Brasilia, 3 de julio de 2024

Señor

Alex Flórez Hernández

Senador de la República

Colombia

Estimado Sr. Senador Flórez,

Reciba un cordial saludo en nombre de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA), asociación sin fines de lucro conformada por las 166 compañías del ecosistema de aviación civil más importantes en la región, entre ellas las aerolíneas responsables por más del 80% del tráfico aéreo en la región y más del 90% del tráfico aéreo en Colombia. El objetivo de ALTA radica en coordinar los esfuerzos colaborativos de la industria para facilitar el desarrollo de un transporte aéreo aun más seguro, eficiente y sostenible , con el fin último de impulsar el crecimiento socioeconómico de los países de la región y las poblaciones servidas por el transporte aéreo.

Mediante la presente, nos permitimos expresar nuestra profunda preocupación respecto a las propuestas del Proyecto de Ley No. 093 de 2023-Senado *“Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones”, ya que ponen en riesgo* la forma en que los operadores organizan su oferta de valor para garantizar a los consumidores un sistema sustentable a largo plazo que apoya el crecimiento del país en términos de turismo, negocios y carga.

A continuación, detallamos algunos de los riesgos que identificamos:

1. **Sobreventa Operacional vs. Comercial-Operacional:** Es fundamental distinguir entre la sobreventa operacional, que se realiza por necesidades de ajuste de peso de la aeronave debido a condiciones meteorológicas u otros factores operativos, y la sobreventa comercial-operacional, implementada para optimizar la utilización de un producto ultra perecedero como son los asientos de avión.
	* **Beneficios de la Sobreventa:** La práctica de sobreventa permite manejar de manera efectiva el fenómeno de "no-shows", mejorando la eficiencia y rentabilidad de las aerolíneas, y brindando oportunidades a pasajeros en lista de espera que necesitan viajar de manera urgente.
	* **Gestión de Fallas en la Sobreventa:** En casos donde la sobreventa lleva a la necesidad de reacomodar pasajeros, las políticas de las líneas aéreas están diseñadas para asegurar que más del 95% de estos casos se manejen ofreciendo alternativas viables para los pasajeros, como reubicación en vuelos posteriores o compensaciones adecuadas, asegurando así su satisfacción y minimizando inconvenientes.
	* **Contexto Internacional y Regulaciones Específicas:** La sobreventa es una práctica comúnmente aceptada en muchos países, reconocida por su capacidad de maximizar la eficiencia operacional y ofrecer beneficios tangibles a los consumidores. Ejemplos destacados incluyen:
		+ **Brasil (ANAC Resolución 400/2016):** Establece un marco claro para el manejo de la sobreventa, incluyendo compensaciones específicas y procedimientos detallados para buscar voluntarios antes de negar el embarque.
		+ **China:** Las regulaciones exigen que las aerolíneas consideren múltiples factores antes de realizar sobreventas y establecen procedimientos detallados para manejar vuelos sobrevendidos, asegurando compensación y servicios adecuados a los pasajeros afectados.
		+ **Unión Europea (Regulación EU 261/2004):** Proporciona un marco detallado para la compensación y asistencia a pasajeros en casos de denegación de embarque debido a sobreventas.
		+ **Estados Unidos:** Las políticas permiten la sobreventa pero también protegen los derechos de los pasajeros a través de compensaciones y la obligación de buscar voluntarios antes de proceder con la denegación de embarque.
		+ **Rusia (Aeroflot):** Aeroflot maneja la sobreventa con un enfoque que enfatiza la equidad y la consistencia, asegurando que los pasajeros afectados por la sobreventa sean tratados justamente y compensados adecuadamente.

Consideramos que la prohibición total de la sobreventa podría llevar a ineficiencias operativas y a un incremento en los costos de los pasajes, afectando adversamente a los pasajeros actuales y potenciales y a la economía en general. En su lugar, proponemos que se establezcan regulaciones claras que permitan la sobreventa bajo un marco de transparencia y responsabilidad, asegurando siempre los derechos de los consumidores.

1. **Prohibición de Cancelación Automática de Vuelos:** En relación con la propuesta de prohibir la cancelación automática de vuelos, es fundamental destacar cómo la flexibilidad en las políticas comerciales de las aerolíneas beneficia significativamente tanto a los consumidores como al sector aéreo. Las aerolíneas, con su profundo conocimiento del mercado, diseñan estrategias que no solo buscan maximizar la ocupación de cada vuelo, sino también ofrecer tarifas más accesibles y competitivas a los pasajeros. Muestra de ello es que en la región de América Latina y el Caribe las tarifas promedio de los tiquetes aéreos se han reducido en más del 30% desde 2011y en Colombia la reducción ha alcanzado el 19% desde 2012 a pesar de la alta inflación y altos cargos impositivos.
	* **Innovación y Competitividad:** Permitir que las aerolíneas desarrollen y apliquen sus propias reglas comerciales fomenta la innovación y fortalece la competitividad en el sector. Esto se traduce en más opciones y mejores precios para los consumidores.
	* **Eficiencia Económica:** La restricción estatal sobre cómo las aerolíneas deben manejar la cancelación y reprogramación de vuelos podría llevarlas a limitar la venta de pasajes a rutas de solo ida, incrementando los costos para los consumidores. Esto es especialmente crítico en un contexto donde la mayoría se beneficia de precios más bajos por la compra combinada de vuelos de ida y vuelta.
	* **Impacto en el Consumidor:** Es importante considerar que son relativamente pocos los pasajeros que, tras perder un vuelo de ida, optan por mantener el de retorno. La propuesta de proteger a estos pocos podría resultar en precios más altos para la mayoría, que cumple con las condiciones de sus pasajes y se beneficia de las tarifas reducidas para vuelos redondos.

Creemos firmemente que la intervención estatal en estos aspectos debe ser medida y proporcional, buscando no solo proteger a un grupo limitado de consumidores, sino asegurar el bienestar y acceso económico al transporte aéreo para la mayoría. Las políticas deben diseñarse de manera que permitan a las aerolíneas operar con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las dinámicas cambiantes del mercado, garantizando siempre el respeto y la protección de los derechos de todos los consumidores.

1. **Regulación de Tarifas:** Respecto a la propuesta de establecer controles de precios con techos tarifarios en el sector aéreo, es importante considerar las complejidades inherentes a la operación de las aerolíneas y cómo los factores de mercado influyen en la estructuración de tarifas.
	* **Volatilidad de Costos:** Los costos de operación de las aerolíneas fluctúan diariamente, influenciados por factores globales como el precio del petróleo, tensiones geopolíticas y variaciones en las tasas de interés internacionales. Establecer un valor fijo por ruta sin considerar estas variaciones resulta impracticable y podría distorsionar el mercado.
	* **Impacto en la Inversión y Competitividad:** La imposición de techos tarifarios podría desincentivar la entrada de nuevas aerolíneas y la inversión en el sector, limitando la competencia y la innovación. Esto restringiría las opciones disponibles para los consumidores y potencialmente elevaría los costos a largo plazo.
	* **Experiencias Internacionales:** En la mayoría de las economías abiertas, incluyendo mercados como Rusia y China, las tarifas aéreas son determinadas por la competencia de mercado. Este enfoque permite que las tarifas se ajusten dinámicamente a las condiciones del mercado, asegurando que las aerolíneas puedan operar de manera sostenible y que los consumidores se beneficien de precios competitivos.

La implementación de techos tarifarios no solo es técnicamente desafiante, sino que también podría tener consecuencias no deseadas, como la reducción de servicios en rutas menos rentables y un aumento general en los precios de los vuelos. Es imperativo que cualquier regulación en este ámbito sea cuidadosamente evaluada para asegurar que no se obstaculicen los principios de un mercado aéreo libre y competitivo.

Países de la región han evaluado esta opción y han identificado los perjuicios para la población. Ejemplo de ello es Brasil que, al eliminar restricciones en tarifas, logró aumentar más de 80% el número de brasileros haciendo uso del medio de transporte más seguro y eficiente. Argentina, por su parte, evaluó esta alternativa desistiendo de ella por los efectos negativos que tendría en democratizar el acceso a un servicio esencial.

1. **Cambios de Horario:** La propuesta legislativa establece regulaciones específicas para los cambios de horario solicitados por los pasajeros. Según esta, si un cambio se solicita antes de 5 días del vuelo, no se aplica penalidad alguna, pero el pasajero asume cualquier sobrecosto. Si el cambio se solicita dentro de los 5 días previos al vuelo, se aplica una penalidad de hasta el 10% del valor del tiquete, además del sobrecosto. Esta normativa presenta desafíos significativos para las aerolíneas en términos de gestionar la ocupación eficiente de sus vuelos, dado que los asientos de avión son bienes perecederos y la posibilidad de revender un asiento cambiado a último momento es limitada.
	* **Equidad en la Gestión de Cambios:** En la vida civil y comercial, los cambios unilaterales en los contratos normalmente conllevan penalidades porque implican costos adicionales y riesgos para la parte que no solicita el cambio. Aplicar una normativa que exime de penalidades a los pasajeros que solicitan cambios con antelación podría no ser equitativo para las aerolíneas, que deben gestionar estos cambios mientras intentan mantener la rentabilidad y eficiencia operativa.
	* **Complicaciones con Vuelos Conectados:** Muchas veces, los tiquetes se compran en conexión con otros vuelos, incluso con diferentes aerolíneas. Cuando se permite cambiar un vuelo sin penalidades significativas, se plantea el problema de cómo gestionar las tarifas y penalidades impuestas por otras aerolíneas en vuelos conectados, especialmente cuando estos cambios afectan vuelos fuera de la jurisdicción colombiana.
2. **Desistimiento:** La propuesta legislativa permite que el pasajero desista del viaje hasta 24 horas antes del vuelo, con un reembolso del valor del tiquete menos las tasas e impuestos, excluyendo tarifas promocionales. Esta regulación, aunque bienintencionada, puede tener implicaciones adversas tanto para las aerolíneas como para los consumidores.
	* **Impacto en Tarifas Promocionales:** La exclusión de tarifas promocionales de esta regla podría desincentivar a las aerolíneas de ofrecer dichas tarifas, que suelen ser una opción atractiva para muchos pasajeros buscando precios accesibles. Esto podría llevar a una generalización de tarifas más altas para compensar el riesgo de desistimientos de último minuto.
	* **Viabilidad de Venta de Asientos Liberados:** Permitir desistimientos hasta 24 horas antes del vuelo impone un desafío significativo para las aerolíneas en términos de revender esos asientos, especialmente en rutas de alta demanda donde los asientos no vendidos representan una pérdida directa.

Es importante destacar que en numerosos servicios, desde reserva de hotel o un tiquete para asistir al cine, teatro o concierto, existe penalidad por el desistimiento que van desde un porcentaje hasta la totalidad del monto pagado.

1. **Sanciones por Incumplimiento:** En cuanto a las sanciones por incumplimiento de las regulaciones aeronáuticas, es crucial reconocer que las aerolíneas no son adversarias del Estado, sino colaboradoras esenciales en la prestación de un servicio público con recursos privados. Las aerolíneas están acostumbradas a cumplir con reglamentaciones estrictas, no solo en Colombia sino en cada país al que vuelan, adaptándose constantemente a diversas normativas internacionales.
	* **Colaboración vs. Confrontación:** La industria aeronáutica, reconocida por sus estrechos márgenes de ganancia y su complejidad operativa, cumple un rol vital que, de no ser por la inversión privada, requeriría una sustancial inversión estatal. Este es un capital que podría destinarse a sectores como la salud y la educación. Desde 2019 a 2023, las aerolíneas colombianas han presentado pérdidas netas que rondan los 10 billones de pesos. Es un servicio con márgenes muy bajos y todo costo imprevisto y desproporcionado puede llevar a la pérdida de operadores.
	* **Regulación por Incentivos:** Proponemos un enfoque de "regulación por incentivos" en lugar de un régimen estrictamente punitivo. Muchas democracias contemporáneas han encontrado éxito en la cooperación entre el Estado y el sector privado, donde los incentivos y el diálogo continuo fomentan el cumplimiento de las normativas de manera más efectiva que las sanciones severas.
	* **Entendimiento del Contexto Operativo:** Antes de imponer multas, es esencial entender los desafíos estructurales que enfrentan las aerolíneas. Un sistema basado en el diálogo permite identificar y resolver estas dificultades de manera conjunta, asegurando que las medidas adoptadas sean justas y proporcionadas.

Creemos firmemente que una política basada en el entendimiento mutuo y en incentivos adecuados es más beneficiosa para todos los actores involucrados. Esto parte de una Agenda de Estado que reconoce el transporte aéreo como un servicio esencial que debe seguir democratizándose para toda la población y esto se logra con un ambiente de negocios estable, saludable y predecible, que permita el crecimiento.

Agradecemos la oportunidad de expresar nuestra posición y estamos a disposición para discutir este tema más a fondo. Esperamos que estas consideraciones sean tenidas en cuenta en el debate legislativo actual.

Atentamente,

José Ricardo Botelho

Director Ejecutivo y CEO de ALTA