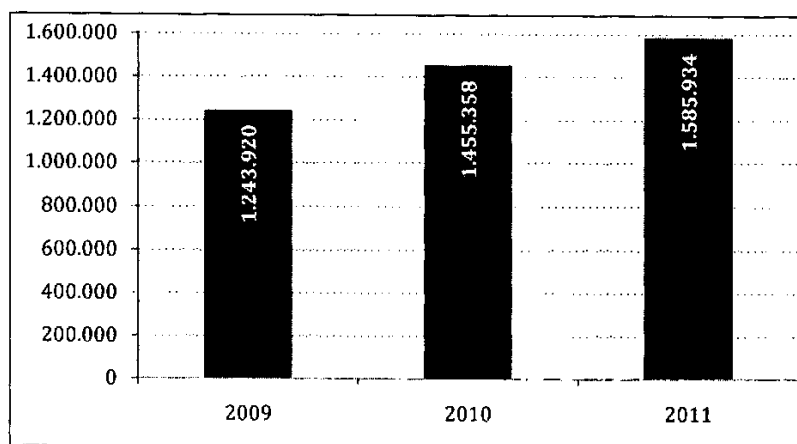
<sup>15</sup> Información publicada el 28 de noviembre de 2011. Página Web del diario El Tiempo. Véase: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4993380>. [Fecha de consulta: 29 de Enero de 2013]

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**9.1.2 Sobre la demanda de tiquetes aéreos en la temporada de fin del año 2011 a propósito de la ola invernal**

En el Gráfico No. 2 se relacionan el número de pasajeros transportados por las aerolíneas a destinos nacionales, incluyendo rutas troncales y secundarias, durante los meses de diciembre de los años 2009, 2010 y 2011, a efectos de estudiar su evolución.

**Gráfico No. 2**  
**Pasajeros transportados (Total: rutas troncales y secundarias)**  
**Diciembre de cada año**



Fuente: Estadísticas AEROCIVIL.

Como se puede observar, la tendencia ha sido al aumento, pasando de 1.243.920 pasajeros transportados en diciembre 2009 a 1.455.358 en el mismo mes del 2010. Esto corresponde a un incremento de 17% con 211.438 pasajeros adicionales transportados. Para el mes de diciembre del año 2011 el aumento fue de 8,9% representado en 130.576 pasajeros a bordo adicionales con respecto al mismo mes del año 2010.

Cabe mencionar que la tendencia al ascenso del número de pasajeros a bordo ha sido precedida por el incremento en el número de sillas ofrecidas en las aeronaves, sin embargo, su nivel de ocupación no superó el 80% para los tres periodos bajo análisis. De lo anterior se puede concluir que en el mercado de transporte aéreo a destinos nacionales durante las temporadas de fin de año bajo análisis no se ha presentado un exceso de demanda, al contrario se ha contado con una oferta excedentaria.

Ahora bien, en efecto se encontró que el número de pasajeros transportados se incrementó en 130.576 en el mes de diciembre del año 2011 con respecto al mismo mes del año anterior, ascendiendo a un total de 1.585.934 pasajeros, sin embargo, esta Delegatura no puede establecer qué proporción del incremento o del total obedeció a la sustitución del transporte terrestre por el transporte aéreo derivada del cierre de vías carretables producto de la ola invernal experimentada por el país durante esa temporada.

No obstante, cabe mencionar que el incremento en el número de pasajeros en diciembre de 2011 no se considera desproporcionado, al contrario, esta variación se ubicó 8,1 puntos porcentuales por debajo del aumento experimentado entre los meses de diciembre de 2009 y 2010 (17%).

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**9.1.3. Sobre el precio de los tiquetes aéreos en la temporada de fin del año 2011 a propósito de la ola invernal**

De conformidad con la información que reposa en el expediente, durante el periodo bajo análisis, la temporada de fin del año 2011, las tarifas de los tiquetes aéreos cobrados por las aerolíneas a los usuarios del servicio de transporte aéreo doméstico fueron debidamente reportadas y autorizadas por la AEROCIVIL, cumpliendo con los topes máximos tarifarios establecidos por la autoridad aeronáutica.

Ahora bien, con relación a las variaciones experimentadas por las tarifas de los tiquetes aéreos, es necesario considerar que las aerolíneas ofrecen a los usuarios diferentes tarifas para un mismo trayecto, en función de las especificaciones del tiquete<sup>16</sup>, por tal razón, la AEROCIVIL otorga el aval sobre las tarifas de los tiquetes aéreos para un mismo trayecto de acuerdo con las condiciones y características de las mismas.

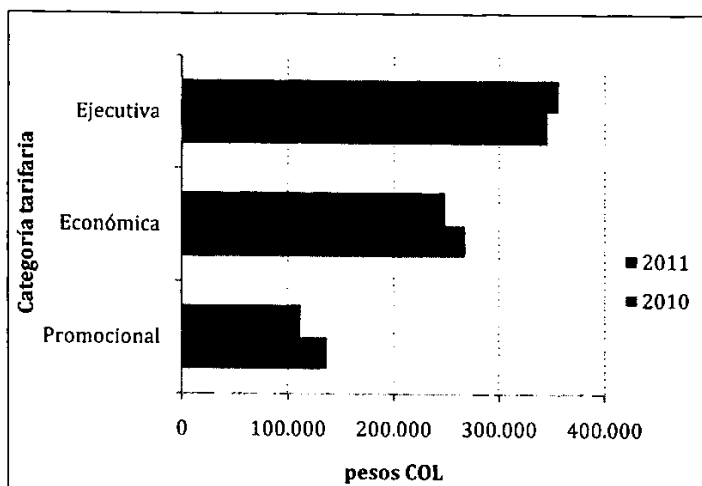
En ese sentido, con base en la información que reposa en el expediente, el análisis que se presenta a continuación compara el comportamiento de las tarifas de transporte aéreo doméstico de pasajeros durante los meses de diciembre de los años 2010 y 2011 de diez de los trayectos nacionales de mayor demanda, a saber: las rutas ida y vuelta desde Bogotá hacia las ciudades de Cali, Medellín, Manizales, Pereira, Armenia, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Cúcuta y Bucaramanga.

En cada uno de los gráficos que se presentan a continuación se consideraron tres categorías tarifarias, a saber: promocional, económica y ejecutiva y se calcula la variación tarifaria entre cada una de ellas durante los meses de diciembre de los años 2010 y 2011.

<sup>16</sup> La posibilidad de discriminar precios por parte de las líneas aéreas se deriva de la existencia de consumidores con distintas elasticidades precio de la demanda de los tiquetes aéreos, en la medida que, por ejemplo, los consumidores de viajes de negocios están dispuestos a pagar un precio más alto que los consumidores de viajes turísticos, lo cual implica que los tiquetes aéreos para viajes turísticos tienen una elasticidad precio de la demanda mayor que los tiquetes para viajes de negocios. En efecto, en Colombia cada aerolínea ofrece a los usuarios diferentes tarifas para un mismo trayecto, en función de las especificaciones del tiquete, tales como: si es de clase ejecutiva (C), económica (Y) o promocional (S), en función de la fecha de compra, la estadía mínima y máxima, compra anticipada, periodo de viaje, opción de reembolso y penalidades por cambio de fechas de viaje, el día de la semana en que se vuela, la fecha de regreso y la temporada del vuelo, entre otros.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**Gráfico No. 3**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Cali)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**

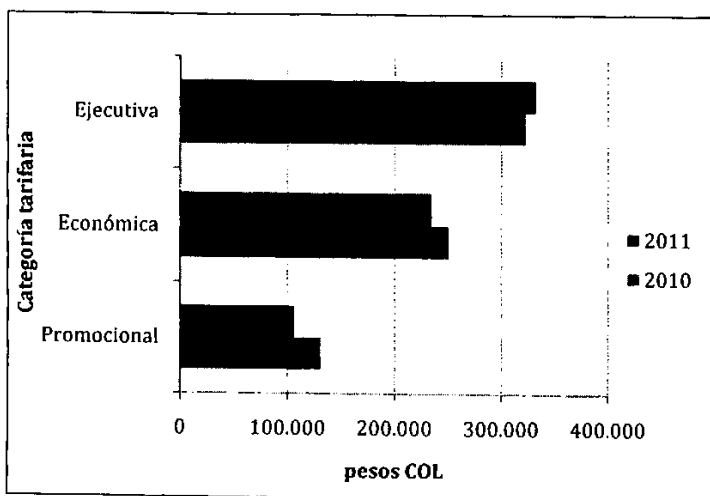


Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

Como se observa en el Gráfico No. 3 las tarifas promocional y económica cobradas por las aerolíneas en la ruta ida y vuelta de Bogotá a Cali en el mes de diciembre de 2011 se redujeron con respecto a las del mismo mes del año anterior. En efecto, la tarifa promocional descendió en 18% y la económica en 7,1%. Mientras la tarifa ejecutiva mostró un incremento de 3%.

Lo anterior implica que los pasajeros de los segmentos promocionales cuyo destino fue Cali en las temporadas de fin de los años 2010 y 2011 lograron acceder a mejores condiciones tarifarias de un año para otro.

**Gráfico No. 4**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Medellín)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



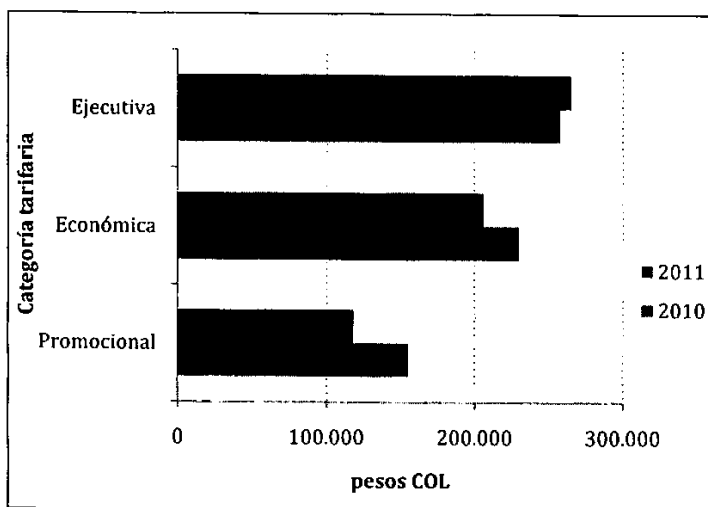
Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

Ahora bien, con respecto a la ruta ida y vuelta Bogotá - Medellín se encuentra que al igual que en el caso anterior tanto la tarifa promocional como la económica descendieron al comparar el mes de diciembre del año 2011 con el mismo mes del 2010. En este caso las reducciones tarifarias fueron de 19,1% para la tarifa promocional y 6,4% en la económica (Gráfico No. 4). Con respecto a la tarifa ejecutiva, se observa que a diferencia de las tarifas promocionales aumentó en un 3%.

Cabe mencionar que los Gráficos Nos. 3 y 4 evidencian la gran heterogeneidad tarifaria que se presenta aún para un mismo trayecto, ya que los usuarios de la categoría económica pagan cerca del doble que los usuarios de la categoría promocional.

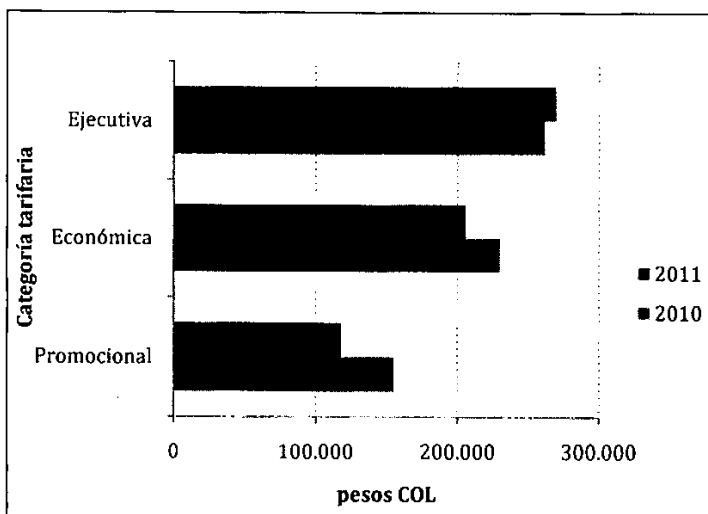
Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**Gráfico No. 5**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Manizales)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

**Gráfico No. 6**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Pereira)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

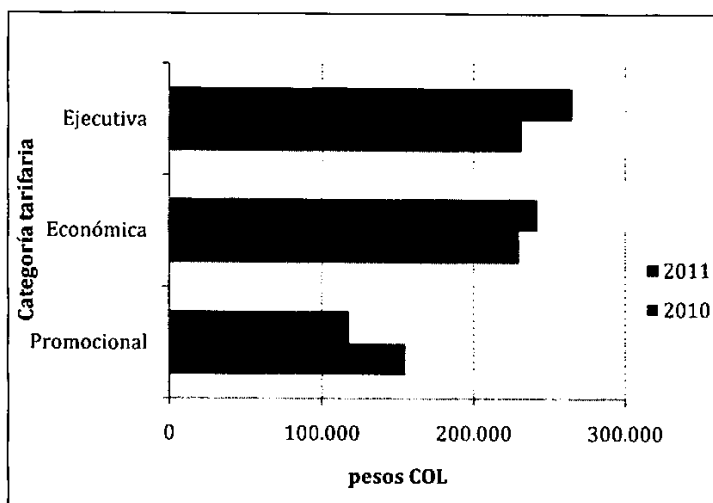
Las variaciones tarifarias en el mes de diciembre del año 2011 con respecto al mismo mes del 2010 en la ruta ida y vuelta Bogotá - Manizales siguen la tendencia de las dos rutas analizadas previamente, sin embargo, se encuentra que las reducciones tarifarias de las categorías promocional y económica son sustancialmente superiores, ya que en este caso la tarifa promocional descendió en 23,9% y la económica en 10,4%. Al igual que en los casos anteriores la tarifa ejecutiva aumentó en 3%.

Como se observa en los Gráficos Nos. 5 y 6 las tarifarias de la ruta ida y vuelta Bogotá - Pereira mostraron un comportamiento similar a las de la ruta Bogotá - Manizales. De hecho, las variaciones en el mes de diciembre del año 2011 con respecto al mismo mes del 2010 siguieron exactamente el mismo comportamiento, la categoría tarifaria promocional descendió en 23,9%, la económica en 10,4%, mientras la tarifa ejecutiva aumentó en 3%.

También se observa que la tarifa ejecutiva de las rutas con destino a Manizales y a Pereira no alcanza los \$300.000, a diferencia de la tarifa ejecutiva de las rutas hacia Cali y a Medellín que superan ese valor. Mientras que las tarifas promocional y económica son aproximadas en todos los casos.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**Gráfico No. 7**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Armenia)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**

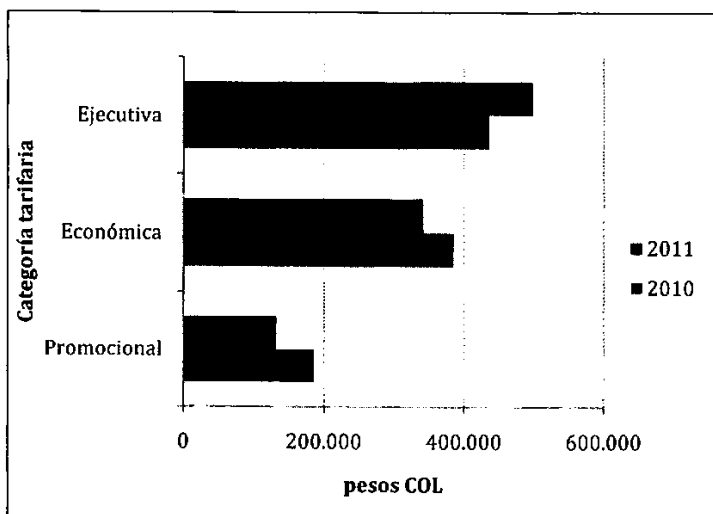


Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

Con relación a las variaciones tarifarias en la ruta ida y vuelta Bogotá - Armenia para las temporadas de fin de los años 2011 y 2010, en el Gráfico No. 7 se observa que la categoría tarifaria promocional experimentó una reducción de 23,9%, y que a diferencia de los casos anteriores se observan incrementos en las categorías económica y ejecutiva por el orden de 5,2%, y 14,4%, respectivamente.

En este caso las tres categorías tarifarias bajo análisis se ubican por debajo de los \$300.000. Nótese que para diciembre de 2011 la tarifa económica del año

**Gráfico No. 8**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Barranquilla)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



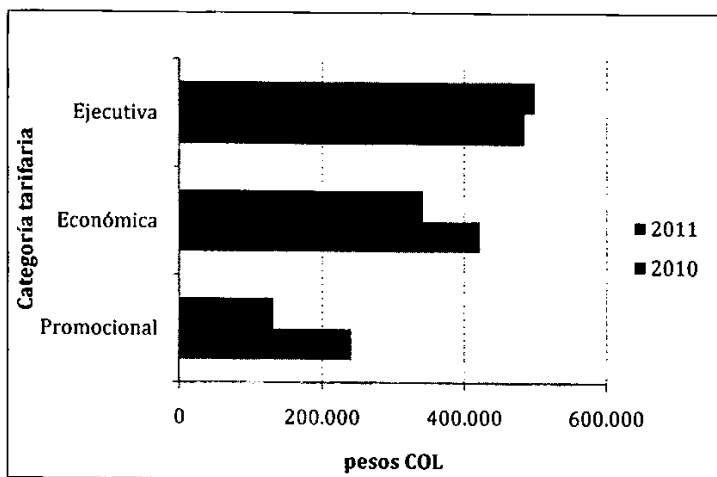
Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

Ahora bien, con respecto a la ruta ida y vuelta Bogotá - Barranquilla, en el Gráfico No. 8 se puede observar que la variación de la tarifa promocional entre diciembre de 2011 y el mismo mes de 2010 fue significativamente alta (29%). Al mismo tiempo, la tarifa económica descendió en 11%. Por su parte, la tarifa ejecutiva se incrementó en 14,4%.

En este gráfico se evidencia claramente la heterogeneidad tarifaria que se presenta para un mismo trayecto, ya que como se observa los usuarios de la categoría económica pagaron más del doble que los usuarios de la categoría promocional en 2011 por la misma ruta.

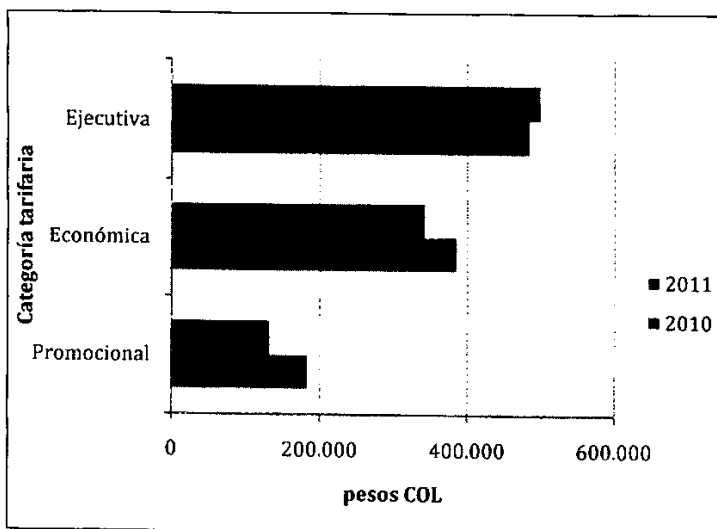
Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

**Gráfico No. 9**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Cartagena)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

**Gráfico No. 10**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Santa Marta)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

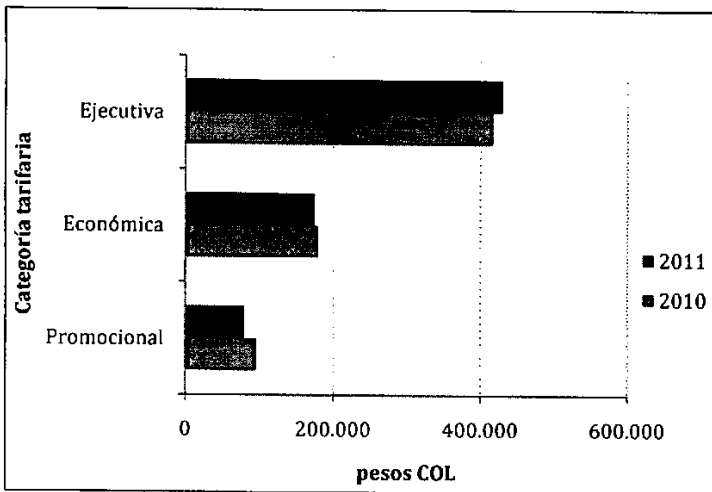
De las diez rutas bajo análisis, la ruta ida y vuelta Bogotá - Cartagena fue la que mostró el mayor descenso en su tarifa promocional, toda vez que al comparar diciembre de 2011 con el mismo mes del año anterior se encuentra una reducción de cerca de la mitad en el valor del tiquete, esto es 45,2%. A su vez, esta fue la ruta en la que la tarifa económica presentó la mayor reducción, de 19%. Mientras la que la tarifa ejecutiva aumentó en 3% (Gráfico No. 9).

Como se observa en el Gráfico No. 10, la ruta ida y vuelta de Bogotá a Santa Marta también muestra significativos descensos tarifarios al comparar las temporadas de fin de los años 2011 y 2010. En efecto, la tarifa promocional se redujo en 27,9% y la económica en 11,3%. La ejecutiva aumentó en 3% como en algunos de los casos descritos.

Cabe anotar que dentro del conjunto de rutas bajo análisis las rutas con destino a Barranquilla, Cartagena y Santa Marta resultan ser las más costosas, con tarifas ejecutivas superiores a los \$400.000 y económicas cercanas a los \$300.000, lo cual se explica por el mayor recorrido existente entre la capital y la costa atlántica, en comparación con las demás rutas consideradas.

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

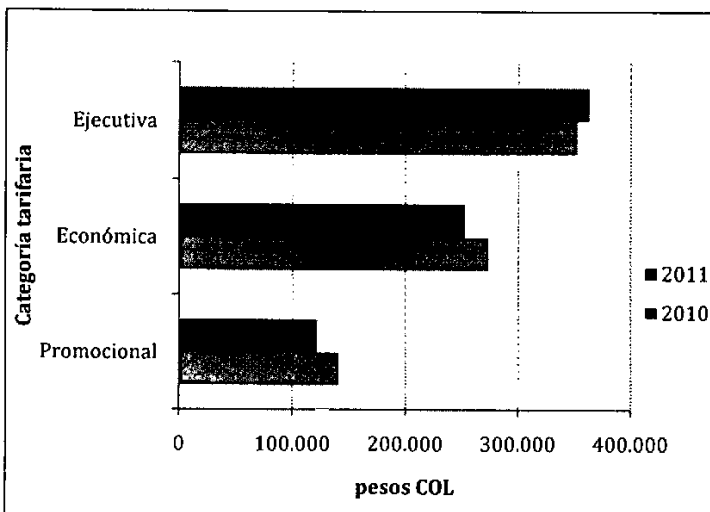
**Gráfico No. 11**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Cúcuta)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



Con relación a las variaciones tarifarias en la ruta ida y vuelta Bogotá - Cúcuta para las temporadas de fin de los años 2011 y 2010 se encontró que mientras la categoría tarifaria promocional decreció en 16,7%, la categoría económica sólo lo hizo en 2,8%, mientras la ejecutiva, al igual que en la mayoría de casos anteriores aumentó en 3%.

Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.

**Gráfico No. 12**  
**Comparación tarifas aéreas domésticas**  
**(ruta ida y vuelta Bogotá - Bucaramanga)**  
**Dic. 2010 - Dic. 2011**



Finalmente, se analizó el comportamiento de las tarifas en la ruta ida y vuelta Bogotá - Bucaramanga, como se observa en el Gráfico No. 12 tanto la tarifa promocional como la económica descendieron entre diciembre de 2011 y el mismo mes del 2010, en 13,5% y 7,7%, respectivamente, mientras la ejecutiva aumentó en 3%, lo anterior siguiendo la tendencia general de las tarifas analizadas previamente.

Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente.



Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

En los gráficos anteriores se puede observar que en general las tarifas aéreas ida y vuelta a destinos nacionales tanto promocionales como económicas descendieron sustancialmente al comparar la temporada de fin del año 2010 y la de 2011.

En efecto, las tarifas promocionales se redujeron en promedio un 24,1%, a su vez las tarifas económicas experimentaron una caída de 8,1% promedio a excepción del destino Armenia donde se incrementaron en 5,2%. Mientras que las tarifas de la categoría ejecutiva aumentaron en 3% en ocho de los diez destinos bajo análisis y en 14,4% en los dos restantes<sup>17</sup>.

De lo anterior se desprende que los pasajeros de los segmentos promocionales, esto es, usuarios del servicio de transporte aéreo que adquieren sus tiquetes no reembolsables con prolongada anticipación a la fecha del viaje y asumiendo un cargo por un eventual cambio de fecha en el tiquete, en las temporadas de fin de los años 2010 y 2011 lograron acceder a mejores condiciones tarifarias de un año para otro, con un descuento cercano a 24%.

También se puede observar que en general las tarifas promocionales para trayectos ida y vuelta no superaron los \$200.000 en la temporada de fin del año 2011, ubicándose muy cercanas a los \$100.000 para algunos de los trayectos. Lo anterior es importante teniendo en cuenta que la temporada de fin de año es considerada como uno de los periodos en los que estacionalmente la demanda de tiquetes aéreos es más alta.

En virtud de lo anterior, esta Delegatura considera que en principio el fenómeno climático de ola invernal experimentado por el país durante la temporada de fin del año 2011 no se vio reflejado en un incremento desproporcionado de las tarifas aéreas a destinos nacionales, por el contrario, del análisis previo se puede concluir que tanto las tarifas aéreas de las categorías promocional y económica muestran una tendencia al descenso.

De igual manera, como se refirió, las tarifas cobradas por las aerolíneas durante el periodo bajo análisis no superaron los toques máximos establecidos por la AEROCIVIL y fueron reportadas y avaladas por esta autoridad.

#### **9.4 Conclusión**

En razón a lo anteriormente expuesto, esta Delegatura en principio no encontró que se hayan presentado conductas que infrinjan el régimen de libre competencia en el mercado de prestación del servicio de transporte aéreo nacional para el periodo bajo análisis.

En virtud de lo expuesto, respecto de los presuntos hechos que se encontraban siendo estudiados mediante la averiguación preliminar No. 11-180884, esta Delegatura ordena el archivo de la correspondiente actuación preliminar.

Con fundamento en lo expuesto este Despacho,

<sup>17</sup> Los incrementos exclusivos de las tarifas ejecutivas se pueden explicar por las características propias de esta categoría tarifaria, dirigida a un segmento particular de consumidores, por ejemplo de viajes de negocios, dispuestos a pagar un precio más alto que los consumidores de viajes turísticos.

RESOLUCIÓN NÚMERO 6191 DE 2013 Hoja N°. 18

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

---

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** ORDENAR el archivo de la averiguación preliminar abierta bajo el No.11-180884, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** COMUNICAR personalmente el contenido del presente acto administrativo al Doctor NELSON IZACIGA LEÓN, Contralor Delegado de la Contraloría General de la República, entregándole copia del mismo e informándole que en su contra procede el recurso de reposición ante el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, el cual puede interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D. C., a los 25 FEB 2013

El asesor con asignación de algunas funciones de la Delegatura para la protección de la competencia,

  
JULIO CÉSAR CASTAÑEDA ACOSTA

**COMUNICAR**

**NELSON IZACIGA LEÓN**  
CONTRALOR DELEGADO  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
Carrera 10 No. 17-18 P. 27  
BOGOTÁ, D.C.

Elaboró: Silvia Ramirez, Lorena Vivas  
Revisó: Julio Castañeda  
Aprobó: Germán Bacca