

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 25559 DE  
2002 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y  
COMERCIO**

***Caso Líneas Aéreas  
Precios Predatorios***

**Investigados:**

*Asociación de Líneas Aéreas Internacionales (Alaico)  
Aerolíneas Argentinas S.A  
Aerovías Nacionales de Colombia Avianca S.A  
Iberia – Líneas Aéreas de España Sucursal Colombia  
British Airways Plc  
Air France  
American Airlines Inc.  
LanChile  
Lufthansa  
Challenge Air Cargo  
Tampa  
Aerolíneas Centrales de Colombia S.A*

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., junio de 2020**

**ÍNDICE**

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....                      | 3  |
| 2. AVERIGUACIÓN PRELIMINAR .....           | 3  |
| 3. CONSIDERACIONES DE LA DELEGATURA .....  | 4  |
| 4. DECISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA .....   | 10 |
| 5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL CEDEC ..... | 10 |

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN No. 25559 DE 2002 DE LA  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO*****Prácticas comerciales restrictivas*****Investigados:**

*Asociación de Líneas Aéreas Internacionales (Alaico)*

*Aerolíneas Argentinas S.A*

*Aerovías Nacionales de Colombia Avianca S.A*

*Iberia – Líneas Aéreas de España Sucursal Colombia*

*British Airways Plc*

*Air France*

*American Airlines Inc.*

*LanChile*

*Lufthansa*

*Challenge Air Cargo*

*Tampa*

*Aerolíneas Centrales de Colombia S.A*

**1. Introducción**

Como resultado de una averiguación preliminar adelantada en los términos señalados en el número 1 del artículo 11 -del decreto 2153 de 1992, la Superintendente Delegada para la Promoción de la Competencia mediante resolución 35741 de 2000, abrió una investigación por prácticas comerciales restrictivas.

**2. Conductas imputadas**

Contra Asociación de Líneas Aéreas Internacionales - Alaico, Aerolíneas Argentinas S.A., Aerovías Nacionales de Colombia Avianca S.A., Iberia - Líneas Aéreas de España Sucursal Colombia, British Airways Plc, Air France, American Airlines Inc., LanChile, Lufthansa, Challenge Air Cargo, Tampa y Aerolíneas Centrales de Colombia S.A. -Aces, por la presunta realización de un acuerdo de precios, orientado a fijar el valor de la divisa (dólar americano) utilizada para cancelar la tarifa por la prestación del servicio de transporte aéreo internacional, es decir, sobre la tasa de cambio utilizada para la cancelación de tiquetes aéreos internacionales.

En el mismo sentido se ordenó investigar a los representantes legales de las sociedades investigadas, para la época de los hechos, con el fin de determinar si habrían autorizado, ejecutado o tolerado la conducta descrita en el párrafo anterior, en sujeción a lo dispuesto

en los numerales 15 y 16 del decreto 2153 de 1992.

### **3. Consideraciones de la Delegatura**

El numeral 1o del artículo 2 del Decreto 2153 de 1992 le confiere a esta Superintendencia, la función de velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, en los mercados nacionales sin perjuicio de las competencias señaladas en las normas vigentes a otras autoridades.

Así y como quiera que no existe norma que expresamente asigne competencia y facultades a otra autoridad del Estado, para adelantar investigaciones contra operadores aéreos por la posible infracción de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, debe entenderse a la luz de la precitada disposición, que en tanto se encuentren en el mercado nacional los respectivos agentes, corresponde a esta Entidad adelantar la investigación que sea del caso por la posible infracción a las normas sobre libre competencia.

La atribución general descrita en el párrafo anterior fue establecida en el caso que nos ocupa, pues como habrá de recordarse, este Despacho, refiriéndose a las peticiones formuladas por los apoderados de Avianca-Aces, American Airlines y Alaico, hubo de advertir que *"...el alcance del artículo 1866 del código de comercio debe circunscribirse al tenor de la norma, en tal suerte, la atribución que se otorga a la autoridad aeronáutica se limita a la aprobación previa de los convenios entre explotadores aéreos que impliquen cualquiera de los aspectos que la disposición contiene.*

*"De esta forma, se advierte que, el citado artículo 1866 no ha asignado a la Aeronáutica Civil Colombiana la facultad de adelantar investigaciones por conductas contrarias a las normas sobre libre competencia y prácticas comerciales restrictivas, motivo por el cual la competencia que confiere el número 1 del artículo 2o del decreto 2153 de 1992 a esta Superintendencia, en el sentido de 'velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, en los mercados nacionales (...)', no resulta afectada por la referida norma mercantil.*

*"Así y por considerar que esta Entidad es competente para adelantar la presente investigación, se decide no acceder a las peticiones formuladas, y por tanto, se ordena continuar con el correspondiente trámite".*

#### Inexistencia de caducidad

Como se sabe, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo previene que, *"salvo*

*disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas".*

Por ello y sin pretender profundizar en los aspectos concernientes a la norma que se analiza, especialmente sobre el efecto de la conducta, debemos advertir que el hecho que dio origen a la presente investigación extendió sus efectos en el tiempo, a tal punto que todos los interrogados reconocieron continuar aplicando en la actualidad la denominada tasa Alaico, según se diera cuenta en el informe motivado presentado, impidiendo con ello la consumación del acto y el inicio del cómputo del término de caducidad

### Creación y adopción de la Tasa Alaico

Según se ha establecido, Alaico y sus afiliados adoptaron una tasa única de conversión a moneda legal, mecanismo que les permite liquidar en pesos colombianos la tarifa en dólares de los tiquetes aéreos internacionales. La denominada "TCM" o Tasa Alaico cobró vigencia ante la necesidad de establecer una tasa de cambio que permitiera a las aerolíneas internacionales compensar la diferencia, entre la fecha de liquidación de la tasa de cambio para la determinación de las obligaciones en pesos y de la liquidación para la adquisición de divisas en el mercado cambiario para realizar remesas o cancelar obligaciones generadas en acuerdos 'interline'

Dicha tasa, cabe agregar, se encuentra referida a la Tasa Representativa del Mercado -TRM-, pero incrementada en un porcentaje equivalente a la devaluación prevista para el periodo dentro del cual se llevara a cabo la liquidación respectiva.

Desde antes de Alaico, ya Avianca informaba a las aerolíneas la Tasa de Conversión a Moneda legal. Así se desprende de la declaración de Guillermo Rey, representante legal de Alaico, quien a la pregunta: *"Señor Rey usted recuerda o sabe cuál era el tratamiento que existía para el pago de los tiquetes aéreos internacionales antes de la creación de la Tasa Alaico, concretamente si cada aerolínea tenía una tasa de referencia propia."* Manifestó: *"Si, yo recuerdo que Avianca hacía diría yo, las funciones que hace hoy Alaico para determinar esa tasa, que la llamaban si mal no recuerdo tasa lata, pero si mal no recuerdo la información la suministraba Avianca."*

Así mismo, se estableció que la función de fijar la Tasa en mención corresponde a la presidencia ejecutiva de Alaico, compuesta por el presidente ejecutivo y el director operativo, efecto para el cual tienen en cuenta la situación del mercado cambiario, la situación del país, el valor de la tasa representativa del mercado, el valor del dólar en las agencias de cambio, tanto de venta como de compra, entre otras variables.

### Mecanismos de aplicación

## Sistemas de reserva

Las tendencias mundiales de globalización, estandarización y desintermediación han obligado a las aerolíneas a conformar alianzas estratégicas o comerciales, para lo cual deben modificar sus sistemas actuales de forma que les permitan alcanzar el alto grado de intercomunicación que una operación conjunta requiere. Esta interacción de los miembros de una alianza, exige pues el desarrollo de sistemas de apoyo. Las alianzas buscan, entre otros aspectos, el beneficio de compartir los desarrollos tecnológicos y de sistemas entre todos sus miembros y realizar negociaciones en bloque con proveedores de tecnología para disminuir estos costos asociados.

Aprovechando los avances en tecnología relacionada con los sistemas de reserva, las aeronaves, los sistemas de información, los sistemas de manejo de inventarios de sillas, de repuestos, entre otros aspectos, se ha venido implementando a través de sistemas computarizados.

Estos sistemas, inicialmente de uso exclusivo de las aerolíneas y que sólo permitían el acceso a la información de los vuelos de cada empresa aérea, hacían difícil para las agencias de viajes conocer los inventarios individuales de las aerolíneas y por consiguiente reservar sus vuelos, lo que aunado al inconveniente que generaba el tener que impartir capacitación a los funcionarios sobre los distintos sistemas que existían, y dada la confusión que se generaba en la interacción de todos ellos bajo sistemas diferentes, llevó a que los agentes participantes del mercado aeronáutico se plantearan la necesidad de buscar métodos de aplicación común, que contribuyeran a solucionar la problemática enunciada.

Fue así como, para facilitar la venta de tiquetes en las agencias de viajes se desarrollaron sistemas que permitieran la interacción con cada uno de los sistemas de inventarios y reservas de las aerolíneas, denominados "*globalizadores*" o "*GDS*", pudiendo acceder de esta forma, con un solo sistema, a la información de diferentes aerolíneas.

Estos globalizadores como primera herramienta comercial de venta, poseen dominio sobre una región geográfica, teniendo afiliadas a miles de agencias de viajes. Es por intermedio de ellos que una aerolínea logra que agencias de viaje de los cinco continentes puedan en tiempo real, ver sus disponibilidades y tarifas en las diversas rutas que ofrece, pudiendo adicionalmente, consultar políticas de manejo de personas y equipaje de la aerolínea. Del mismo modo, a través de estos sistemas puede consultarse información y efectuar reservas sobre, hoteles, alquiler de vehículos, etc. Dado que es un sistema que proporciona información sobre distintos servicios y opera a nivel mundial, recibe la denominación de "*sistema de distribución global*"

El procedimiento que siguen las aerolíneas en la distribución y comercialización de sus

tiquetes fue explicado en detalle por el Vicepresidente de Mercadeo de ACES, en los siguientes términos: *"...en el mundo existen diferentes sistemas de distribución que se llaman GDS conformados por empresas como Amadeus, Sabré, Galileo, Word Span, éstos como los más importantes del mundo occidental. Estos sistemas son los que facilitan y hacen posible que un intermediario tipo agencia de viajes pueda comunicarse con la aerolínea específicamente, con el inventario de la aerolínea, referido a un número de vuelos, horarios, frecuencias, sillas disponibles, etc. Entonces la agencia de viajes toma la decisión de afiliarse a uno de estos sistemas o a varios de los mismos y es a través de ellos como puede hacer la reserva de una silla, puede conocer de disponibilidades, ofertas y demás. La aerolínea por otra parte, trabaja con unos sistemas de inventarios que en el sector se llama CRS y es por medio de este sistema con el cual pone a disposición del mercado su oferta referida a sillas, frecuencias, horarios, rutas, etc. Así que, si una agencia de viajes no estuviese afiliada a un sistema GDS no podría hacer la reserva de un tiquete, ni separar un asiento en un vuelo específico en forma directa y autónoma y tendría que recurrir directamente a la aerolínea para que esta en forma directa con su CRS le de la información correspondiente y le permita hacer la reserva directa y venta de un tiquete".*

De tal manera que, el consumidor o usuario del servicio de transporte aéreo puede optar por dos alternativas para adquirir un tiquete internacional. La primera, acudir a los puntos de venta directos de cada aerolínea, ya sea en sus instalaciones físicas o a través de su portal de Internet, y la segunda, dirigirse a una agencia de viajes, que es lo que normalmente sucede, si se tiene en cuenta que alrededor del 90% de las ventas de las aerolíneas se realizan a través de estos profesionales

#### Sistemas de pago y compensación

La IATA, International Air Transport Association, es una entidad con más de 50 años de constitución, cuya casa matriz está en Canadá y que ofrece productos y servicios para la industria aérea, aeronáutica y del turismo, dentro de los cuales cobra especial relevancia para el caso que estudia el denominado Billing and Settlement Plan -6SP-, que se ofrece a cualquier país o área que pueda albergar interés por este mecanismo

Tal como lo explicara Rodolfo Amaya, director general de American Airlines, *"(...) BSP es la recolectora de los reportes de los agentes de viajes para todas las aerolíneas, los agentes reportan a esta organización, quien distribuye los montos para cada aerolínea, emite una factura de cobro y al final de un periodo determinado las agencias deben pagarle el monto total al banco designado por el BSP quien hace la distribución de los montos correspondientes a cada aerolínea. Los periodos de reporte son: del 1 al 15 de cada mes que debe ser reportado el 20 de cada mes, y pagado el 5 del mes siguiente y del 15 al 30 del mes que debe ser reportado el 5 de cada mes y pagado el 20 del mes correspondiente*

### Aplicación de una tasa única de conversión

Trabajando diferentes aerolíneas en los sistemas de distribución en simultaneidad con miles de agencias de viajes e intermediarios financieros, tales sistemas solo tienen la posibilidad de administrar una tasa única de conversión.

Sobre el particular, afirmó Fabio Díaz, jefe de la división de planeación en Avianca, que el sistema de distribución global está diseñado para incluirse una sola tasa de conversión por país, aspecto éste que confirmara Sofía Benítez Medina quien a la pregunta; *"Podría precisar al Despacho si un sistema de distribución y reservas puede en forma simultánea manejar o indicar diferentes tasas de conversión"* respondió; *"No, no puede, está diseñado para incluirse solamente uno"*

(...)

Por manera que la ausencia de una tasa única traería consigo, no solo dificultades administrativas y de carácter operativo sino un incremento de precios y afectación en la calidad del servicio que se le presta al pasajero.

### Utilización de divisas para el pago de tiquetes

El artículo 76 de la Resolución Externa 8 de 2000, de la Junta Directiva del Banco de la República dispone, a título de excepción, que *"las divisas que reciban los residentes en el país por concepto de operaciones que no deban canalizarse a través del mercado cambiario solo podrán utilizarse para su venta a otros residentes, y según se convenga, para pagar en el país fletes y tiquetes de transporte internacionales,*

No obstante lo anterior, el pago en divisas de los tiquetes de transporte aéreo internacional no ha operado de manera general en el país, debido a diversas dificultades que las aerolíneas aducen enfrentar tales como: el costo administrativo y operativo que supondría verificar la procedencia de las divisas a efectos de dar cumplimiento a las normas sobre control de lavado de activos, así como que, el BSP quien les entrega el importe de ventas a las aerolíneas utiliza como moneda de compensación la de curso legal colombiano

Ahora bien, aun cuando la resolución 8 de la Junta Directiva del Banco de la República, prevé la posibilidad de que las partes acuerden una tasa de cambio para el pago o cumplimiento de sus obligaciones internas, no puede pasarse por alto que el transporte aéreo constituye un servicio masivo, que diariamente moviliza miles de pasajeros y que en tal virtud requiere de mecanismos jurídicos ágiles que faciliten su ejecución, siendo así como, quien pretende adquirir este servicio deberá adherirse a las condiciones particulares de cada aerolínea, quien en todo caso debe evitar cualquier abuso contractual o de su posición dominante



respecto al pasajero.

### Claridad en la información

Aunque la Tasa Alaico en sus inicios fue concebida como una tasa meramente indicativa, se convirtió en una constante al haber sido adoptada y aplicada por todas las aerolíneas que ofrecen pasajes internacionales que operan en Colombia debido, principalmente, a las facilidades que representa para el mercado, en cuanto a la unificación y aplicación de una sola tasa de conversión por parte de los sistemas de distribución global para liquidar los tiquetes aéreos internacionales.

Para el caso colombiano, donde las aerolíneas publican a través de una entidad internacional que se llama ATPCO sus tarifas y los itinerarios a través de otra organización que se llama OAG, la conversión que realiza ATPCO se hace a través de la Tasa Alaico. *"Independientemente de donde provenga la información, lo importante es alimentar el sistema con una sola cifra."*

Desde una perspectiva más económica atinó a señalar Jorge Ramírez Ocampo que *"...la utilización de una tasa común en una industria que utiliza una red común de distribución a través de los agentes de turismo que ofrecen simultáneamente múltiples alternativas y una amplia variedad de tarifas de cada uno de los oferentes, sí puedo decir que ese mecanismo puede resultar conveniente desde el punto de vista del consumidor, que se encontraría al frente a una selva de alternativas difíciles de comparar si cada una de las aerolíneas utilizará a cada momento tasas de cambio deferentes. Lo que le daría, en mi opinión, transparencia al mercado es la posibilidad de que se comparen las tarifas en divisas, tomando como fija una tasa de cambio que esté relacionada con el mercado y que se encuentre dentro de rangos razonables de variación alrededor del promedio".*<sup>[52]</sup> Así las cosas y como corolario de lo expuesto, debe este Despacho concluir que por múltiples y variadas razones, la adopción y aplicación de una tasa única de conversión por parte de Alaico y las demás aerolíneas investigadas, constituye en los términos del numeral 3 del artículo 49 del Decreto 2153 de 1992, una conducta de implementación de procedimientos, métodos, sistemas y formas de utilización de facilidades comunes.

### **Inexistencia de acuerdo restrictivo**

Dado que se ha demostrado la excepción contenida en el numeral 3 del artículo 50 del Decreto 2153, no se tendrá como contraria a la libre competencia la conducta de fijación y aplicación de la tasa Alaico.

Por ello y aunque en apariencia pudieran estructurarse formalmente los elementos integradores del acuerdo que se analiza, lo cierto es que la ausencia de restricción en la

conducta por las circunstancias ya expuestas, impiden su configuración, razón suficiente para que este Despacho no entre a analizar ni pronunciarse sobre los elementos de este supuesto acuerdo.

### **Responsabilidades de los representantes legales**

En este caso en particular, al no comprobarse la ilegalidad de la conducta realizada por parte de las investigadas, este Despacho no puede deducir responsabilidad alguna a sus representantes legales, pues la responsabilidad de la empresa es sustrato para que se configure la de su representante o administrador.

## **4. Decisión de la Superintendencia**

**ARTÍCULO 1o.** Declarar que la conducta objeto de investigación realizada por Asociación de Líneas Aéreas Internacionales - Alaico, Aerolíneas Argentinas S.A., Aerovías Nacionales de Colombia Avianca S.A., Iberia - Líneas Aéreas de España Sucursal Colombia, British Airways Pie, Air France, American Airlines Inc., LanChile, Lufthansa, Challenge Air Cargo, Tampa y Aerolíneas Centrales de Colombia S.A. -Aces, así como sus representantes legales, no es ilegal.

**ARTÍCULO 2o.** Notifíquese personalmente el contenido de la presente resolución al doctor Diego Pardo Tovar, en su calidad de apoderado de Alaico, al doctor Alfonso Miranda Londoño, en su calidad de apoderado de Avianca y Aces, al doctor Juan José Arango, en su calidad de apoderado de Iberia, Carlos Lázaro Umana Trujillo, en su calidad de apoderado de British Airways, Alvaro Iván Cala Carrizosa, en su calidad de apoderado de American Airlines, Heliodoro De La Torre Ruiz, en su calidad de apoderado de Aerolíneas Argentinas, Fernando Enrique Arrieta Lora, en su calidad de representante legal de Airfrance, Ana Lucia Estrada Mesa, en su calidad de apoderada de LanChile y Lufthansa, Sandra Montoya Castrillón, en su calidad de apoderada de Tampa y Tulio Cárdenas Giraldo, en su calidad de apoderado de Challenge Air Cargo, entregándoles copia de la misma e informándoles que en su contra procede el recurso de reposición interpuesto ante la Superintendente de Industria y Comercio en el acto de notificación o dentro de los 5 días siguientes a la misma.

## **5. Análisis y conclusiones**

De conformidad con el numeral 1o del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, la conducta sancionable consiste en la celebración de acuerdos que tengan por objeto o como efecto la fijación directa o indirecta de precios.

"El servicio ofrecido por las aerolíneas es el transporte de pasajeros y de carga.

De conformidad con el artículo 927 del Código de Comercio, el precio del contrato de transporte es el valor que se paga por el servicio.

"Como lo demuestran las pruebas allegadas al expediente, la tasa de cambio es el valor que tiene una divisa comparada con la moneda de curso forzoso, pero no es el precio del servicio de transporte. Por tal razón lo que se busca con la determinación del parámetro de conversión es que las aerolíneas no tengan que encargarse de funciones que de suyo no les competen, como sería el trámite de cambiar las divisas recibidas por una transacción determinada, por pesos colombianos.

"En el proceso quedó demostrado que las diferentes aerolíneas utilizan precios distintos para sus tiquetes. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que, como quedo demostrado dentro del expediente, de conformidad con el manual de reglamentos aeronáuticos (RAC), es obligatorio para las aerolíneas expresar el valor de los tiquetes internacionales en dólares americanos.

"En consecuencia, no puede hablarse de un acuerdo de precios, como de manera curiosa lo pretende hacer ver el Informe Motivado.

En el proceso quedó demostrado que la utilización de una única tasa de cambio para la totalidad de las aerolíneas, es algo necesario y que implantar un sistema de tasas variables llevaría a la ineficiencia del sistema.

La finalidad de los procedimientos implementados por la industria, es lograr la masificación y estandarización de sus operaciones permitiendo el acceso a millones de usuarios a un sistema de negociación, lo cual evita tener que recurrir a trámites engorrosos e inseguros que no brindan ese mínimo, casi nulo margen de error en las operaciones de compra y venta de tiquetes internacionales, constituyéndose de esa manera en uno de los grandes avances en el sector aeronáutico.

Esta solución, que hoy en día es implementada en Colombia, así como en el resto del mundo, ha demostrado que en lo que se relaciona con la venta de tiquetes aéreos internacionales, la industria esté operando en condiciones comerciales eficientes ya que proporciona al mercado una estructura organizada, sistemática, y no susceptible de incurrir en errores de cálculo, beneficiando directamente a toda la economía así como a las empresas de servicios aéreos y a los consumidores de este tipo de servicio.

Proyectado por: Diego Guarín