Organización de Aviación Civil Internacional

NOTA DE ESTUDIO

ATConf/7-WP/209
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 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.4: Gravámenes sobre el transporte aéreo internacional

INSTRUMENTOS MODELO DE CONSULTA CON LOS USUARIOS Y DE PRIMERA INSTANCIA PARA LOS DIFERENDOS SOBRE DERECHOS AEROPORTUARIOS Y POR SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

(Nota presentada por México)

RESUMEN

Las políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082) ordenan consultar a los usuarios antes de modificar los derechos y recomiendan contar con mecanismos de primera instancia para resolver los diferendos. Sin embargo, no ofrecen a los Estados un modelo de cómo construir ninguno de los dos. El resultado es una implementación desigual en todo el mundo y un debate polarizado entre quienes reclaman salvaguardas exigibles y quienes temen una sobrerregulación.

México propone la salida constructiva, que la Organización convierta el principio en instrumento. Un mecanismo modelo de consulta y un mecanismo modelo de primera instancia, adoptables por cada Estado conforme a su propio ordenamiento, darían a los usuarios una voz efectiva y a los proveedores previsibilidad y legitimidad, sin imponer un régimen único. México ofrece a los trabajos su experiencia de más de veinticinco años de regulación tarifaria y de comités de consulta aeroportuaria.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La consulta con los usuarios y la solución oportuna de los diferendos son dos pilares de las políticas del Doc 9082. La consulta permite que las decisiones sobre derechos e inversiones incorporen la información de quienes pagan por la infraestructura, y la primera instancia evita que cada desacuerdo escale a procedimientos judiciales largos y costosos que dañan a ambas partes.

1.2 La Organización ha definido con claridad el principio, pero no el mecanismo. El Doc 9082 pide que la consulta sea significativa y sugiere contar con una primera instancia, sin precisar cómo se integran, qué información exigen, qué plazos observan ni qué efectos producen. Cada Estado ha debido improvisar su propia respuesta, y muchos no cuentan con ninguna.

[1] Versiones en español e inglés proporcionadas por México.

1.3 La presente nota propone que la Conferencia encomiende el desarrollo de dos instrumentos modelo, uno de consulta y uno de primera instancia, como orientación práctica de aplicación voluntaria. México aporta a la propuesta su propia experiencia y reconoce, con la evidencia de la encuesta levantada por la Organización en 2026, que la brecha entre el principio y el mecanismo es un problema compartido por Estados de todas las regiones.

2. LA BRECHA ENTRE EL PRINCIPIO Y EL MECANISMO

2.1 En materia de consulta, las políticas vigentes indican quién debe ser consultado y sobre qué, pero no establecen los elementos operativos que hacen la diferencia entre una consulta significativa y un trámite, la información mínima que el proveedor debe poner a disposición de los usuarios con antelación, los plazos del proceso, la forma de registrar los resultados y el tratamiento que el regulador debe dar a las posiciones expresadas.

2.2 En materia de diferendos, la ausencia de una primera instancia especializada deja a las partes ante una disyuntiva costosa. Aceptar la decisión del proveedor aunque se considere injustificada, o llevar el desacuerdo a instancias judiciales o presión a la administración pública, cuya resolución puede tomar años. Ninguna de las dos salidas protege la relación de largo plazo entre aeropuertos, proveedores de navegación aérea y aerolíneas de la que depende la conectividad.

2.3 El debate reciente en los foros de la Organización refleja esa carencia. Los usuarios reclaman escrutinio independiente y salvaguardas exigibles, y los proveedores advierten contra una sobrerregulación que inhiba la inversión. Un instrumento modelo, voluntario y adaptable, es el punto de encuentro entre ambas posiciones, pues eleva la calidad de la implementación sin imponer un régimen único.

3. LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

3.1 México regula desde hace más de 25 años las tarifas máximas de sus principales aeropuertos, con revisiones quinquenales de los programas maestros de desarrollo y verificación anual de cumplimiento. Su legislación establece en cada aeropuerto un comité de operación y horarios en el que participan el administrador aeroportuario, la autoridad aeronáutica, los transportistas y los prestadores de servicios, y que emite recomendaciones sobre tarifas y precios.

3.2 Esa experiencia enseña el valor de los mecanismos y también sus límites cuando no existe un referente internacional. Las recomendaciones de los comités no vinculan a las partes, y los desacuerdos tarifarios carecen de una primera instancia especializada, de modo que se atienden por las vías administrativas y jurisdiccionales generales. México comparte esta lección en un ánimo constructivo, convencido de que ningún Estado resolverá solo un problema que es de diseño institucional comparado.

3.3 Por ello México ofrece aportar a los trabajos su marco jurídico, la operación de sus comités y la información de su sistema estadístico institucional, como un caso documentado de implementación temprana cuyos aciertos y pendientes pueden alimentar el diseño de los instrumentos modelo.

4. LOS INSTRUMENTOS PROPUESTOS

4.1 El instrumento modelo de consulta comprendería al menos cinco elementos. La información mínima que el proveedor entrega con antelación, incluida la justificación de costos e inversiones de los cambios propuestos, los plazos de cada etapa, la composición de la consulta, con

representación efectiva de los usuarios, el registro público de posiciones y respuestas y los efectos del proceso, es decir, la obligación del proveedor y del regulador de responder razonadamente a las objeciones antes de decidir.

4.2 El instrumento modelo de primera instancia definiría la naturaleza del órgano y las garantías de su imparcialidad, el alcance de los diferendos que conoce, plazos breves de resolución, y su articulación con el regulador y con las vías jurisdiccionales, a las que no sustituye. La experiencia comparada muestra que la sola existencia de una primera instancia induce acuerdos tempranos entre las partes.

4.3 Ambos instrumentos serían de adopción voluntaria y adaptables al ordenamiento de cada Estado, en la misma lógica con la que la Organización ha desarrollado otros textos de orientación. Su destino natural es la actualización del *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (9562) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161), y su eventual reflejo en la próxima edición del Doc 9082.

5. CONCLUSIÓN

5.1 La implementación efectiva de las políticas sobre derechos no se resolverá reafirmando principios, sino equipando a los Estados con instrumentos operativos. La consulta significativa y la primera instancia son las dos piezas cuya ausencia explica buena parte de los diferendos actuales del sector.

5.2 Las medidas que se proponen tienen órganos responsables y documentos de destino identificables, y su materialización puede verificarse antes de la siguiente Conferencia.

— FIN —