



Autoridad Investigadora  
Oficio No. COFECE-AI-2017-105

MAB - EHR - B000171729

Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil diecisiete.

**Mtro. Mario Emilio Gutiérrez Caballero**  
**Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria**  
**Presente.**

Se hace referencia a los siguientes anteproyectos: i) "Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento de la Ley de Aeropuertos" (DECRETO)<sup>1</sup>; y ii) "Bases Generales para la Asignación de Horarios de Aterrizaje y Despegue en Aeropuertos en Condiciones de Saturación" (BASES)<sup>2</sup> -en adelante, denominados conjuntamente como ANTEPROYECTOS- elaborados por la SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT) y remitidos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el quince de mayo de dos mil diecisiete, que se encuentran en consulta pública en términos del Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Al respecto, remito consideraciones sobre los ANTEPROYECTOS.

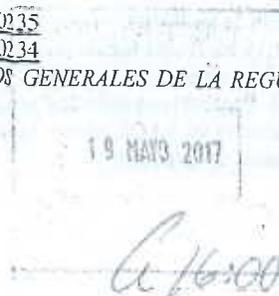
El DECRETO reforma el artículo 99 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos (REGLAMENTO) y adiciona el artículo 132 Bis a dicho ordenamiento. De acuerdo con la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) del DECRETO, la reforma al REGLAMENTO tiene por objeto crear la figura denominada "coordinador de horarios", quien estará a cargo de la supervisión, evaluación y calificación de la ocupación y cumplimiento de los horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación. Asimismo, la MIR señala que el DECRETO establece la competencia del "subcomité de demoras", quien determinará a los responsables y las causas que originen demoras o cancelaciones de dichos horarios. El objeto general de dicha reforma es armonizar el REGLAMENTO con las mejores prácticas internacionales.<sup>3</sup>

Por su parte, las BASES tienen por objeto establecer los criterios de carácter general que deben aplicar los concesionarios aeroportuarios para llevar a cabo la asignación de los horarios de aterrizaje y despegue de forma imparcial, transparente y no discriminatoria a transportistas aéreos, así como de la supervisión, evaluación y calificación de la ocupación de los horarios asignados a los transportistas aéreos, a fin de lograr una eficiencia óptima en el uso de la

<sup>1</sup> Visible en el sitio de Internet: <http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/20235>

<sup>2</sup> Visible en el sitio de Internet: <http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/20234>

<sup>3</sup> Numeral 1 del apartado "I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REGULACIÓN" contenido en la MIR.



infraestructura aeroportuaria, con el propósito de incrementar al máximo los beneficios para la mayor cantidad posible de usuarios del aeropuerto, garantizando la continuidad de las operaciones aéreas.<sup>4</sup>

En primer término,<sup>5</sup> el impacto regulatorio que tendrían los ANTEPROYECTOS sería significativo, ya que buscan establecer cambios estructurales en las reglas que rigen la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en los aeropuertos en condiciones de saturación de México, como el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México.

En los ANTEPROYECTOS se prevé la creación de un coordinador de horarios, el cual tendría que coordinarse con los concesionarios aeroportuarios, incluyendo sus administradores aeroportuarios, y otros órganos involucrados en el funcionamiento del aeropuerto, como los subcomités de demoras y comités de operación y horarios.<sup>6</sup>

Asimismo, se prevén disposiciones relacionadas con la manera en que se asignan los horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos saturados, lo cual incide directamente tanto en la forma en que los aeropuertos saturados asignan, supervisan y califican el uso de los horarios, como en la forma en que las aerolíneas solicitan, ocupan y cumplen con los horarios de aterrizaje y despegue que les son asignados y, en consecuencia, la manera en que realizan sus operaciones.

Además, establecen criterios de asignación de horarios que inciden en el uso de horarios de aterrizaje y despegue con que cuentan actualmente las aerolíneas, al prever el orden de prioridad en el que se asignan, esto es: (i) horarios históricos, (ii) cambios en horarios históricos; (iii) constitución y asignación de un fondo de reserva, respecto del cual se otorga prioridad a aerolíneas que sean nuevos entrantes a los aeropuertos en condiciones de saturación, entre otros.

En este sentido, los ANTEPROYECTOS prevén realizar cambios regulatorios significativos que podrían impactar de manera importante en las operaciones y la planeación de largo plazo de los operadores aéreos. Ello, resulta esencial para generar certidumbre tanto para los transportistas como para los consumidores finales, en cuestiones tales como: (i) la definición de horarios *ad hoc* y los derechos relacionados con su uso; (ii) el establecimiento de criterios

<sup>4</sup> Base Primera de las BASES.

<sup>5</sup> El DECRETO y las BASES fueron presentados por la SCT, como una regulación que no implica costos de cumplimiento a los particulares y se encuentra exenta de la obligación de elaborar una manifestación de impacto regulatorio, así como una regulación de impacto moderado con análisis de impacto en la competencia, respectivamente.

<sup>6</sup> Véase el artículo 99 del DECRETO y la Base Segunda, fracción XI y XXXII, Cuarta, Quinta, Séptima, Octava, Décima y Décima Primera de las BASES.

adicionales de asignación de horarios; (iii) el establecimiento de obligaciones adicionales para las aerolíneas en materia de cesiones e intercambios de horarios; (iv) el establecimiento de obligaciones adicionales en materia de transparencia; y (v) la creación de diversas figuras como las “operaciones conjuntas”.

Por lo anterior, se considera que no debería eximirse de la obligación de presentar una MIR sobre el DECRETO y debería preverse la presentación de una MIR de alto impacto para los ANTEPROYECTOS.

A continuación, se realizan consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia sobre algunos aspectos de los ANTEPROYECTOS.

El DECRETO propone modificaciones que eliminan algunas disposiciones contenidas en el artículo 99 del REGLAMENTO vigente. Estas modificaciones podrían generar un impacto negativo en las condiciones de competencia en diversas actividades que integran el sector aéreo. En particular, se eliminan: (i) disposiciones que prevén expresamente el retiro de los horarios que no sean utilizados con un porcentaje mínimo de utilización del 85%, o demoras del 15% o más; (ii) disposiciones relativas al retiro del 10% de los horarios para los casos en los que persistan las condiciones de saturación en un aeropuerto, y (iii) el mecanismo de asignación por subasta de horarios de aterrizaje y despegue retirados en aeropuertos en condiciones de saturación.

Además, las modificaciones propuestas por los ANTEPROYECTOS establecen reglas administrativas con criterios de asignación de horarios que podrían no responder a la necesidad de usar de forma eficiente la infraestructura aeroportuaria y, al mismo tiempo, impedir que los transportistas internalicen los costos de sus decisiones operativas; características que resultan indispensables en los casos en que los aeropuertos tienen condiciones de saturación.

#### **a. Coordinador de horarios.**

El artículo 99 del DECRETO establece lo siguiente:

*“Artículo 99. En el supuesto de que la Secretaría resuelva que un aeródromo se encuentra en condiciones de saturación en campo aéreo en horarios específicos, a partir de que surta efectos dicha resolución, el concesionario del aeródromo contará con un coordinador de horarios quien auxiliará al administrador aeroportuario en la asignación de los horarios de aterrizaje y despegue.*

*El coordinador de horarios será una instancia funcional y técnicamente independiente del administrador aeroportuario y de los integrantes del comité de operación y horarios, entre ellos los transportistas aéreos y su actuación deberá ser imparcial, transparente y no*

discriminatoria en el desempeño de sus funciones, y llevará a cabo la supervisión, evaluación y calificación de la ocupación y cumplimiento de los horarios de aterrizaje y despegue tomando en consideración las resoluciones emitidas por el Subcomité de Demoras, en el que se establecen los responsables y las causas que originaron las demoras o cancelaciones de aterrizaje y despegue de aeronaves, conforme a lo previsto en el artículo 97 de este Reglamento.

*El coordinador de horarios informará mensualmente al administrador aeroportuario y a los transportistas aéreos acerca de las series de horarios que estén por debajo del porcentaje mínimo de ocupación, así como respecto de los casos de uso indebido.*

El coordinador de horarios será designado por la Dirección General de Aeronáutica Civil.

[...]” [Énfasis añadido]

Por su parte, las BASES establecen y especifican las funciones del coordinador de horarios.<sup>7</sup> En particular, la Base Décima de las BASES señala que el coordinador de horarios deberá actuar de forma imparcial, transparente y no discriminatoria en el desempeño de sus funciones y en apego a los estándares internacionales para coordinadores de aeropuerto en la medida en que éstos no se opongan a lo establecido en la Ley de Aeropuertos, la Ley de Aviación Civil, el REGLAMENTO, el Reglamento de la Ley de Aviación Civil y las BASES.

Al respecto, se considera que las funciones del coordinador de horarios propuesto en el DECRETO y las BASES son limitadas y podrían no corresponder con las funciones de otros coordinadores de horarios en el mundo e incluso con las funciones previstas en las “Directrices mundiales de slots” de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (DIRECTRICES DE LA IATA).<sup>8</sup>

En el DECRETO y las BASES las decisiones del coordinador de horarios se encuentran sujetas a otros órganos que intervienen en el funcionamiento del aeropuerto, estableciéndose únicamente como un órgano auxiliar del administrador aeroportuario. Particularmente, la Base Cuarta de las BASES establece que el administrador aeroportuario será quien asigne los horarios de aterrizaje y despegue, oyendo las recomendaciones del comité de operación y horarios y de conformidad con los reportes emitidos por el coordinador de horarios y por el “subcomité de demoras”.

En ese sentido, no se establecen reglas que garanticen la independencia técnica y financiera del coordinador de horarios. De acuerdo con las DIRECTRICES DE LA IATA, los coordinadores deben ser funcional y financieramente independientes de cualquier parte interesada,

<sup>7</sup> Véanse las Bases Segunda, fracción XI y XXXII, Cuarta, Quinta, Séptima, Octava, Décima y Décima Primera de las BASES.

<sup>8</sup> Disponibles en: <http://www.iata.org/policy/infrastructure/slots/Pages/slot-guidelines.aspx>.

incluyendo de las aerolíneas, los aeropuertos y las autoridades gubernamentales responsables del aeropuerto.<sup>9</sup>

Uno de los propósitos fundamentales de la independencia del coordinador es que pueda ejercer todas las funciones de supervisión, evaluación, calificación de la ocupación, cumplimiento de los horarios, determinación de los responsables de las demoras o cancelaciones de los horarios, y, esencialmente, la asignación de los horarios a través de cualquiera de las modalidades, es decir, reconocimiento de los horarios históricos, asignación del fondo de reserva y autorizaciones para los cambios, intercambios y cesiones.

En este caso, las BASES prevén que la facultad de asignar horarios de despegue y aterrizaje corresponde al administrador aeroportuario y no al coordinador de horarios, por lo que no se cumpliría con el elemento principal de independencia. Asimismo, otorgarle al “subcomité de demoras” la facultad para realizar la determinación de los responsables de las demoras o cancelaciones de los horarios, y, además, hacer vinculante esa determinación para el coordinador, limita su independencia e imparcialidad.<sup>10</sup> En particular, porque el administrador aeroportuario, quien forma parte del subcomité, podría tener incentivos a privilegiar cuestiones tales como ingresos.

Por lo anterior, el coordinador debería asignar los horarios y determinar las causas que originan las demoras o cancelaciones y si éstas son imputables al transportista y operadores aéreos, sin intervención de otros órganos.

#### **b. Mecanismo de asignación de horarios disponibles.**

De acuerdo con el artículo 99, fracción II, del DECRETO, los horarios disponibles en aeropuertos en condiciones de saturación, después de asignar los horarios históricos y los cambios en dichos horarios, incluyendo los nuevos horarios y devueltos, integrarán el fondo de reserva.

En ese sentido, la Base Cuarta, fracción III, de las BASES establece que, después de asignar los horarios de aterrizaje y despegue indicados en la fracción II de las mismas,<sup>11</sup> el administrador aeroportuario establecerá un fondo de reserva que incluirá cualquier nuevo

<sup>9</sup> Véanse los numerales 1.3.1 y 5.2.3. de las DIRECTRICES IATA.

<sup>10</sup> Artículo 99, párrafo segundo, del DECRETO y Base Segunda, fracción XI, de las BASES.

<sup>11</sup> “II. El administrador aeroportuario priorizará la asignación conforme a lo siguiente: a) Al transportista aéreo que los ocupó en la temporada equivalente anterior (prioridad histórica), siempre y cuando haya cumplido con los requisitos de ocupación definidos en la Base Quinta; b) Al transportista aéreo que solicitó cambios a los horarios con prioridad histórica; y c) Al transportista aéreo que solicitó y utilizó los horarios bajo un régimen ad hoc y que formen una serie al final de la temporada equivalente previa, siempre y cuando haya cumplido con los requisitos de ocupación definidos en la Base quinta.”

horario creado, los cuales se asignarán a transportistas aéreos que lo soliciten conforme a lo siguiente: a) el 50% a los nuevos entrantes que lo soliciten, a menos que dichas solicitudes sean inferiores al 50%; y b) el 50% restante a los transportistas aéreos que ya operan en el aeropuerto y que los hayan solicitado.

Asimismo, la fracción III en comento señala que los horarios de aterrizaje y despegue del fondo de reserva se asignarán conforme a los siguientes principios de prioridad: (i) al transportista aéreo que preste el servicio regular de pasajeros, así como no regular bajo la modalidad de fletamento para pasajeros, respecto de la carga regular y no regular de fletamento; y (ii) la ampliación de una operación existente para operar durante todo el año sobre que las solicitudes de nuevos horarios.

En ese orden de ideas, el DECRETO y las BASES prevén que el fondo de reserva se integrará por los horarios disponibles, después de asignar los horarios históricos y los cambios en dichos horarios, incluyendo los nuevos horarios creados y los devueltos. Sin embargo, se considera que los ANTEPROYECTOS no definen con precisión la totalidad de horarios que se consideran disponibles y que serán integrados al fondo de reserva, entre otras cuestiones, porque no se establecen consecuencias claras respecto de la no utilización de los horarios y los supuestos de demoras. Ello, podría resultar en incertidumbre y poca transparencia en los procedimientos de asignación de horarios de los aeropuertos en condiciones de saturación.

Es importante mencionar que para garantizar el adecuado funcionamiento del fondo de reserva, éste debería contar con horarios disponibles que resulten atractivos para los transportistas y asignarse de forma clara y transparente.

Además, esta autoridad considera que, en condiciones de saturación, el diseño del mecanismo para asignar los horarios de aterrizaje y despegue del fondo de reserva debería evitar el otorgamiento de ventajas en favor de los transportistas ya establecidos, y reflejar la escasez relativa de la infraestructura, así como las solicitudes de los transportistas más eficientes.

### **c. Cesiones, intercambios, devoluciones y operaciones conjuntas.**

La Base Décima Quinta de las BASES establece que los horarios de aterrizaje y despegue asignados a los transportistas aéreos, podrán cederse, intercambiarse u operarse de forma conjunta entre transportistas aéreos de conformidad con lo establecido en las BASES.

En ese orden de ideas, la fracción II, inciso A, de la Base Décima Quinta de las BASES señala que, para la validez de las cesiones e intercambios, los transportistas aéreos deberán haber utilizado el horario por lo menos durante dos temporadas equivalentes por el transportista

aéreo original, y, al menos durante cuatro temporadas equivalentes tratándose de transportistas aéreos que hayan obtenido el horario en calidad de nuevo entrante.

Por su parte, el inciso B de la Base Décima Quinta señala que la operación conjunta podrá llevarse a cabo siempre y cuando los vuelos involucrados permanezcan con el código de identificación del transportista aéreo al que se le hayan asignado los horarios de aterrizaje y despegue. Asimismo, establece que los horarios que sean objeto de operaciones conjuntas en términos del párrafo anterior, conservarán su registro de ocupación a cargo del transportista aéreo al que hayan sido originalmente asignados; por lo anterior, la prioridad para la asignación de horarios operados de forma conjunta, para la próxima temporada equivalente, permanecerá en quien los tuvo asignados previo inicio de la temporada.

De acuerdo con la Base Décima Tercera de las BASES, los transportistas aéreos solo podrán conservar los horarios que pretendan operar, ceder, intercambiar o utilizar en una operación conjunta, en caso contrario, deberán devolver todos los horarios que no tengan previsto utilizar en la temporada antes de la fecha límite para la devolución de horarios de aterrizaje y despegue.

Adicionalmente, la Base Décima Tercera en comento establece que los transportistas aéreos conservarán la prioridad sobre los horarios devueltos para la asignación en la temporada próxima equivalente. En caso de que los devuelvan de manera posterior antes de la fecha límite de devolución de horarios de aterrizaje y despegue, perderán prioridad sobre esos horarios.

Al respecto, se considera que estas disposiciones permitirían que una aerolínea que no utiliza los horarios asignados conserve la prioridad sobre los mismos para la próxima temporada equivalente, sin prever mecanismos que limiten los posibles abusos de esta figura, por ejemplo, en relación con la figura de nuevo entrante o la posibilidad de retener horarios de forma indebida, entre otros. Asimismo, podrían constituir restricciones, que limitarían el intercambio a cualquier nuevo horario adquirido, lo que podría poner a los nuevos entrantes en desventaja frente a los transportistas ya establecidos.

#### **d. Otras consideraciones.**

Por otra parte, es importante señalar que los ANTEPROYECTOS prevén supuestos de uso indebido y de devolución de horarios que podría tener como consecuencia que en futuras asignaciones los transportistas aéreos reciban una prioridad inferior sobre esos horarios, sin que se explique en qué consiste dicha prioridad inferior. Más aún, se observan potenciales inconsistencias respecto del uso indebido de horarios ya que, además de la "prioridad

inferior” referida, se prevé que el comité de operación y horarios tomaría las “acciones correspondientes” cuando se actualicen estos supuestos, sin que se explique en qué consisten dichas acciones.<sup>12</sup>

Además, el DECRETO establece que los horarios ad hoc no pueden optar por la prioridad histórica. Sin embargo, en las BASES se indica que un horario ad hoc no puede optar por la prioridad histórica, salvo en ciertos casos. En este sentido, los ANTEPROYECTOS podrían resultar inconsistentes. Es importante señalar que un transportista que obtiene un horario ad hoc no está sujeto a las mismas condiciones que los demás transportistas en la obtención de los horarios históricos, por lo que debería evitarse poner en desventaja a ciertos transportistas aéreos.

Al respecto, esta autoridad considera que dichas inconsistencias y contradicciones podrían generar espacios de discrecionalidad, lo que podría resultar en incertidumbre y poca transparencia en los procedimientos normados por los ANTEPROYECTOS.

El presente se emite con fundamento en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 1, 2, 4, 10, 12 fracciones XXI, XXVII y XXX, 26 y 28 fracciones VIII y XI de la Ley Federal de Competencia Económica;<sup>13</sup> así como 1, 4 fracción III y 17 fracción LI del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica.<sup>14</sup>

El presente oficio se emite por duplicado, uno para los registros de la COMISIÓN y el otro servirá para los efectos de la notificación a su destinatario, la cual se ordena realizar con fundamento en el artículo 163, fracción IV de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.<sup>15</sup>

**ATENTAMENTE**



**CARLOS MENA LABARTHE**  
**Titular de la Autoridad Investigadora**

C.c.p.- Gerardo Ruiz Esparza. - Secretario de Comunicaciones y Transportes. - Para su conocimiento.

<sup>12</sup> Véase las Base Décima Segunda de las BASES.

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

<sup>14</sup> Publicado en el DOF el ocho de julio de dos mil catorce.

<sup>15</sup> Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce, cuya última modificación se publicó en el DOF el cinco de febrero de dos mil dieciséis.