

**CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS
Y LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

Cuestión 5 del

orden del día: Política de la OACI

5.1 Categoría, estructura y presentación de la política de la OACI

**DECLARACIONES DEL CONSEJO A LOS ESTADOS CONTRATANTES
SOBRE DERECHOS POR EL USO DE AEROPUERTOS Y POR SERVICIOS
DE NAVEGACIÓN AÉREA – ESTADO, ESTRUCTURA Y FORMA**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se sugiere introducir determinados cambios a la estructura y la forma de las *Declaraciones del Consejo* en el Doc 9082/5, incluyendo la modificación del título y la identificación por separado de los principios básicos de la recuperación de costos. En el párrafo 8.1 figuran las medidas propuestas por la Conferencia.

REFERENCIAS

Doc 7300/7, *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*
Doc 9082/5, *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea*
Doc 8632, *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Tercera edición, que será publicada en el segundo trimestre de 2000, y cuyo texto se adjunta en la actualidad a la comunicación EC 2/10-99/52 del 14 de mayo de 1999)
Comunicación AN 1/17.9-97/62 (*Resolución del Consejo sobre derechos e impuestos ambientales*).

1. ANTECEDENTES

1.1 El Artículo 28 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300/7) insta a cada uno de los Estados contratantes, en la medida en que lo estime posible, a proporcionar instalaciones aeroportuarias de navegación aérea de conformidad con las normas y métodos recomendados o establecidos de acuerdo con el *Convenio*. El Artículo 15 del *Convenio* establece obligaciones internacionales respecto a la

utilización de estas instalaciones aeroportuarias y de navegación aérea incluyendo los criterios básicos de la OACI en la esfera de los derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea. En suma, el Artículo 15 define tres principios, que consisten en las condiciones uniformes en la utilización de instalaciones, la no discriminación en la imposición de derechos a los explotadores de aeronaves, y que no se impongan gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida del territorio de un Estado contratante. Respecto al estado del Artículo 15, debido a que es un componente del *Convenio*, un Estado contratante de la OACI no puede eximirse a sí mismo de aplicar ninguno de los principios correspondientes.

1.2 Se proporcionan directrices adicionales y más detalladas en materia de criterios en la esfera de los derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea en las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082). La doctrina y los principios básicos expresados en las declaraciones, es decir, la determinación en forma justa y equitativa de los costos por servicios de navegación aérea, se han mantenido inalterados a lo largo de los años, aunque el texto se perfeccione y revise periódicamente en las conferencias internacionales principales. Las *Declaraciones del Consejo* difieren del *Convenio* en lo que atañe a su condición jurídica, debido a que un Estado contratante de la OACI no está obligado a adherirse a las disposiciones y recomendaciones de esas declaraciones. Sin embargo, debido al amplio apoyo otorgado a esos criterios en las conferencias mundiales y su valor práctico en la tarea de evitar la discriminación y posibles conflictos, parece existir una obligación moral aceptada y una práctica general en los Estados en el sentido de garantizar que sus prácticas de recuperación de costos para los aeropuertos y los servicios de navegación aérea se adhieran a los criterios y la doctrina definida en las *Declaraciones del Consejo*.

1.3 Originalmente, existían dos declaraciones separadas: 1) *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos* (Doc 7806), publicadas en 1957, después de la Conferencia sobre derechos por el uso de aeropuertos, celebrada en 1956; y 2) *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de instalaciones en ruta* (Doc 7941), publicadas en 1958, después de la Conferencia sobre derechos por el uso de instalaciones en ruta, celebrada en ese año. Las dos declaraciones se colocaron conjuntamente en un documento en 1967 con el título *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos e instalaciones de navegación aérea en ruta* (Doc 8718) después de la Conferencia de 1967 sobre derechos por el uso de aeropuertos e instalaciones de navegación aérea en ruta. Posteriormente, en 1973, se introdujeron enmiendas y cambios estructurales menores a las declaraciones después de la Conferencia sobre los aspectos económicos de las instalaciones y servicios de navegación aérea en ruta y de los aeropuertos (ERFA), en la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y de las instalaciones y servicios de navegación aérea en ruta (CARFE) en 1981 y en la Conferencia sobre gestión de aeropuertos e instalaciones y servicios en ruta (CARFM) en 1991, en cuya oportunidad se cambió la referencia en el título de “instalaciones de navegación aérea en ruta” a “servicios de navegación aérea”.

2. ALCANCE DE LAS DECLARACIONES DEL CONSEJO

2.1 Las *Declaraciones del Consejo* se relacionan con los derechos impuestos por la prestación de servicios aeroportuarios y de navegación aérea de conformidad con los Artículos 15 y 28 del *Convenio*. A este respecto, como se indica en la *Introducción* de las Declaraciones, los derechos son gravámenes destinados a sufragar los costos del suministro de instalaciones y servicios para la navegación aérea civil, en tanto que los impuestos son gravámenes para recaudar ingresos generales para los gobiernos nacionales y locales que se aplican a fines no relacionados con la aviación.

2.2 La postura de la OACI respecto a determinados asuntos tributarios figura en el documento titulado *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632), cuya revisión más reciente por el Consejo se realizó en 1999. En vista de las propuestas formuladas en otros foros internacionales para la introducción de impuestos a los combustibles de las aeronaves y el carácter especial de los gravámenes con fines ambientales, el Consejo adoptó en 1996 una *Resolución del Consejo sobre derechos e impuestos ambientales*, que se distribuyó a los Estados con la comunicación AN 1/17.9-97/62 del 11 de junio de 1997. La cuestión específica de los derechos o impuestos por concepto de las emisiones de las aeronaves forma parte de los asuntos tratados por el Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación (CAEP) del Consejo que se encuentra estudiando en la actualidad una serie de “opciones basadas en el mercado”, incluyendo derechos o impuestos, compraventa de derechos de contaminación y acuerdos voluntarios; se elaborará un informe sobre las conclusiones alcanzadas por el CAEP para el próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea en el cuarto trimestre de 2001. La *Resolución del Consejo sobre derechos e impuestos ambientales* abarca en la actualidad solamente los derechos e impuestos por concepto de emisiones; los derechos relativos al ruido se tratan en las *Declaraciones del Consejo*; el Consejo podría estar en condiciones de examinar la estructura y las relaciones de los tres textos (incluyendo los *Criterios de la OACI sobre impuestos*) en relación con asuntos ambientales, antes del próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea, a base de los informes de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea y del Comité sobre la protección del medio ambiente y la aviación, en los asuntos separados correspondientes.

3. TÍTULO DE LAS DECLARACIONES DEL CONSEJO

3.1 Las *Declaraciones del Consejo* en el Doc 9082/5 son, esencialmente, declaraciones de criterios, paralelas a los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* y el contenido en materia de criterios de las declaraciones más genéricas que figuran en el documento *Criterios y textos de orientación sobre la reglamentación del transporte aéreo internacional* (Doc 9587). Sin embargo, esto no se refleja claramente en el título. En vista de esto, se sugiere enmendar el título de las *Declaraciones del Consejo* en el Doc 9082/5 en la forma siguiente: *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082/6).

4. REFUNDICIÓN DEL TEXTO DE INTRODUCCIÓN

4.1 Cada declaración del Consejo (es decir, sobre derechos aeroportuarios y sobre derechos por servicios de navegación aérea) contiene actualmente una introducción. Sin embargo, en general, cada introducción se refiere a los mismos temas y expresan la misma doctrina básica respecto a la forma en que deben tratarse los asuntos. Por razones de concisión y facilidad de referencia se sugiere, en consecuencia, que se refundan las introducciones en una sola. Se conservaría la *Introducción* que precede en la actualidad a ambas declaraciones en la página 1 del Doc 9082/5, y que constituye una descripción de carácter histórico, pero se cambiaría el título a *Prefacio*.

5. PRINCIPIOS BÁSICOS DE RECUPERACIÓN DE COSTOS

5.1 Es necesario destacar en mayor medida determinados principios básicos sobre recuperación de costos que son comunes tanto a los derechos aeroportuarios como a los de los servicios de navegación aérea. Esto se explica principalmente por el crecimiento rápido de órganos o entidades autónomas, incluso privatizadas, que participan en la explotación de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea en el último decenio. Antes de esto, la mayoría de los aeropuertos y servicios de navegación aérea de los Estados eran explotados por una rama del gobierno, habitualmente la administración de aviación civil, que también era responsable de las actividades de reglamentación o de otorgamiento de licencias gubernamentales y, como regla general, de la aplicación de los criterios y principios de la OACI. Sin embargo, considerando que numerosos

Estados han encargado la explotación de sus aeropuertos y sus servicios de navegación aérea a entidades autónomas separadas en las que el conocimiento de los métodos recomendados de la OACI podría ser limitado, convendría recalcar las características de determinados principios básicos de recuperación de costos. Esto serviría no solamente para advertir a los proveedores de aeropuertos y servicios de navegación aérea de la existencia de estos principios, sino también para ayudar a los órganos normativos a definir y asignar prioridades a sus propias funciones.

5.2 Una lista de esos principios básicos de recuperación de costos, aplicables tanto a los aeropuertos como a los servicios de navegación aérea, se presentaría en el nuevo documento sobre criterios de la OACI en una sección separada titulada “Principios básicos de la recuperación de costos”, situada inmediatamente después del texto de introducción refundido. Al seleccionar e identificar los principios correspondientes, se debe procurar concentrarse solamente en los principios que son de importancia primaria y común tanto para los aeropuertos como para los servicios de navegación aérea, a fin de que las medidas correspondientes se orienten a promover su aplicación a escala mundial.

5.3 Sujetos al apoyo permanente por parte de la Conferencia en el marco de la cuestión 5.2 del orden del día, Elementos que deben considerarse respecto a la política de la OACI, esos principios básicos podrían ser:

- a) los derechos se basarán en los costos de las instalaciones y servicios proporcionados e implantados de conformidad con el o los planes de navegación aérea regionales de la OACI correspondientes;
- b) no se fijarán derechos respecto a ninguna instalación o servicio antes de que esté funcionando;
- c) los ingresos procedentes de derechos impuestos a la aviación civil internacional se aplicarán exclusivamente a sufragar los costos de las instalaciones y servicios proporcionados para la aviación civil internacional;
- d) se tomarán en cuenta los ingresos de fuentes distintas a los derechos impuestos al tránsito aéreo antes de determinar la base de costos para los derechos impuestos al tránsito aéreo;
- e) los aeropuertos y los servicios de navegación aérea pueden generar ingresos suficientes que sean superiores a la totalidad de los costos de explotación a fin de obtener beneficios razonables sobre el activo para contribuir al aumento necesario de la inversión; y
- f) las consultas con los usuarios se llevarán a cabo antes de introducir cambios significativos en los sistemas de imposición de derechos o en los niveles de los mismos.

6. ESTRUCTURA GENERAL

6.1 En el **Apéndice** figura la estructura básica del nuevo documento propuesto. Los *Criterios específicos para los derechos por el uso de aeropuertos* y los *Criterios específicos para los derechos por el uso de los servicios de navegación aérea* permanecerían separados, porque se trata de dos segmentos distintos de la infraestructura aeronáutica; en la mayor parte de los casos participan equipos de gestión diferentes que exigen especialidades distintas y éstos han manifestado una clara preferencia por la separación de las directrices en materia de criterios de la OACI específicos a esas dos esferas. Los elementos de las dos *Declaraciones del Consejo*, sobre derechos aeroportuarios y derechos de los servicios de navegación aérea respectivamente, que no fueron comprendidas en el nueva sección sobre *Principios básicos de la recuperación*

de costos, conservarían esencialmente su actual contenido (incorporando, por supuesto, las enmiendas y modificaciones de redacción que puedan dimanar de las recomendaciones y conclusiones de la actual Conferencia y las iniciativas recientes); sin embargo, se debe prestar atención a la revisión de su formato en algunos aspectos a fin de lograr una mayor claridad y transparencia. Desde luego, el nuevo documento definitivo sería revisado por el Comité de Transporte aéreo, en profundidad y completamente, antes de recomendarlo para la aprobación del Consejo.

7. SUPERVISIÓN DE LA IMPLANTACIÓN

7.1 De acuerdo con las iniciativas en curso en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea mencionadas en el párrafo 5.1, junto con las características monopólicas inherentes a los aeropuertos y servicios de navegación aérea, así como la necesidad de conservar un equilibrio entre los intereses de los explotadores de aeropuertos y servicios de navegación aérea y los usuarios, parece oportuno examinar el estado de los criterios de la OACI sobre los derechos de los aeropuertos y servicios de navegación aérea. Especialmente, parece existir una necesidad fundamental y creciente de notificar reacciones a la OACI sobre la implantación de las directrices en materia de criterios y difundirlos a los Estados y a otras entidades. Esto se haría mediante la aplicación de un procedimiento similar al que ya se adopta para los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (es decir, una comunicación a los Estados en la que solicite información sobre la implantación de criterios, seguida por la publicación de suplementos del documento). La información recibida por la OACI sería, de ese modo, publicada y transmitida a los Estados contratantes. Se sugiere introducir esta práctica al menos con respecto a los principios básicos de recuperación de costos aplicables a los derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea identificados en el párrafo 5.3.

8. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA

8.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) acordar que el título de las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* se cambiara a *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* (párrafo 3.1 anterior);
- b) acordar que se refundan en el nuevo documento los textos de introducción de cada una de las dos *Declaraciones* en uno solo (párrafo 4.1 anterior);
- c) acordar que se incluya en el nuevo documento una nueva sección en la que identifiquen los principios básicos de recuperación de costos (párrafo 5.1 a 5.3 anteriores);
- d) tomar nota de la propuesta de formato revisado correspondiente del nuevo documento sobre criterios (párrafo 6.1 anterior y Apéndice); y
- e) convenir en que los Estados deben notificar a la OACI respecto a la aplicación de los principios básicos de recuperación de costos de la Organización y considerar si esa notificación debería extenderse también a los criterios específicos para los aeropuertos y los servicios de navegación aérea respectivamente (párrafo 7.1 anterior).

APÉNDICE

PROPUESTA DE ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO SOBRE CRITERIOS DE LA OACI SOBRE DERECHOS POR EL USO DE AEROPUERTOS Y POR SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA (DOC 9082/6)

PREFACIO

INTRODUCCIÓN

PRINCIPIOS BÁSICOS DE RECUPERACIÓN DE COSTOS

CRITERIOS ESPECÍFICOS PARA LOS DERECHOS POR EL USO DE AEROPUERTOS

CRITERIOS ESPECÍFICOS PARA LOS DERECHOS POR EL USO SERVICIOS DE NAVEGACIÓN
AÉREA

APÉNDICE 1 DIRECTRICES SOBRE LAS INSTALACIONES Y SERVICIOS QUE DEBEN
TOMARSE EN CUENTA AL DETERMINAR LOS COSTOS DE LOS AEROPUERTOS

APÉNDICE 2 DIRECTRICES SOBRE LAS INSTALACIONES Y SERVICIOS QUE DEBEN
TOMARSE EN CUENTA AL DETERMINAR LOS COSTOS TOTALES DE LOS
SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

APÉNDICE 3 GLOSARIO

El Suplemento incluirá información recibida de los Estados respecto a su postura en relación con los *Criterios* (al menos, respecto a los principios básicos de recuperación de costos).

— FIN —