Organización de Aviación Civil Internacional

NOTA DE ESTUDIO

ATConf/7-WP/206
30/10/26
(Nota de información)
En español e inglés únicamente[1]

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 2: Fomentar el crecimiento de la aviación y la conectividad aérea invirtiendo en infraestructura, capital humano y alianzas
2.1: Integrar la aviación civil en los planes nacionales de desarrollo e inversión

LA ASIGNACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONECTIVIDAD AÉREA DOMÉSTICA: LA EXPERIENCIA MEXICANA Y SUS IMPLICACIONES PARA LA REGULACIÓN ECONÓMICA DEL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por México)

RESUMEN

La evolución del sector del transporte aéreo doméstico en México después de la pandemia de COVID19 ha generado una transformación significativa en la concepción de la conectividad aérea y de su regulación económica. Tradicionalmente sustentado en un sistema basado principalmente en concesiones y permisos, el marco jurídico mexicano incorporó el concepto de **Asignación** como un mecanismo mediante el cual el Estado puede prestar servicios de transporte aéreo cuando existan razones de utilidad pública, interés general o social, o de seguridad nacional que así lo justifiquen. Esta transformación normativa coincidió con el desarrollo de nueva infraestructura aeroportuaria y la reactivación de aeródromos regionales, generando las condiciones para el establecimiento de un nuevo modelo de conectividad aérea doméstica con una dimensión social.

En este contexto, el inicio de operaciones de Aerolínea del Estado Mexicano, S. A. de C. V., que opera bajo la marca **Mexicana de Aviación**, el 26 de diciembre de 2023, constituye un caso relevante para analizar la relación entre la participación del Estado, la prestación del servicio público y la conectividad aérea doméstica. Su operación busca complementar los servicios aéreos comerciales tradicionales mediante la conexión de distintas regiones del territorio mexicano, incluyendo aquellas con niveles comparativamente menores de demanda de pasajeros. Esta experiencia permite observar el potencial del transporte aéreo como instrumento de integración territorial, desarrollo económico y bienestar social, al tiempo que pone de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos regulatorios capaces de atender necesidades de conectividad que no necesariamente son satisfechas mediante los modelos convencionales basados exclusivamente en el mercado.

La experiencia mexicana constituye, por tanto, un referente relevante para la discusión internacional sobre la regulación económica y el desarrollo del transporte aéreo doméstico. Si bien los principios establecidos en el marco del Convenio sobre Aviación Civil Internacional se orientan fundamentalmente a la aviación internacional, sus objetivos pueden proporcionar elementos de orientación útiles para los Estados que busquen fortalecer la conectividad doméstica mediante mecanismos regulatorios e institucionales complementarios.

[1] Las versiones en español e inglés fueron proporcionadas por México.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo en el contexto de México mantuvo un esquema de regulación jurídica basada en concesiones y permisos hasta 2022.

1.2 La exitosa resiliencia de la aviación civil mexicana entre 2021 y 2023 (periodo Post Pandemia) permitió la integración de un nuevo paradigma de conectividad aérea doméstica con un enfoque social a cargo de una empresa estatal.

1.3 La construcción de nueva infraestructura aeroportuaria a partir del hito de la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y la reactivación de aeródromos civiles con poca demanda doméstica, permitieron generar las condiciones para la entrada en servicio de la empresa estatal Aerolínea del Estado Mexicano, S. A. de C. V., que opera bajo la marca de "Mexicana de Aviación", brindando servicios de transporte aéreo nacional regular a bajo costo, con una perspectiva social.

1.4 El cambio de paradigma no solo fue empresarial, sino que representa un impacto revolucionario en el marco jurídico de la aviación civil mexicana al incluir por primera vez el régimen de "Asignación" el cual se erige cuando existe interés general, interés social que salvaguardar o por razones de seguridad nacional que lo justifiquen.

2. ANÁLISIS

2.1 La transportación aérea doméstica entre puntos que son distintos a los principales aeródromos de tránsito internacional de pasajeros en el territorio de un Estado representa un eslabón importante en el ecosistema de los beneficios económicos y sociales que se derivan de la conectividad aérea.

2.2 A través de la experiencia de México durante la pandemia de COVID-19 y en los meses posteriores a la declaración mundial de la finalización de la emergencia, la resiliencia del transporte aéreo doméstico de México fue clave en la determinación de un nuevo paradigma en la conectividad aérea en el territorio mexicano con un enfoque social. La resiliencia demostrada por el sector aéreo durante el periodo posterior a la emergencia sanitaria puso de manifiesto que la aviación no constituye únicamente una actividad económica, sino también un instrumento para favorecer la comunicación entre distintas regiones, generar oportunidades de desarrollo y atender necesidades de carácter social.

2.3 El 26 de diciembre de 2023 iniciaron las operaciones de Aerolínea del Estado Mexicano, S. A de C. V., una empresa que opera bajo el régimen jurídico denominado Asignación cuya vocación es la prestación del servicio de transporte aéreo nacional regular por causa de utilidad e interés público, salvaguardando el interés social.

2.4 Su importancia jurídica radica en que la Asignación introduce una nueva relación entre el Estado y la prestación del servicio público de transporte aéreo, en la cual la intervención estatal puede encontrar fundamento no exclusivamente en criterios de rentabilidad o competencia comercial, sino también en objetivos relacionados con la conectividad, el interés social, la utilidad pública y la integración territorial.

2.5 A partir del arranque de sus vuelos regulares, el ente Aerolínea del Estado Mexicano, S. A. de C. V., que opera bajo la marca "Mexicana de Aviación" ha transportado más de un millón de pasajeros con un crecimiento sostenido, uniendo diversas ciudades del país desde su base ubicada en el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el aeródromo que sirve a la Ciudad de México con la mayor capacidad disponible tanto para aerolíneas de servicios combinados, como de servicios exclusivos de carga.

2.6 En el contexto jurídico mexicano, el transporte aéreo se concibe como un servicio público, un concepto que de manera general puede explicarse como una actividad especializada, que desarrolla una persona particular o pública, de manera directa o indirecta por medio de una empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad general, o colectiva, mientras subsista.

2.7 En este sentido, el transporte aéreo se identifica como una necesidad constante de la sociedad, cuya disponibilidad y continuidad resultan fundamentales para la población general. Su función social contribuye a dinamizar diversos sectores de la economía nacional y, al mismo tiempo, a fortalecer la conectividad e integración de las regiones, generando condiciones favorables para su desarrollo económico y social.

2.8 La transportación aérea es un catalizador de cambio que, como servicio público, debe estar al alcance de las mayorías. Es así como Mexicana de Aviación encuentra su oportunidad histórica para desarrollar el transporte aéreo doméstico donde antes no había opciones de transportación aérea. Se genera conectividad aérea sustentable a través de aeronaves modernas, comprometidas con la gestión eficiente de emisiones de gases a la atmósfera y se generan nuevos polos de conexión distintos a los tradicionalmente ya establecidos y servidos por otras aerolíneas comerciales.

2.9 Desde esta perspectiva, la aviación regional y doméstica adquiere una dimensión estratégica. La conectividad entre puntos distintos de los principales aeropuertos internacionales puede contribuir a la descentralización de los flujos de pasajeros, al aprovechamiento de infraestructura aeroportuaria existente y a la generación de nuevos polos de desarrollo. Por ello, las políticas de transporte aéreo no deberían concentrarse exclusivamente en los grandes centros de demanda, sino considerar también los beneficios económicos y sociales derivados de una red aérea territorialmente integrada.

2.10 En consecuencia, los servicios de transportación aérea domestica prestados por la empresa Aerolínea del Estado Mexicano, se consideran complementarios a los servicios regulares tradicionales y busca redimensionar el alcance de los principios del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) a través de una perspectiva doméstica. De cierta forma, la aviación civil internacional encuentra un nuevo punto de fortalecimiento y de mejora continua desde la perspectiva de su regulación económica, jurídica y administrativa, a través de la adecuación de sus directrices originarias en el contexto del transporte aéreo doméstico. Su modelo de operación permite observar una modalidad de prestación del servicio público en la que convergen la participación estatal, la conectividad doméstica y una finalidad de interés público.

2.11 Los principios derivados del Convenio de Chicago no deben entenderse exclusivamente desde la perspectiva del transporte aéreo internacional, sino que pueden constituir un referente para el desarrollo de políticas nacionales compatibles con los objetivos de seguridad, eficiencia, continuidad, conectividad y desarrollo sostenible de la aviación civil.

2.12 Por lo tanto, se recomienda a la OACI la evaluación de la experiencia presentada por México para que se incluyan criterios orientadores que impacten favorablemente en el desarrollo de los servicios de transportación aérea doméstica similares al caso de Mexicana de Aviación y se asienten en los documentos Doc 9626. *Manual sobre la Regulación del Transporte Aéreo Internacional* y Doc 9587, *Material de política y orientación sobre la regulación económica del transporte aéreo internacional*.

3. CONCLUSIÓN

3.1 En consecuencia, resulta pertinente considerar que la regulación económica del transporte aéreo debe incorporar una visión suficientemente flexible para reconocer las distintas funciones que puede desempeñar la aviación dentro de un Estado. La experiencia de México demuestra que, junto al transporte aéreo estrictamente comercial, pueden coexistir mecanismos orientados a garantizar objetivos de carácter social y territorial, siempre dentro de un marco jurídico que preserve la seguridad operacional, la competencia efectiva, la transparencia y la sostenibilidad económica.

3.2 La experiencia de Mexicana de Aviación ofrece, por ello, elementos que podrían ser considerados en los trabajos de orientación y política de la Organización de Aviación Civil Internacional. En particular, sería conveniente que los instrumentos de orientación relativos a la regulación económica del transporte aéreo contemplaran con mayor amplitud los modelos de conectividad doméstica que incorporen objetivos de interés público, especialmente cuando éstos tengan como finalidad atender regiones con limitada oferta de transporte aéreo.

3.3 Al armonizar los criterios de fiscalización y auditoría internacional (USOAP) bajo esquemas de reconocimiento mutuo, la OACI facilitará que los Estados enfoquen sus capacidades en la eficiencia del transporte aéreo, asegurando que la regulación sea un motor de desarrollo global y no un freno a la conectividad de las naciones.

3.4 La experiencia mexicana podría contribuir a este debate al demostrar que la intervención estatal y la participación de operadores comerciales no necesariamente constituyen modelos excluyentes, sino que pueden funcionar de manera complementaria dentro de una política integral de transporte aéreo.

3.5 Finalmente, la principal conclusión que puede extraerse de la experiencia analizada es que la conectividad aérea debe ser comprendida como un instrumento de desarrollo económico, integración territorial y bienestar social. El transporte aéreo, en cuanto servicio público, posee una dimensión que rebasa la relación estrictamente comercial entre transportista y usuario. De ahí que los Estados puedan requerir instrumentos jurídicos y administrativos capaces de responder a aquellas necesidades de conectividad que el mercado, por sí solo, no necesariamente atiende.

3.6 En consecuencia, el caso mexicano constituye una experiencia susceptible de análisis dentro del ámbito internacional, no como un modelo único o universal, sino como una referencia para estudiar nuevas formas de organización jurídica y económica de la conectividad aérea doméstica. La incorporación de estas experiencias al debate internacional podría contribuir a fortalecer las políticas de desarrollo de la aviación civil y a ampliar los beneficios sociales y económicos derivados de la conectividad aérea.

— FIN —