



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

*“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”*

**OPINIÓN DE LA CONSULTORÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO (CJPE)  
SOBRE LA SOLICITUD DE APROBACIÓN PARA ESTABLECER UN NUEVO  
AEROPUERTO PRIVADO CON EL NOMBRE DE AEROPUERTO  
INTERNACIONAL DE BÁVARO**

Esta opinión es preparada por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo (CJPE) para orientar la toma de decisión desde la perspectiva legal sobre la solicitud de aprobación al Poder Ejecutivo para establecer un nuevo aeropuerto privado con el nombre de Aeropuerto Internacional de Bávaro.

Ante la solicitud formulada por la empresa ABRISA, S.R.L. (Grupo ABRISA) y de la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S.A.S. a la Comisión Aeroportuaria el 31 de octubre de 2019, dicha entidad emitió la Resolución núm. 6796, del 23 de enero de 2020, mediante la cual otorgó la no objeción al desarrollo, construcción, operación y explotación económica del proyecto de Aeropuerto Internacional de Bávaro, cuya inversión total estará bajo la responsabilidad y costo exclusivo de su promotor ABRISA, S.R.L. (Grupo ABRISA) y de la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB S.A.S.

Esta resolución fue remitida por la Comisión Aeroportuaria al Poder Ejecutivo mediante oficio núm. 0000072, del 29 de enero de 2020, con el fin de examinar la recomendación en ella contenida y, de considerarla procedente, aprobar el establecimiento de dicho proyecto de aeropuerto e instruir la suscripción de un contrato entre el Estado dominicano, la Comisión Aeroportuaria y el referido grupo empresarial en los mismos términos y condiciones que los establecidos en los contratos formalizados con las demás empresas operadoras de aeropuertos internacionales de propiedad privada en territorio nacional, esto es, el Aeropuerto Internacional del Cibao, el Aeropuerto Internacional de La Romana y el Aeropuerto Internacional de Punta Cana.

gac  
my  
[Signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Las consideraciones legales de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo se encuentran estructuradas de la manera siguiente:

- I. *Antecedentes legislativos en materia aeroportuaria*
- II. *Los modelos de prestación de los servicios aeroportuarios en la República Dominicana: estatal concesionado y privado o autorizatorio*
  - A. *Modelo estatal concesionado*
  - B. *Modelo privado o autorizatorio*
    - 1) *Autorización para suscribir contratos*
    - 2) *La titularidad y el derecho de propiedad de personas privadas sobre los aeropuertos*
    - 3) *Término de los contratos privados*
    - 4) *Sobre el requerimiento de habilitación como aeropuertos internacionales en los contratos*
    - 5) *Régimen de la Ley núm. 105 del 16 de marzo de 1967*
    - 6) *Se encuentran sometidos a un régimen de autorización y no de concesión*
- III. *¿Son los servicios aeroportuarios servicios públicos, básicos o de interés social conforme al ordenamiento dominicano?*
- IV. *Sobre el régimen de concesiones de la Ley núm. 340-06 y el régimen de alianzas público-privadas de la Ley núm. 47-20 a la construcción, operación y mantenimiento de aeropuertos de carácter privado*
- V. *Sobre la Resolución núm. 6796, la autorización del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y la aprobación previa del Poder Ejecutivo*
- VI. *La autorización y eventual suscripción de un contrato para la construcción, operación y explotación económica de un nuevo aeropuerto internacional en el marco de la confianza legítima, la libre competencia y la libertad de empresa*
- VII. *Conclusiones*

noe  
mfj  
Ley



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

**I. Antecedentes legislativos en materia aeroportuaria**

A inicios del siglo XX lo que había sido un lento y complejo desarrollo de la aviación fue transformado por la Primera Guerra Mundial con el amplio uso de aviones para acciones militares. Finalizada la guerra, la aviación continuó su desarrollo con vuelos que cubrían mayores distancias y cantidad de horas. Posteriormente, se introdujo la aviación civil comercial, que trajo consigo el nacimiento de las líneas aéreas y sus flotillas de aviones.

La República Dominicana ha sido testigo activo de la evolución de este sector desde principios de siglo pasado. A modo ilustrativo, en 1927, en la ciudad de Barahona, se organizó la primera línea aérea en territorio dominicano, la *West Indian Aerial Express*, la cual realiza ese mismo año dos vuelos experimentales de ida y vuelta a la ciudad de *Port-au-Prince*, Haití, y, a finales de ese año inicia operaciones hacia la capital haitiana y San Juan, Puerto Rico. Al año siguiente, suscribe la Convención sobre Aviación Internacional durante la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada el 15 de febrero de 1928 en La Habana, Cuba<sup>1</sup>, y, posteriormente, otros acuerdos internacionales sobre aviación civil internacional<sup>2</sup>.

Durante la tercera década del siglo XX se emitió el Decreto núm. 92, del 29 de enero de 1931, que establecía un reglamento para aeronaves. Posteriormente, se aprobaron la Ley núm. 283, del 9 de febrero de 1932, cuyo artículo 1 creaba el «arma de Aviación» en el Ejército Nacional; y la Ley núm. 1422, de Navegación Aérea Civil sobre el Territorio de la República y sus Aguas Territoriales, del 23 de noviembre de 1937, que regulaba lo concerniente a la navegación aérea civil, particular o comercial, nacional o extranjera sobre el territorio dominicano y sus aguas territoriales en tiempos de paz, a la vez que creaba, mediante su

<sup>1</sup> Ratificada por la Resolución núm. 314 del Congreso Nacional.

<sup>2</sup> Instituto Dominicano de Aviación Civil, Historia: Antecedentes, disponible en: <https://www.idac.gob.do/historia/> (última consulta: 9/3/20)

no  
mcy  
RDM



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

artículo 11, una *Comisión Aeronáutica* adscrita al Negociado de Aviación de la entonces Secretaría de Estado de lo Interior, Policía, Guerra y Marina.

Mediante el Decreto núm. 1923, del 13 de mayo de 1942, se concedió autorización especial a la compañía Dominicana de Aviación, C. por A., para establecer, por el término de veinte años, un servicio aéreo para el transporte de correspondencia, expreso aéreo y pasajeros en el territorio nacional. Dominicana de Aviación se convirtió en la aerolínea bandera de la República Dominicana; sus primeras operaciones consistieron solo de vuelos domésticos con aviones pequeños y, eventualmente, se internacionalizaron sus operaciones en el año 1951.

En el marco de la Conferencia Internacional sobre Aviación Civil en la Post Guerra y sobre el desarrollo del Transporte Internacional Aéreo o «Conferencia de Chicago» se firmó, el 7 de diciembre de 1944, el Convenio de Aviación Civil Internacional o «Convenio de Chicago» que, entre otros aspectos, estipuló la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La República Dominicana estuvo representada por el coronel técnico Charles A. McLaughlin, presidente de la Compañía Dominicana de Aviación C. por A., nombrado como delegado del Gobierno dominicano en la Conferencia de Chicago mediante el Decreto núm. 2218 del 17 de octubre de 1944. Posteriormente, el 11 de agosto de 1945 se promulgó la Resolución núm. 964 del Congreso Nacional, ratificando la firma de la Convención de Chicago. El instrumento de aceptación fue depositado el 25 de enero de 1946.

El 28 de enero de 1949 se promulgó la Ley núm. 1915 sobre Navegación Aérea Civil, que derogó la referida Ley núm. 1422, así como la Ley núm. 879 del 26 de abril de 1945. Además, la Ley núm. 1915 definía en su artículo 3 como *aeródromo* «el área definida de tierra o de agua (que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos), destinada total o parcialmente a la llegada, partida, movimiento y servicio de aeronaves»; como *aeropuerto* «cualquier aeródromo provisto de instalaciones asequibles al público para el alojamiento,

mpc  
mcy

MS



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

servicio o reparación de aeronaves, y para el recibo o desembarque de pasajeros o carga»; y, por último, como *campo de aviación*, «cualquier aeródromo que no sea aeropuerto»<sup>3</sup>.

Además, los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley núm. 1915 disponían todo lo relativo al Negociado de Aviación y la Comisión Aeronáutica; esta última, conforme al artículo 8, debía «informar en los casos que se especifiquen en esta ley, y en todo cuanto se disponga por los organismos correspondientes». Estas disposiciones se mantuvieron vigentes hasta el 22 de abril de 1955, fecha en que se promulgó la Ley núm. 4119, que dispuso la creación de la Dirección General de Aviación Civil (DGCA) como un organismo especializado y técnico dependiente de la entonces Secretaría de Estado de Guerra, Marina y Aviación, y a la cual le correspondió todo lo relativo a la aeronáutica civil<sup>4</sup>.

En las décadas siguientes se aprobaron otras leyes para regular el sector, las cuales se modificaron en la medida en que fue necesario ajustarlas a las nuevas realidades nacionales, tecnológicas y de seguridad. A modo ilustrativo, en los años 60 del siglo pasado se promulgó la Ley núm. 6110, del 15 de noviembre de 1962, que derogó la Ley núm. 4481, del 21 de junio de 1956, que había modificado el artículo 11 de la aludida Ley núm. 4119, que se refería al funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Aeronáutica. Por su parte, la Ley núm. 419, del 24 de marzo de 1969, puso a cargo de la Corporación de Fomento Industrial de la República Dominicana (CFI) la administración de todos los aeropuertos comerciales; esta ley se mantuvo vigente hasta el 17 de noviembre de 1978, fecha en que fue promulgada la Ley núm. 8, que crea la Comisión Aeroportuaria y derogada en su totalidad la Ley núm. 419. Más adelante se aprobaron la Ley núm. 491-06, de Aviación Civil, del 28 de diciembre de 2006, y la Ley núm. 188-11, de Seguridad Aeroportuaria de la Aviación Civil, del 16 de julio de 2011.

<sup>3</sup> Conforme al artículo 63 de esta ley, todos los aeropuertos, aeródromos, campos de aterrizaje y de emergencia existentes en el país estaban bajo la supervisión directa de la entonces Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

<sup>4</sup> Véanse artículos 8 al 13 de la Ley núm. 4119 del 22 de abril de 1955.

ma  
my



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

En la actualidad permanecen vigentes las siguientes leyes:

- Ley núm. 8, que crea la Comisión Aeroportuaria, del 17 de noviembre de 1978.
- Ley núm. 491-06, de Aviación Civil, del 28 de diciembre de 2006, y sus modificaciones.
- Ley núm. 188-11, de Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil, del 16 de julio de 2011, y su reglamento de aplicación.

**II. Los modelos de prestación de los servicios aeroportuarios en la República Dominicana: estatal concesionado y privado**

Paralelamente al desarrollo legislativo del sector aeroportuario, la República Dominicana también incursionó en la construcción de infraestructuras aeroportuarias (aeródromos y aeropuertos) y en el establecimiento de servicios aéreos con propósitos comerciales, lo que eventualmente conllevó a que en el país existan dos modelos para la prestación de estos servicios. En un primer modelo, el Estado, aunque propietario del terreno y las infraestructuras allí construidas, decide no ejercer de manera directa la actividad aeroportuaria, otorgando concesiones a agentes económicos privados para que por su cuenta y riesgo presten la actividad en su nombre. Se trata, por tanto, de un modelo de tipo concesional.

Por otro lado, en un segundo modelo se configura uno de tipo autorizatorio, a través del cual el Estado levanta los límites u obstáculos para el ejercicio libre de determinada actividad de amplio interés económico, pero a la vez sujeta su prestación al cumplimiento de estrictas condiciones de seguridad, eficiencia, transparencia y legalidad. Es en este tipo de modelo que encontramos los denominados aeropuertos de titularidad privada.

*que  
fmcj*

*17/07*



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

**A. Modelo estatal concesionado**

El inicio del modelo concesional podemos ubicarlo en nuestro país en el año 1942 cuando fue suscrito un contrato<sup>5</sup> para el establecimiento de un servicio aéreo con propósitos comerciales con el señor Lowell Yerex<sup>6</sup>. A modo de ejemplo, este contrato establecía lo siguiente:

ART. 1.- El Empresario, la British West Indian Airways, en formación, la Taca, S.A., y la Empresa do Transportes Aereovia Brasil, S.A., quedan autorizados a establecer y mantener un servicio aéreo para el transporte de pasajeros, equipaje, carga y correo entre el territorio de la República Dominicana y el de todos los países y colonias ubicados en el Hemisferio Occidental, incluyendo los Estados Unidos de América.

Párrafo:- Esta concesión implica el derecho para los aviones del Empresario y los de las compañías a las que beneficia este contrato para volar por sobre el territorio de la República y su mar jurisdiccional, sin previo aviso, acogiéndose a las reglas de seguridad que establecen las leyes de la materia [...].

ART. 2.- La concesión a que se refiere el artículo anterior conlleva, igualmente, la facultad para el concesionario de establecer y mantener en el territorio de la República, con sujeción a las leyes nacionales, todos los servicios auxiliares al de transporte aéreo [...].

ART. 4. – El Gobierno se obliga a adquirir y a poner a la disposición del Empresario, para el establecimiento de un aeródromo afectado a los servicios del Empresario y de las compañías controladas por él, las siguientes dos porciones contiguas de tierra, con sus mejoras, permanentes o no, situadas en el barrio Duarte [...] El empresario construirá, dentro de esas porciones de tierra, un aeródromo con dos pistas [...].

ART. 7. – Cuando, a juicio del Empresario, fuere conveniente a los servicios de transporte a que se refiere este contrato establecer otros aeródromos, afectados a

<sup>5</sup> Este contrato fue aprobado mediante la Resolución núm. 103, del 26 de octubre de 1942, y publicado en la Gaceta Oficial núm. 5818 del 30 de octubre de 1942.

<sup>6</sup> Este empresario de origen estadounidense era el accionista principal de las compañías British West Indian Airways, Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA) y la Empresa do Transportes Aereovia Brasil, S.A.

*me*  
*my*  
*lowell*



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

sus servicios, en el territorio de la República, en los sitios que de común acuerdo eligieren las partes contratantes, el Gobierno adquirirá a expensas del Empresario, la propiedad de los inmuebles necesarios para ello, y traspasará al Empresario el usufructo sobre los mismos por el tiempo de la duración de este contrato, y la plena propiedad de las mejoras en ellos existentes.

Como se desprende de lo transcrito en el párrafo anterior, las primeras concesiones para la explotación de servicios aeroportuarios eran otorgadas directamente a las líneas aéreas, las cuales devenían encargadas de construir los aeropuertos y mantener sus condiciones de seguridad y operación. Sin embargo, al término de estos contratos el terreno, las mejoras y el resto de la infraestructura permanecía como propiedad estatal. En la actualidad, este esquema concesional se conoce como «Construir, Operar y Transferir» o *Build, Operate and Transfer* (BOT, por sus siglas en inglés).

El modelo concesional siguió su desarrollo en nuestro país con la concesión a compañías especializadas en la operación de aeropuertos y ya no directamente a líneas aéreas. En ese orden de ideas, tenemos el contrato de concesión suscrito entre el Estado dominicano y la Comisión Aeroportuaria, de una parte, y la sociedad Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S.A. (AERODOM), por otra parte, el 7 de julio de 1999, y su adenda el 22 de octubre de 1999, ambos aprobados por el Congreso Nacional mediante la Resolución núm. 121-99 del 30 de diciembre de 1999. La referida concesión abarca el Aeropuerto Internacional de Las Américas, José Francisco Peña Gómez, en Santo Domingo; el Aeropuerto Internacional La Isabela, Dr. Joaquín Balaguer, en el municipio Santo Domingo Norte; el Aeropuerto Internacional General Gregorio Luperón, en Puerto Plata; el Aeropuerto Internacional María Montez, en Barahona; y el Aeropuerto Internacional Arroyo Barril, en Samaná.

Este contrato fue el resultado de un proceso de licitación pública internacional convocado en agosto de 1998 para la concesión de la operación, administración, ampliación y modernización de los cuatro aeropuertos internacionales antes mencionados propiedad del

me  
jmc  
[Signature]





REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Estado. Dicho proceso fue llevado a cabo por la Comisión Aeroportuaria, el Comité Técnico Ampliado y el Comité de Observadores, de acuerdo con las disposiciones de la Ley núm. 8, del 17 de noviembre de 1978, cuyo artículo 8, literales b) y c), autoriza a la Comisión a suscribir acuerdos con organismos nacionales e internacionales para la operación, función y administración de los aeropuertos, así como a otorgar concesiones, arrendar espacios de los aeropuertos y contratar servicios para su buen funcionamiento, mantenimiento y mejoramiento, previa aprobación del Poder Ejecutivo y sujeto a los trámites legales correspondientes, entre las que se encontraba la ratificación de dicho contrato ante el Congreso Nacional.

En virtud de este contrato el Estado dominicano, como concedente, otorgó a la sociedad Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S.A. (AERODOM), por un término *renovable* de 20 años<sup>7</sup>, una «[c]oncesión exclusiva de administración, operación, mantenimiento, explotación económica, renovación y expansión de los Aeropuertos» en el entendido de que **se concede «a condición resolutoria** de la ejecución de las obras de construcción y remodelación de los Aeropuertos en la forma y plazos contenidos en este Contrato y en los proyectos definitivos aprobados por las Partes»<sup>8</sup>. De igual manera, el contrato establece expresamente, en el acápite 2.2 de su artículo 2, que **la Concedente «es y seguirá siendo propietaria exclusiva de los Aeropuertos**, incluyendo sin limitación, sus edificaciones, equipos e Instalaciones Existentes», mientras que **la Concesionaria «ejercerá todos los derechos de usufructo sobre éstos, libre de cualquier garantía, carga o gravamen** y se compromete a no consentir derechos reales sobre éstos y a mantenerlos durante todo el Término del Contrato en buen estado y funcionamiento y libres de garantías, carga o gravamen».

<sup>7</sup> Ver, en este sentido, los acápites 3.1 y 3.1.2 del artículo 3 del Contrato de Concesión del 7 de julio de 1999.

<sup>8</sup> Artículo 2 del Contrato de Concesión del 7 de julio de 1999.

no  
fmcj  
[signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Por último, la exclusividad del cobro de tasas aeroportuarias especializadas cobradas con base en el Reglamento núm. 2658<sup>9</sup>, en virtud del cual la Comisión Aeroportuaria recaudaba a través de las administraciones aeroportuarias correspondientes el pago de las tasas y derechos establecidos en dicho reglamento, terminó el 1 de abril de 2000, fecha en la que inicia la aludida concesión aeroportuaria y la concesionaria empieza a cobrar estas tasas en su provecho.

El modelo concesional abarca exclusivamente la referida concesión de AERODOM, pues esta cubre la totalidad de los aeropuertos propiedad del Estado.

#### **B. Modelo privado o autorizatorio**

Paralelamente, en la República Dominicana existe un segundo modelo de propiedad y operación de aeropuertos, el cual es el **modelo de tipo autorizatorio**, y que se refiere a la libre prestación de la actividad aeroportuaria por los aeropuertos internacionales de titularidad privada: La Romana, Cibao y Punta Cana. Este modelo se caracteriza por los siguientes elementos:

##### *1) Autorización para suscribir contratos*

La Ley núm. 491-06, de Aviación Civil de la República Dominicana, crea el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) como un ente público especializado y técnico encargado de la supervisión y control de la aviación civil y lo faculta para autorizar y fiscalizar el establecimiento y construcción de aeródromos y aeropuertos, condicionando dicha autorización, en el caso específico del establecimiento de un aeropuerto, a la

---

<sup>9</sup> Sobre tasas y derechos para el uso de aeródromos y aeropuertos, y procedimientos para su aplicación, del 5 de agosto de 1981.

me  
jmy  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

aprobación previa del Poder Ejecutivo<sup>10</sup>. Sin embargo, a la fecha de suscripción de los contratos entre el Estado dominicano y las empresas privadas -Central Romana Corporation, Limited, el 25 de agosto de 1999, Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A., el 31 de julio de 2000, y la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A. el 10 de julio de 2000- aplicaban las disposiciones de la Ley núm. 505, de Aeronáutica Civil, del 10 de noviembre de 1969, que no contenía un mandato similar al de la Ley núm. 491-06. En tal virtud, la Comisión Aeroportuaria autorizó la construcción y funcionamiento de los aeropuertos internacionales de titularidad privada mediante resoluciones a través de las cuales autorizaba la suscripción de contratos entre el Estado dominicano y los operadores aeroportuarios privados.

Así, la autorización para suscribir un contrato entre el Estado dominicano y el Central Romana Corporation L.T.D., para la construcción y operación del Aeropuerto Internacional de La Romana en el Batey Cacata de esa provincia se fundamenta en la aprobación plasmada en la Resolución núm. 5750, del 18 de marzo de 1999, dictada por la Comisión Aeroportuaria y concretada en el Poder Especial núm. 80-99, del 4 de mayo de 1999, otorgado por el presidente Dr. Leonel Fernández al Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones Ing. Diandino Peña, en su condición de presidente de la Comisión Aeroportuaria.

Por su parte, la autorización para firmar un contrato similar con la compañía Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A., para la construcción y operación del Aeropuerto Internacional del Cibao en la Sección Uveral del municipio de Licey de la provincia Santiago, se basa en la aprobación dada mediante la Resolución núm. 5986, del 13 de enero de 2000, dictada por la Comisión Aeroportuaria y materializada en el Poder Especial núm. 150-2000, del 5 de mayo de 2000, otorgado por el presidente Dr. Leonel Fernández al Secretario de Estados de Obras Públicas y Comunicaciones Ing. Diandino Peña.

<sup>10</sup> Véanse artículos 22, 23 y 26, letras r) y s).

me  
fmc  
[Signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Por último, el contrato con la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A. para la construcción del Aeropuerto Internacional de Punta Cana fue suscrito en virtud del Poder Especial núm. 280-2000, del 4 de julio de 2000, otorgado por el presidente Dr. Leonel Fernández al Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones Ing. Diandino Peña. Con anterioridad a este poder medió la Resolución núm. 6013, dictada por la Comisión Aeroportuaria el 2 de marzo de 2000, en virtud de la cual se instruyó a la subcomisión nombrada al efecto a tomar como referencia el contrato intervenido entre el Estado dominicano y el Central Romana Corporation L.T.D., para la construcción del Aeropuerto Internacional de La Romana en el Batey Cacata<sup>11</sup>; posteriormente, mediante la Resolución núm. 6043, del 3 de mayo de 2000, el proyecto de contrato presentado por esta subcomisión fue aprobado por la Comisión Aeroportuaria y, en consecuencia, se instruyó al director ejecutivo del Departamento Aeroportuario a realizar los trámites necesarios para la formalización del referido contrato<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En este sentido, la Comisión Aeroportuaria resolvió como primer punto de la Resolución núm. 6013, del 2 de marzo de 2000, lo siguiente: «LA COMISIÓN AEROPORTUARIA RESUELVE PRIMERO: ACOGER EL PEDIMENTO DE LA CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE (CAE), CONTENIDO EN LA COMUNICACIÓN DE FECHA 3 DE SEPTIEMBRE DE 1999, REMITIDA AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR EL SR. FRANK RAINIERI, PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE (CAE), EN EL SENTIDO DE QUE SE SUSCRIBA ENTRE DICHA CORPORACIÓN Y EL ESTADO DOMINICANO, UN CONTRATO QUE FORMALICE LAS RELACIONES JURÍDICAS ENTRE AMBAS ENTIDADES, EN RELACIÓN CON LA OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL PUNTA CANA, EN CONSECUENCIA, SE INSTRUYE A LA SUB-COMISION NOMBRADA AL EFECTO DE LA DISCUSIÓN DE DICHO CONTRATO, ELABORAR Y PRESENTAR A LOS INTERESADOS UN ANTEPROYECTO QUE TOME COMO REFERENCIA EL CONTRATO INTERVENIDO ENTRE EL ESTADO DOMINICANO Y EL CENTRAL ROMANA PARA EL AEROPUERTO CACATA;» (subrayado nuestro).

<sup>12</sup> Es de interés notar que en el preámbulo de esta resolución se señala que, previo al conocimiento por los miembros de la Comisión Aeroportuaria del proyecto de contrato a ser suscrito por la Comisión Aeroportuaria y la Corporación Aeroportuaria del Este para la operación comercial del Aeropuerto Internacional Punta Cana de Hígüey, se dio lectura por secretaría de la comunicación del 2 de mayo de 2000, suscrita por el Lic. José Oliva, Director de Proyectos de la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A., «MEDIANTE LA CUAL REFIERE LOS TERMINOS DE LA REUNION SOSTENIDA CON EL HONORABLE SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUIEN DISPUSO QUE SE LES OTORGARA UN CONTRATO IGUAL AL FIRMADO ENTRE EL CENTRAL ROMANA CORPORATION Y EL ESTADO DOMINICANO PARA LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ESTE ÚLTIMO Y EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE PUNTA CANA» (subrayado nuestro), de lo que se desprende un interés de que este

me  
mcy  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Además, el Poder Especial núm. 280-2000 relativo a la suscripción del contrato sobre el Aeropuerto Internacional de Punta Cana, a diferencia de los demás, no se limitó a autorizar al entonces Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones a suscribir dicho contrato para la construcción y operación de este aeropuerto privado, sino que tuvo las siguientes peculiaridades que no estaban presentes en los otros dos poderes relativos a los aeropuertos La Romana y Cibao:

- No hizo referencia a la resolución aprobatoria de la Comisión Aeroportuaria.
- Dispuso que el contrato a mediar entre la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A. y el Estado dominicano reconocería el derecho de propiedad de dicha empresa sobre las obras del Aeropuerto Internacional de Punta Cana, así como su calidad de única y exclusiva administradora, operadora y explotadora económica del citado aeropuerto.
- Estableció que dicho contrato tendría una duración indefinida.

Lo anterior fue redactado en los siguientes términos:

[...] se reconocerá a la **CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE, S.A. como propietaria de las obras del Aeropuerto Internacional de Punta Cana (AIPUC), así como la única y exclusiva administradora, operadora y explotadora económica del citado aeropuerto**, teniendo derecho a suscribir todos los contratos que fueren necesarios para asegurar el oportuno y completo cumplimiento de sus obligaciones de administración, operación, mantenimiento y explotación económica, ampliación y mejora del Aeropuerto internacional de Punta Cana (AIPUC), **teniendo dicho contrato una duración indefinida** (subrayado nuestro).

---

contrato estuviese redactado en términos similares que el relativo al suscrito con el Central Romana Corporation L.T.D.

no  
my  
and



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Esto indica que en la República Dominicana se desarrollaron dos modelos: uno de carácter estatal, que desembocó en una concesión producto de una licitación internacional; y otro de carácter privado, que se caracteriza por la propiedad privada de los bienes y activos de los aeropuertos que existen bajo ese esquema.

*2) La titularidad y el derecho de propiedad de personas privadas sobre los aeropuertos*

En relación con el Aeropuerto Internacional de la Romana, es de interés notar que previo a la suscripción del contrato entre el Estado dominicano y la empresa Central Romana Corporation, Limited medió el Decreto núm. 350, del 26 de octubre de 1978, en virtud del cual el Poder Ejecutivo declaró el Aeropuerto de La Romana como aeropuerto internacional; es decir, lo autorizó a ostentar la categoría de «internacional» conforme a la Ley núm. 505, de Aeronáutica Civil, del 10 de noviembre de 1969, vigente a la fecha de este decreto.

Posteriormente, el Decreto núm. 205-99, del 7 de mayo de 1999, autorizó el traslado del Aeropuerto Internacional de La Romana en el sentido siguiente:

Artículo 1.- Se autoriza el traslado del Aeropuerto Internacional de La Romana, de su actual ubicación al lugar denominado Batey Cacata, Provincia La Romana, en el inmueble descrito como Parcela número 84 del Distrito Catastral número 2/5, de la Común de La Romana, Sitio de La Campiña, provincia La Romana.

El contenido de ambos decretos se incluyó en el contrato del 25 de agosto de 1999, el cual mantuvo la categoría de «internacional» del referido aeropuerto y autorizó a la empresa propietaria de esta infraestructura aeroportuaria a trasladarla al Batey Cacata. Además, reconoció la titularidad y derecho de propiedad privados de la empresa Central Romana Corporation, Limited, en el cuerpo de este contrato:

*Rec  
jmc  
[Signature]*



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

POR CUANTO: **EL CENTRAL es el propietario del Aeropuerto Internacional de La Romana**, que actualmente opera en esa calidad dentro de los terrenos propiedad de Costasur Dominicana, S.A., una compañía subsidiaria del Central, conforme al Decreto No. 350, emitido por el Poder Ejecutivo, en fecha veintiséis (26) de octubre del año mil novecientos setenta y ocho (1978).

PRIMERO: El Estado, mediante el presente acuerdo, **autoriza a El Central Romana a trasladar el actual Aeropuerto Internacional de La Romana al lugar denominado “Cacata”**, dentro de la provincia de La Romana, y particularmente a construirlo sobre una porción de terreno de tres millones ochocientos treinta y un mil ochocientos noventa punto setenta y dos metros cuadrados (3,81,890.72 Mt2) (*sic*) [...].

TERCERO: El Estado Dominicano reconoce mediante el presente documento, que el Aeropuerto Internacional de la Romana será construido por El Central, y tendrá la calidad de Aeropuerto Internacional Público, según se define en la referida Ley 505, pero sin embargo, **El Central retendrá su propiedad, según ha permanecido el actual**<sup>13</sup>.

Por otro lado, los antecedentes del Aeropuerto Internacional del Cibao se remontan al 1978. En efecto, el 29 de marzo de ese año el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 3363 que crea e integra la Corporación pro Construcción del Aeropuerto Cibao. Las motivaciones de este decreto fueron plasmadas en sus considerandos de la siguiente manera:

CONSIDERANDO que el Gobierno Nacional iniciará próximamente la construcción del Aeropuerto Cibao, en la ciudad de Santiago de los Caballeros, obra que será realizada **con la cooperación de los sectores público y privado**<sup>14</sup>.

CONSIDERANDO que la realización de tan importante obra de progreso para la Región del Cibao, amerita que una entidad constituida por personas de reconocida solvencia moral fiscalice su ejecución.

<sup>13</sup> Subrayado nuestro.

<sup>14</sup> Subrayado nuestro.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

En ese tenor, el artículo 1 del indicado decreto dispuso lo siguiente:

Art. 1.- Se crea una entidad con personalidad jurídica, la cual se denominará Corporación pro Construcción del Aeropuerto Cibao, que estará integrada por personas de reconocida capacidad y solvencia moral.

Respecto a las atribuciones de dicha corporación el artículo 3 de este decreto dispuso que esta estaba facultada para:

- a) Dictar las normas y directrices en los aspectos económicos y técnicos de todas las actividades de la Corporación pro Construcción del Aeropuerto Cibao;
- b) Fiscalizar la ejecución de las obras e instalaciones del Aeropuerto Cibao;
- c) Presentar al Poder Ejecutivo los programas, planes y presupuestos de inversiones y aplicarlos de acuerdo con los límites autorizados y las modalidades de financiación que se hayan adoptado; y
- d) Presentar al Poder Ejecutivo un informe explicativo de su gestión.

No obstante, el desarrollo del aeropuerto de Santiago tomó un curso distinto al que fue concebido originalmente como proyecto público-privado. El 4 de mayo de 2000 fue dictado el Decreto núm. 185-00 que autorizó el traslado del Aeropuerto Cibao a la Sección El Uveral, municipio de Licey al Medio, provincia Santiago; ubicación actual de dicho aeropuerto. Este decreto incluye entre sus vistos la Resolución núm. 5886, del 13 de enero de 2000, de la Junta de Aeronáutica Civil, mediante la cual se autorizó a la compañía Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A. a ejecutar la construcción y operación del nuevo Aeropuerto Internacional del Cibao en la sección de Uveral del municipio de Licey, provincia Santiago. Como se ve, este aeropuerto se terminó desarrollando como un aeropuerto de carácter exclusivamente privado, propiedad de una sociedad comercial, de la misma manera que aconteció con el aeropuerto de La Romana.

me  
jmy  
[Handwritten signature]





REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Los artículos 1 y 2 del mencionado Decreto núm. 185-00 disponen lo siguiente:

Artículo 1.- Se autoriza el traslado del Aeropuerto Cibao de su actual ubicación, a la sección El Uveral, municipio de Licey, provincia de Santiago, tan pronto las nuevas instalaciones estén en condiciones de operatividad.

Artículo 2.- A los fines de la presente autorización, la compañía Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A., **propietaria del mencionado aeropuerto**<sup>15</sup>, deberá ajustarse al plan maestro sometido a las autoridades competentes y dar cumplimiento a las recomendaciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

El 5 de mayo de 2000, el presidente Leonel Fernández otorgó un poder especial al Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones para la suscripción de un contrato con la compañía Aeropuerto del Cibao, S.A. para la construcción y operación del nuevo Aeropuerto Internacional del Cibao, tal y como fue aprobado en virtud de la Resolución núm. 5986 del 13 de enero de 2000. El 31 de julio de 2000 se firmó con la compañía Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A. el contrato para el traslado, la construcción y operación del nuevo aeropuerto conteniendo previsiones idénticas a los contemplados en el decreto y poder mencionados. Este realiza un reconocimiento similar de titularidad en su artículo «TERCERO», aunque también hay una referencia a la propiedad de los terrenos en los que se encuentra ubicado actualmente dicho aeropuerto en el cuarto «POR CUANTO» de dicho contrato:

POR CUANTO: Mediante decreto número 185-000 de fecha cuatro (4) de mayo del año dos mil (2000), dictado por el Honorable señor Presidente de la República se autorizó el traslado del Aeropuerto Cibao a los **terrenos propiedad de LA COMPAÑÍA**, situados en la Sección Uveral del Municipio de Licey [...].

npc  
my  
M

---

<sup>15</sup> Subrayado nuestro.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

TERCERO: EL ESTADO DOMINICANO reconoce mediante el presente documento, que el Aeropuerto Internacional del Cibao a ser construido por LA COMPAÑÍA, tendrá la calidad de aeropuerto internacional público, según se define en la referida Ley 505, **pero sin embargo, LA COMPAÑÍA retendrá su propiedad con derecho de exclusividad** (subrayado nuestro).

Finalmente, en el caso del Aeropuerto Internacional de Punta Cana, el presidente Salvador Jorge Blanco, mediante el oficio núm. 11678, del 9 de noviembre de 1982, otorgó una no objeción a la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A. para el desarrollo de un proyecto de aeródromo privado en Punta Cana, en los siguientes términos:

En respuesta a la solicitud contenida en su comunicación de fecha 29 de marzo de 1982, **tengo a bien informarles que el Gobierno de Concentración Nacional no tiene objeción en que esa Corporación construya y opere de acuerdo con el proyecto sometido, un aeródromo privado para fines turísticos, en el sitio de Punta Cana<sup>16</sup>**, Provincia La Altagracia, susceptible de ser habilitado en ocasiones para recibir vuelos fletados desde el exterior.

Prosigue la comunicación indicando las condiciones que sujetan la aceptación del proyecto, entre las cuales hay que destacar las siguientes:

- 1) En la construcción del aeródromo **no se requerirán fondos del Estado Dominicano, y los costos de su operación no recaerán directa ni indirectamente<sup>17</sup>** sobre éste.
- 2) El Estado Dominicano se posesionará del aeropuerto inmediatamente éste se encuentre apto para recibir aeronaves y, a tales fines, dispondrá de los servicios de aduanas, migración, seguridad y vigilancia pertinentes para dicho propósito.
- 3) El Estado Dominicano deberá percibir, para los fines mencionados en el párrafo que precede, remuneraciones similares a las que se cobran en el

---

<sup>16</sup> Subrayado nuestro.

<sup>17</sup> Subrayado nuestro.

noe  
mej  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Aeropuerto de Las Américas, tales como impuestos de salida y derechos de aterrizaje.

El 4 de julio de 2000, el presidente Leonel Fernández emitió el Poder Especial núm. 280-2000 mediante el cual autorizó al Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones para que, en nombre y representación del Estado dominicano, suscribiere un contrato con la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A. Dicho contrato reitera el reconocimiento de la titularidad y el derecho de propiedad privado de esta Corporación contenido en el Poder Especial núm. 280-2000<sup>18</sup>, en los siguientes términos:

**POR CUANTO: LA CORPORACIÓN es la propietaria del Aeropuerto Internacional de Punta Cana, que actualmente opera en esa calidad dentro de los terrenos de su propiedad, autorizado por el Gobierno Dominicano mediante el oficio número 11678 de fecha 9 de noviembre de 1982, del entonces Presidente de la República, Doctor Salvador Jorge Blanco;**

PRIMERO: El Estado Dominicano, mediante el presente acuerdo, reconoce que **“LA CORPORACION” opera con fines comerciales el Aeropuerto Internacional de Punta Cana, de su propiedad, el cual está construido sobre una porción de terreno<sup>19</sup> de 2,000,000.00 de metros cuadrados, amparado con el Certificado de Título No. 74-164, expedido en fecha 5 de febrero de 1987, por el registrador de títulos del departamento de el Seibo.**

TERCERO: El Estado Dominicano reconoce mediante el presente documento, que el Aeropuerto Internacional de Punta Cana **fue construido por La Corporación, es de su exclusiva propiedad, y tiene la calidad de Aeropuerto Internacional Público**, según se define en la referida Ley 505.

3) *Término de los contratos privados*

<sup>18</sup> «[...] se reconocerá a la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE, S.A. como propietaria de las obras del Aeropuerto Internacional de Punta Cana (AIPUC), así como la única y exclusiva administradora, operadora y explotadora económica del citado aeropuerto, teniendo derecho a suscribir todos los contratos que fueren necesarios para asegurar el oportuno y completo cumplimiento de sus obligaciones de administración, operación, mantenimiento y explotación económica, ampliación y mejora del Aeropuerto internacional de Punta Cana (AIPUC) [...]» (subrayado nuestro).

<sup>19</sup> Subrayado nuestro.

me  
fmy  
R



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Estos tres contratos permanecen vigentes, *ad infinitum*, pues ninguno contempla un término ni tampoco un plazo específico a partir del cual pudiera operar su renovación o tácita reconducción, limitándose únicamente a convenir qué constituye una cláusula resolutoria de cada contrato. En este sentido observamos lo siguiente:

- Contrato con el Central Romana Corporation L.T.D.:

DECIMO SEGUNDO: Es convenido entre los contratantes que **constituye una cláusula resolutoria del presente contrato**, el incumplimiento por parte de El Central de cualesquiera de las obligaciones asumidas por El Central [...] (subrayado nuestro).

DECIMO TERCERO: Si El Central no cumpliere cualesquiera de las obligaciones a su cargo estipuladas en el presente contrato, el Estado Dominicano podrá también requerirle el cumplimiento de las mismas mediante acto escrito, otorgándole un plazo de treinta (30) días para el cumplimiento definitivo de las obligaciones; y si El Central no obtemperare a dicho requerimiento, el Estado Dominicano se reserva la prerrogativa de utilizar las vías de derecho puestas a su alcance en la forma, plazos y condiciones establecidos por la Ley, a fin de obtener el cumplimiento de tales obligaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula Décimo Segunda. (*sic*)

- Contrato con el Aeropuerto Internacional del CIBAO:

DECIMO SEGUNDO: Es convenido entre los contratantes que **constituye una cláusula resolutoria del presente contrato**, el incumplimiento por parte de LA COMPAÑÍA de cualesquiera de las obligaciones asumidas por LA COMPAÑÍA [...] (subrayado nuestro).

DECIMO TERCERO: Si LA COMPAÑÍA no cumpliere cualesquiera de las obligaciones a su cargo estipuladas en el presente contrato, EL ESTADO DOMINICANO podrá también requerirle el cumplimiento de las mismas mediante acto escrito, otorgándole un plazo de treinta (30) días para el

nac  
jmc  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

cumplimiento definitivo de las obligaciones; y si LA COMPAÑÍA no obtemperare a dicho requerimiento, EL ESTADO DOMINICANO se reserva la prerrogativa de utilizar las vías de derecho puestas a su alcance en la forma, plazos y condiciones establecidos por la ley, a fin de obtener el cumplimiento de tales obligaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula décimo segunda.

- Contrato con la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A.:

DECIMOSEGUNDO: Es convenido entre los contratantes que **constituye cláusula resolutoria del presente contrato**, el incumplimiento por parte de La Corporación de cualesquiera de las obligaciones asumidas por La Corporación y más específicamente la obligación de requerir el consentimiento de la Comisión Aeroportuaria para subcontratar o ceder los derechos y obligaciones asumidos por La Corporación (subrayado nuestro).

DECIMOTERCERO: Si La Corporación no cumpliera cualesquiera de las obligaciones a su cargo estipuladas en el presente contrato, el Estado Dominicano podrá también requerirle el cumplimiento de las mismas mediante acto escrito, otorgándole un plazo de treinta (30) días para el cumplimiento de definitivo de las obligaciones; y si La Corporación no obtemperare a dicho requerimiento, El Estado Dominicano se reserva la prerrogativa de utilizar las vías de derecho puestas a su alcance en la forma, plazos y condiciones establecidos por la Ley, a fin de obtener el cumplimiento de tales obligaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la Cláusula decimosegunda.

Vale resaltar que, en el caso particular del Aeropuerto Internacional de Punta Cana, el carácter indefinido del contrato consta expresamente, como se señaló, en el texto del Poder Especial núm. 280-2000<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> «[...] se reconocerá a la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE, S.A. como propietaria de las obras del Aeropuerto Internacional de Punta Cana (AIPUC), así como la única y exclusiva administradora, operadora y explotadora económica del citado aeropuerto, teniendo derecho a suscribir todos los contratos que fueren necesarios para asegurar el oportuno y completo cumplimiento de sus obligaciones de administración, operación, mantenimiento y explotación económica, ampliación y mejora del Aeropuerto internacional de Punta Cana (AIPUC) [...]» (subrayado nuestro).

*pac  
jmy  
FAN*



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

[...] se reconocerá a la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE, S.A. como propietaria de las obras del Aeropuerto Internacional de Punta Cana (AIPUC), así como la única y exclusiva administradora, operadora y explotadora económica del citado aeropuerto, teniendo derecho a suscribir todos los contratos que fueren necesarios para asegurar el oportuno y completo cumplimiento de sus obligaciones de administración, operación, mantenimiento y explotación económica, ampliación y mejora del Aeropuerto internacional de Punta Cana (AIPUC), **teniendo dicho contrato una duración indefinida** (subrayado nuestro).

4) *Sobre el requerimiento de habilitación como aeropuertos internacionales en los contratos*

Ninguno de los tres contratos objeto de análisis incluyen un requerimiento -ni expreso ni tácito- de que los aeropuertos privados continuarán operando siempre y cuando se mantengan habilitados por las autoridades aeronáuticas dominicanas e internacionales para operar como tales, es decir, que estén al día con sus permisos de operación y demás autorizaciones conforme a la normativa que rige la materia nacional e internacionalmente. Por lo que a falta de disposición contractual en este sentido aplican, únicamente, las normas nacionales e internacionales sobre la materia.

5) *Régimen de la Ley núm. 105 del 16 de marzo de 1967*

Por otro lado, ningún proceso de construcción de las referidas infraestructuras aeroportuarias de titularidad privada fue objeto de las disposiciones del régimen vigente a la fecha de suscripción de los respectivos contratos<sup>21</sup>, contemplado en la Ley núm. 105, del 16 de marzo de 1967, que sometía a concurso, para su adjudicación, todas las obras de ingeniería y

<sup>21</sup> Y que no fue derogada hasta la Ley núm. 340-06, cuyo artículo 80, numeral 1, dispone que «[I]uego de la entrada en vigencia de la presente de (sic) ley, quedarán derogadas las siguientes disposiciones: 1) Ley No. 105, del 16 de marzo de 1967, que somete a concurso para su adjudicación, todas las obras de ingeniería y arquitectura de más de RDS10,000.00».

*pac  
mey  
[Signature]*



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

arquitectura de más de RD\$10,000.00 que se propongan construir el Estado, los ayuntamientos y otros organismos e instituciones de carácter oficial. Esto se explica porque estos aeropuertos fueron construidos sin que mediasen fondos o recursos públicos, en idéntico sentido a cómo sería construido el Aeropuerto Internacional de Bávaro, por lo que este proyecto tampoco debería ser objeto de un proceso de licitación pública para obtener una concesión, conforme se analizará más adelante (III).

6) *Se encuentran sometidos a un régimen de autorización y no de concesión*

La autorización se distingue de otras técnicas jurídicas, como la concesión, pues al otorgarla la Administración pública verifica que se cumplan determinados requisitos, los cuales deben mantenerse en el tiempo, pero sin que esto conlleve un poder de dirección y control sobre la actividad. Por el contrario, en la concesión se fijan términos y condiciones específicos para la construcción de una obra o la prestación de un servicio, a la vez que se observa el amplio poder de *imperio* de la Administración materializado, en este caso, en el poder de dirección y control de la actividad concesionada.

En el caso de las autorizaciones administrativas estas presuponen el cumplimiento de una serie de condiciones que permitan seguir ejerciendo la actividad, sobre la cual el particular tiene derecho y que, por tanto, la Administración se limita a declararlo. Lo anterior no significa, sin embargo, que la Administración no pueda realizar inspecciones sobre dicha obra o respecto de determinado servicio, o que no se tomen recaudos necesarios atendiendo al nivel de riesgo que conlleve la actividad autorizada, pero estas circunstancias no transforman el régimen jurídico aplicable. En tal virtud, **la razón de ser de la autorización administrativa es el control preventivo de la actividad que el agente económico privado**

*pac  
my  
[signature]*



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

**pretende llevar a cabo** y no su dirección<sup>22</sup>. Ello es así por el carácter declarativo de la autorización: la cual reconoce, pero no otorga derechos.

Tomando en cuenta lo anterior, destacan en el horizonte dos categorías principales de autorizaciones administrativas: por un lado, aquellas que persiguen el levantamiento de barreras para el ejercicio de un derecho, llamadas autorizaciones simples o negativas y, como tales, controlan la actividad autorizada dentro de límites definidos; y, por otro lado, están las autorizaciones que se proyectan sobre actividades especialmente trascendentes para la vida colectiva, lo que justifica que estén sometidas a una especial intervención administrativa. Este tipo de autorizaciones han sido denominadas por la doctrina como **autorizaciones reglamentadas, autorizaciones positivas o autorizaciones operativas**<sup>23</sup>.

En el caso de los aeropuertos internacionales privados -La Romana, Cibao y Punta Cana-, aunque existen contratos mediante los cuales se han establecido las características de sus operaciones, hay que notar que también han intervenido autorizaciones administrativas; es decir, estos aeropuertos privados, así como cualquier otro que desee operar a futuro como tal, **necesariamente deben ser autorizados para llevar a cabo esta actividad y encontrarse sometidos a estrictos estándares de seguridad, eficiencia y operatividad** que deben proyectarse en el tiempo y que condicionan la vigencia de dicha autorización.

**III. ¿Son los servicios aeroportuarios servicios públicos, básicos o de interés social conforme al ordenamiento dominicano?**

---

<sup>22</sup> Laguna de Paz, José Carlos. La autorización administrativa: entre la *Escila* del dogmatismo y el *Caribdis* del Relativismo. En VV.AA, La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Thomson-Aranzadi, 2007.

<sup>23</sup> Laguna de Paz. Ídem. P. 36.

*Handwritten signature*





REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

La Constitución dominicana establece en el párrafo capital del artículo 147 que «[l]os servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley». Por consiguiente, la regulación de dichos servicios, de acuerdo con el numeral 3) del referido artículo 147, es facultad exclusiva del Estado, para lo cual «[l]a ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines».

La noción objetiva de servicio público se caracteriza como una «prestación» obligatoria y concreta, de naturaleza económica y social, que satisface una necesidad básica y directa de la comunidad. Desde esta perspectiva el Estado mantiene la titularidad y control del servicio<sup>24</sup>, en tanto «la Administración asume un protagonismo prácticamente exclusivo al ser ella la que dirige y se responsabiliza de la prestación de ciertos servicios -desplazando en esos ámbitos a los particulares o relegándolos a la mera gestión- que por ello se consideran públicos en un preciso sentido jurídico y constitucional»<sup>25</sup>. Como tal, el concepto de «servicio público» hace referencia al desarrollo de actividades por entidades estatales o por su mandato expreso, «para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público»<sup>26</sup>. Dentro de este grupo de prestaciones y servicios obligatorios para los ciudadanos se incluyen la seguridad social, la salud y la educación básica que, en muchos casos corresponden con la dimensión obligacional de determinados derechos fundamentales<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Mena Ramírez, Miguel H. «Los servicios aeroportuarios y su necesaria integración con el transporte aéreo. Marco jurídico», Revista Latinoamericana de Derecho Aeronáutico, núm. 4, noviembre 2011.

<sup>25</sup> Esteve Pardo, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, tercera edición, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 352.

<sup>26</sup> Mena Ramírez, Miguel H. «Los servicios aeroportuarios y su necesaria integración con el transporte aéreo. Marco jurídico», Revista Latinoamericana de Derecho Aeronáutico, núm. 4, noviembre 2011.

<sup>27</sup> Laguna de Paz, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, primera edición, Civitas – Thomson Reuters, España, 2016, pp. 401-402.

me  
mej  
AN



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Sin embargo, las realidades y particularidades propias de sociedades modernas cada vez más complejas acarrear la necesidad de dotar de nuevo sentido los conceptos de dominio público, obra y servicio públicos. Por tanto, si en la actualidad las redes de telecomunicaciones y de energía eléctrica, así como los oleoductos y gaseoductos, son de titularidad privada no existe inconveniente jurídico para hacer extensivo este mismo sistema a otros tipos de infraestructuras<sup>28</sup>, como las aeroportuarias, especialmente cuando el fenómeno de la privatización ha penetrado en todos los ámbitos de la aviación civil y la aeronavegación comercial.

El nuevo concepto de *servicio universal* -estándar mínimo de servicio al que todos tienen derecho<sup>29</sup>- aunado a la *despublificación* de la actividad estatal -que solo es referible a aquellas infraestructuras que quepa explotar económicamente<sup>30</sup> y no aquellas otras que estén abiertas a un uso general y gratuito<sup>31</sup>- permite que «el dominio público deja de ser tal y las instalaciones o equipamientos -sin dejar de ser “de interés general”, en cuanto están abiertas a un uso público- pueden ser de titularidad privada»<sup>32</sup>, como es el caso particular de las instalaciones o infraestructuras aeroportuarias privadas, cuya creación o establecimiento suele estar estimulada por el fuerte crecimiento de la demanda de transporte aéreo y la posición periférica de algunos Estados. Es ineludible, por tanto, que se diferencie entre las infraestructuras «que son destinadas a un uso público gratuito, siendo estas últimas las que deberían seguir permaneciendo bajo la óptica demanial o pública» y aquellas infraestructuras económicamente explotables respecto de las cuales no existe razón objetiva para mantener en la categoría de bienes públicos o «demanial» a todas las infraestructuras aeroportuarias<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Ariño Ortiz, G. y Villar Ezcurra, J.L., «Las infraestructuras en España: un reto para el nuevo milenio», en Revista de Obras Públicas, núm. 3.400, julio-agosto 2000.

<sup>29</sup> Navarro, Karlos, Ferney Moreno, Luis, *Teoría de los Servicios Públicos. Lecturas seleccionadas*, primera edición, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2018, p. 231.

<sup>30</sup> Por ejemplo, los aeropuertos.

<sup>31</sup> Por ejemplo, las carreteras.

<sup>32</sup> Sánchez Pavón, Bernardo, «Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada», CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura, núm. 154, Santiago de Chile, julio de 2011, p. 61.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 62.

no  
tmy  
[signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Además, a diferencia del servicio de transporte público colectivo, de pasajeros y de carga, que está acreditado como un servicio básico en el ordenamiento dominicano<sup>34</sup> y reconocido como un servicio público por el Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, este no es el caso de los servicios aeronáuticos<sup>36</sup> y aeroportuarios<sup>37</sup>. Estos servicios tampoco se configuran como de interés social, en tanto su propósito no es asegurar que la población tenga un nivel mínimo general, por ejemplo, de salud, educación, cultura o acceso a la vivienda. De lo que sí se trata es de actividades de interés general que, en función de su alto riesgo a la seguridad nacional y a la seguridad de las personas, son sometidas a una intensa regulación pública estatal, sin que por esto haya que considerarlas un servicio público, ya que, con la aludida *despublificación* de la actividad estatal, determinadas infraestructuras dejan de ser consideradas como bienes públicos sin que esto implique que su utilización deje de estar regulada<sup>38</sup>. La actividad de regulación responde así a un nuevo garantismo: el de los intereses generales frente a la actividad de unas empresas privadas que operan en régimen de mercado y competencia en sectores de relevancia fundamental para la sociedad y sus ciudadanos<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> «gg. [...] En esa tesitura, la Ley núm. 63-17 considera el transporte público terrestre de pasajeros como “[u]n servicio público y de interés público, regulado y gestionado por el Estado a través del INTRANT y los ayuntamientos”» (Sentencia TC/0589/18 de 10 de diciembre de 2018).

<sup>35</sup> Sentencias TC/0349/16 del 28 de julio de 2016 y TC/0589/18, del 10 de diciembre de 2018.

<sup>36</sup> Los servicios *aeronáuticos* son los relativos al control del espacio aéreo o aquellos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y del transporte.

<sup>37</sup> Los servicios *aeroportuarios* son aquellos que, por su naturaleza y función, pueden estar encomendados a una autoridad, pero no aeronáutica (aduanas, policía, seguridad exterior e interior, etc.). Dentro de las actividades aeroportuarias se encuentran, por ejemplo, la construcción de infraestructuras y equipos aeroportuarios propiamente dichos o de apoyo directo; la explotación de infraestructuras, incluidos el mantenimiento y la gestión de infraestructuras aeroportuarias; el transporte aéreo, servicios de asistencia en tierra y utilización de infraestructura conexas; actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto, como la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles; y actividades relacionadas con la protección y el control aéreo.

<sup>38</sup> Sánchez Pavón, Bernardo, «Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada», CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura, núm. 154, Santiago de Chile, julio de 2011, p. 61.

<sup>39</sup> Esteve Pardo, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, tercera edición, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 464.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

El Tribunal Constitucional reconoce que la Constitución faculta al legislador de manera exclusiva a regular los servicios públicos, cuya finalidad principal es satisfacer necesidades de interés colectivo<sup>40</sup>. Este colegiado ha precisado, además, que el concepto de servicio público está reservado para aquellas actividades que deben ser ofrecidas, de manera general y continua, por parte del Estado a fin de responder a las distintas exigencias formuladas para el buen funcionamiento de la sociedad y procurar el bienestar personal y colectivo de los ciudadanos<sup>41</sup>.

Aunque las actividades en las que se manifiesta el servicio público pueden ser teóricamente englobadas en diversos grupos, entre los cuales se encuentran los servicios económicos que comprenden bloques de suministro (agua, gas, electricidad, etc.), los servicios de transportes (terrestre, aéreo, ferrocarril, etc.) y los servicios de comunicaciones (radiodifusión, telefonía, televisión, correo, etc.), la determinación de si una actividad constituye un servicio público

---

<sup>40</sup> «n. De igual manera, el artículo 147 de la Constitución faculta al legislador, de manera exclusiva, a regular los servicios públicos, los cuales están destinados a satisfacer **necesidades de interés colectivo**, lo que obliga al Estado a garantizar su acceso, respondiendo además a los principios de universalidad, calidad, razonabilidad, responsabilidad, equidad, eficiencia y continuidad. o. Estos servicios pueden ser prestados por el Estado directamente, o por entidades privadas, mediante el otorgamiento de concesiones dadas de conformidad con la ley, en las que se asegure la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público. p. El servicio de transporte colectivo es, sin lugar a dudas, un servicio público, sinónimo de crecimiento económico y progreso de una sociedad, lo que obliga al Estado a garantizar su acceso, y a tomar cualesquiera medidas sean necesarias para garantizar su acceso, así como la calidad y la eficiencia del mismo, a los fines de que prevalezca el interés general» (subrayado nuestro) (Sentencia TC/0349/16 del 28 de julio de 2016).

<sup>41</sup> «10.8.1. Por último, la accionante alega la vulneración del **artículo 147, numeral 2), sobre la finalidad de los servicios públicos, el cual establece que “la regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines”**. 10.8.3. La accionante considera que la recaudación de tributos por parte del Estado, se trata de un “servicio público”, interpretación que resulta errónea, pues el concepto de servicio público está reservado para aquellas actividades que deben ser ofrecidas, de manera general y continua por parte del Estado, o mediante concesión, asociación o participación, y que tiendan a satisfacer las necesidades de orden colectivo, cuya finalidad es responder a las distintas exigencias para el buen funcionamiento de la sociedad y procurar el bienestar personal y colectivo de los ciudadanos. 10.8.5. La recaudación tributaria por parte del Estado obedece a un interés destinado a cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas, por tanto, tal y como dispone el señalado mandato constitucional, su implementación y regulación está respaldada por el principio de potestad tributaria, que es la facultad jurídica que detenta el Estado para establecer obligaciones tributarias, consistente en el poder de sancionar normas que conlleven la obligación de pagar una contribución a cargo de determinados individuos [...]» (subrayado nuestro) (Sentencia TC/0105/19, del 27 de mayo de 2019).



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

corresponde -por ley- al ordenamiento nacional, en cuanto tal clasificación la sustrae de la actividad privada. En consecuencia, dado que la declaración formal que persigue el texto constitucional dominicano debe ser efectuada por el Poder Legislativo<sup>42</sup>, los servicios aeroportuarios ni son ni pueden equiparse a servicios públicos porque ni la Constitución ni ninguna de las normas que regulan el sector de la aviación civil así lo prevén<sup>43</sup>.

**IV. Sobre el régimen de concesiones de la Ley núm. 340-06 y el régimen de alianzas público-privadas de la Ley núm. 47-20 a la construcción, operación y mantenimiento de aeropuertos de carácter privado**

La finalidad de la Ley núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, del 20 de julio de 2006, y sus modificaciones, es asegurar que el Estado logre la máxima eficiencia en el manejo de los *fondos públicos*, en un marco de competitividad y transparencia, para lo cual deben establecerse métodos de planificación y programación para el uso de estos *recursos públicos* que respondan a las necesidades y requerimientos de la sociedad, así como a las disponibilidades presupuestarias y de financiación<sup>44</sup>. A su vez, en el capítulo relativo a las normas especiales para los contratos de concesión<sup>45</sup> de obras públicas, esta ley prevé en su artículo 46 que «[p]ara los fines de esta ley, **se entiende por concesión** la facultad que el Estado otorga a los particulares, **personas naturales o jurídicas**, para que por su cuenta y riesgo **construyan, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren, produzcan, operen o administren una obra, bien**

<sup>42</sup> Salvo dos excepciones expresamente previstas por la Constitución en lo relativo al derecho a la educación: (i) el numeral 11 del artículo 63 dispone que el Estado garantiza servicios *públicos* de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática con el fin de permitir el acceso universal a la educación; y (ii) el numeral 13 del artículo 63 consagra la garantía de la educación pública gratuita y obligatoria en el nivel inicial, básico y media.

<sup>43</sup> En este sentido, vid., la Ley núm. 8, que crea la Comisión Aeroportuaria, del 17 de noviembre de 1978; la Ley núm. 491-06, de Aviación Civil, del 28 de diciembre de 2006, y sus modificaciones; la Ley núm. 188-11, de Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil, del 16 de julio de 2011, y su reglamento de aplicación.

<sup>44</sup> En este sentido, véanse los «CONSIDERANDO» cuarto y quinto del preámbulo de la Ley núm. 340-06.

<sup>45</sup> Derogado de manera expresa por el artículo 97 de la Ley núm. 47-20, de Alianzas Público-Privadas, del 20 de febrero de 2020.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

o servicio público, bajo la supervisión de la entidad pública concedente, con o sin ocupación de bienes públicos [...]».

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, es crucial resaltar que para el desarrollo, construcción, operación y explotación económica del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro no mediarán fondos ni recursos públicos ni tampoco la construcción, operación o administración de una obra, bien o servicio público en los términos de la Ley núm. 340-06. Tampoco se contempla que, transcurrido un determinado período, los bienes o la infraestructura creada pasarán al Estado, pues desde un inicio se le reconoce a estos un carácter privado. Al contrario, tal como es el caso en los tres aeropuertos de titularidad privada (Cibao, Romana y Punta Cana), el proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro se llevará a cabo en su totalidad con fondos privados y estará bajo completa titularidad y supervisión privadas, quedando en manos del Estado dominicano el ejercicio de aquellas potestades públicas irrenunciables, como los servicios de navegación aérea, seguridad aeroportuaria y de la aviación civil, aduanas y migración, entre otros<sup>46/47</sup>, para los cuales,

<sup>46</sup> A modo ilustrativo, el contrato suscrito entre el Estado dominicano y la empresa Central Romana Corporation, Limited establece en su artículo «CUARTO» lo siguiente:

CUARTO: Queda entendido entre las partes que la operación del Aeropuerto para **aquellas actividades que no sean propias de dependencias estatales** quedará a cargo de El Central, y en este sentido, éste deberá dar los servicios de operación del Aeropuerto, así como el mantenimiento necesario a sus infraestructuras, debiendo proveer, a su costo, el personal necesario para estas actividades.

PARRAFO I: En consecuencia con lo estipulado en el presente artículo **El Estado tendrá**, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil y de conformidad con los estatutos legales vigentes sobre la materia, **la supervigilancia técnica del mismo, así como a través de los organismos competentes la responsabilidad sobre los servicios de seguridad, migración, aduana, sanidad pública, cuarentena agrícola y demás servicios propios de El Estado.** (subrayado nuestro).

De manera similar, los artículos «CUARTO» de los contratos suscritos con la compañía el Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A. y con la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A. contemplan reconocen las potestades públicas irrenunciables del Estado dominicano en idénticos términos.

<sup>47</sup> Un antecedente de interés en relación a la utilización de recursos públicos en infraestructuras aeroportuarias de carácter privado lo constituye el Decreto núm. 457-02, del 20 de junio de 2002, en razón del cual se fijó la suma de RD\$5,000.00 para costear los gastos de inspección y supervisión previo a la instalación de antenas y la



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

además, recibe una contraprestación a través del cobro de derechos, tasas e impuestos. Es decir, los presupuestos de una autorización no contrarían la independencia y autonomía de las autoridades dominicanas competentes en materia de aviación civil o aquellas destinadas a velar por la seguridad e interés de nuestro país, sino que, por el contrario, trabajarían en coordinación, cooperación y asistencia mutua en todo momento, como ha sucedido con los demás aeropuertos internacionales de titularidad privada en territorio dominicano.

Por consiguiente, el régimen de concesiones de la Ley núm. 340-06, resulta inaplicable por las razones indicadas más arriba. Además, vale decir que los artículos 97 y 98 de la Ley núm. 47-20, de Alianzas Público-Privadas, del 20 de febrero de 2020, dispusieron la derogación de dicho régimen en los términos siguientes:

Artículo 97.- Derogación. **Quedan derogados los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 57, 58, 59, 60, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 de la Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y sus reglamentos<sup>48</sup>.**

Artículo 98.- Supresión de término. **Queda suprimido de la Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Concesiones y Obras, toda referencia a los términos concesión o concesiones contenida en los artículos que no han sido derogados<sup>49</sup>.**

En consecuencia, el régimen de concesiones de la Ley núm. 340-06 no solo es inaplicable porque en el desarrollo, construcción, operación, explotación económica y mantenimiento del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro no media la erogación de fondos o recursos

---

construcción de helipuertos, aeródromos o aeropuertos, que debían ser pagados por las personas privadas interesadas y solicitantes de dichos servicios; es decir, los privados acarrearon el costo de este servicio del Estado. Se trata de un tipo de actuación comúnmente visto en los modelos de autorización administrativa, y no de concesión; siendo el primero de estos el que se ha instaurado en el ordenamiento dominicano respecto de los aeropuertos de titularidad privada.

<sup>48</sup> Subrayado nuestro.

<sup>49</sup> Subrayado nuestro.

me  
my  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

públicos, sino, y más importante aún, porque este régimen particular quedó **expresamente derogado** por los artículos 97 y 98 de la Ley núm. 47-20.

Hechas las precisiones anteriores dirigimos ahora nuestra atención al régimen instaurado por la aludida Ley núm. 47-20, la cual tiene como objeto regular el inicio, selección, adjudicación, contratación, ejecución, seguimiento y extinción de Alianzas Público-Privadas, lo cual tampoco resulta aplicable al proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro. En efecto, conforme a las disposiciones del Párrafo I de su artículo 2 «[q]uedan fuera del alcance de dicha ley los **permisos, licencias, autorizaciones y las denominadas concesiones establecidas en leyes sectoriales, cuando no se ajusten a la definición de alianza público-privada** establecida en el artículo 4 de esta ley». El referido artículo 4, en su numeral 6, precisa, a su vez, que «[l]a alianza público-privada es el mecanismo por el cual agentes públicos y privados suscriben voluntariamente **un contrato de largo plazo**, como consecuencia de un proceso competitivo, para la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social en el que existe **inversión total** o parcial por parte de agentes privados, aportes tangibles o intangibles por parte del sector público, distribución de riesgos entre ambas partes, y la remuneración está asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato».

A diferencia de lo que prevé la Ley de Alianzas Público-Privadas, en este caso lo que persigue la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB S.A.S., como un agente privado, es el desarrollo, construcción, operación y explotación económica del Aeropuerto Internacional de Bávaro, para lo cual realizará una inversión total por parte de dicho agente privado a su solo riesgo, por lo que en este escenario no se persigue la provisión, gestión u operación de bienes o servicios de interés social porque, como ya fue argüido en la sección anterior, los servicios aeroportuarios no constituyen servicios públicos, básicos o de interés social. En la especie, tampoco se configura ni mucho menos se prevé una distribución de riesgos entre ambas partes ni tampoco un régimen de remuneración asociado al desempeño

*me  
mej  
[signature]*





REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

del aeropuerto, ni se utilizarán fondos públicos o se dispondrán de activos del Estado para la realización de dicho aeropuerto. Tampoco se trata de la construcción de una infraestructura privada con vocación a convertirse eventualmente en una infraestructura pública bajo los términos de la Ley núm. 47-20.

El Estado dominicano recibe un beneficio de la operación y explotación económica del aeropuerto, materializada en el cobro de derechos, tasas e impuestos, pero este beneficio no debe equiparse a la noción de «remuneración asociada al desempeño» contemplada en el citado numeral 6 del artículo 4 y definida en el numeral 28 de dicho artículo porque el Estado no es el sujeto de dicho mandato, sino, más bien, el agente privado, pues es sobre este que recae la carga del esfuerzo financiero y, en consecuencia, es quien tiene interés de repagarse lo invertido, sin que el Estado tenga que aportar activos, otorgar garantías soberanas, disponer de fondos públicos o incurrir en préstamos para solventar la construcción de ese aeropuerto ni para su operación a través del tiempo. Por su parte, tratándose de un bien privado *en ciernes*, de titularidad privada en su totalidad y cuya finalidad no es proveer servicios públicos, básicos o de interés social, conforme los razonamientos esbozados, tampoco se configura la necesidad de prever una distribución de riesgos entre ambas partes. Por consiguiente, no se configuran las condiciones que la referida norma prevé como imprescindibles para su aplicación.

Cabe notar, además, que la aviación civil, los servicios y la seguridad aeroportuarios y de la aviación civil se regulan mediante leyes sectoriales, que son las que aplican en esta materia. A modo ilustrativo, la Ley núm. 491-06, sobre Aviación Civil, del 22 de diciembre de 2006, dispone *expresamente* en su artículo 2 que la aeronáutica civil en la República Dominicana se rige por la referida Ley 491-06, la cual deberá ser aplicada sin perjuicio de lo estipulado en tratados y convenios internacionales ratificados por el país. Para su adecuada aplicación esta ley también crea el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) como un ente público especializado y técnico encargado de la supervisión y control de la aviación civil en la

no  
only  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

República Dominicana<sup>50</sup> y a la Junta de Aviación Civil (JAC) como un organismo asesor del Poder Ejecutivo en lo relativo a la política del transporte aéreo nacional, así como regulador y ejecutor de los aspectos económicos de dicho transporte.

**V. Sobre la Resolución núm. 6796, la autorización del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y la aprobación previa del Poder Ejecutivo**

La referida Ley núm. 8 crea la Comisión Aeroportuaria como el organismo especializado encargado de velar por la administración, uso y mantenimiento de todos los aeropuertos del país, a fin de que estos cumplan eficazmente sus funciones esenciales<sup>51</sup>. Es en esta capacidad que la Comisión Aeroportuaria conoce de la solicitud que le fuera formulada por las empresas ABRISA, S.R.L. (Grupo ABRISA) y Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S.A.S. para desarrollar un nuevo aeropuerto privado con el nombre de Aeropuerto Internacional de Bávaro.

Por su parte, la Ley núm. 491-06, de Aviación Civil de la República Dominicana, crea el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) como un ente público especializado y técnico encargado de la supervisión y control de la aviación civil en la República Dominicana, excepto de las atribuciones conferidas a la Junta de Aviación Civil (JAC), y ejercer las demás funciones que le son otorgadas por esta ley<sup>52</sup>. Dentro de las facultades del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) se encuentra la de autorizar y fiscalizar el establecimiento y construcción de aeródromos y aeropuertos. Pero dicha autorización, en el caso específico del establecimiento de un aeropuerto, está sujeta a la aprobación previa del Poder Ejecutivo en los siguientes términos:

<sup>50</sup> Artículos 22 y 23.

<sup>51</sup> Artículo 2.

<sup>52</sup> Artículos 22 y 23.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Artículo 26.- Sin perjuicio de las demás atribuciones conferidas por la presente ley, serán atribuciones del IDAC, las siguientes: [...]

r) para el establecimiento de un aeródromo de uso público o privado, se requerirá la autorización del IDAC. **Si se tratare de un aeropuerto, será necesario además, la aprobación previa del Poder Ejecutivo;**

s) **autorizar y fiscalizar la construcción, puesta en funcionamiento y operación aeronáutica de los aeropuertos y aeródromos de uso público y privado del país;**<sup>53</sup>

Es decir, que la autorización para el establecimiento de un aeropuerto, como el Aeropuerto Internacional de Bávaro, que corresponde otorgar al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), requiere *previamente* la aprobación del Poder Ejecutivo, el cual sólo puede conceder dicha aprobación una vez este reciba y conozca una solicitud con tal propósito. En efecto, mediante el Oficio núm. 0000072, del 29 de enero de 2020, la Comisión Aeroportuaria remite a este poder «su recomendación favorable», contenida en la Resolución núm. 6796, del 23 de enero de 2020, en relación con el desarrollo, construcción, operación y explotación económica del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

Es importante señalar que el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) es un organismo que sustituye a la Dirección General de Aeronáutica Civil, creada mediante la Ley núm. 4119, del 22 de abril de 1955, modificada por la Ley núm. 505, de Aeronáutica Civil, del 10 de noviembre de 1969.

Esa Dirección General de Aeronáutica Civil estaba facultada, conforme a los términos del artículo 18 de la indicada Ley núm. 505, a ejercer diversas atribuciones entre las que no se encontraba la de autorizar, previa aprobación del Poder Ejecutivo, el establecimiento de un aeropuerto. Es por esta razón que para la suscripción de los contratos entre el Estado

---

<sup>53</sup> Subrayado nuestro.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Dominicano y las empresas privadas -Central Romana Corporation, Limited<sup>54</sup>, Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A.<sup>55</sup> y la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A.<sup>56</sup>-, mediante los cuales se autorizó la construcción y funcionamiento de los aeropuertos internacionales de titularidad privada<sup>57</sup>, fue necesario únicamente el dictamen de una resolución por parte de la Comisión Aeroportuaria mediante la cual aprobaba el contrato a intervenir entre el Estado dominicano y cualesquiera de estos operadores aeroportuarios privados, pero no una resolución otorgando su conformidad y no objeción, como sí ha sido el caso con el proyecto sometido por la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB S.A.S. En virtud de dicha resolución, la Comisión Aeroportuaria ordenó a dicha empresa a cumplir con todas las disposiciones legales, reglamentaciones y normas administrativas que le fueren aplicables, incluyendo la obtención de las certificaciones, permisos y autorizaciones requeridas por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), al tiempo que instruyó al presidente en funciones de la Comisión Aeroportuaria y al director ejecutivo del Departamento Aeroportuario y secretario de la Comisión Aeroportuaria a remitir dicha resolución, con la recomendación favorable de esa Comisión a la consideración del Poder Ejecutivo, hoy sujeto a las disposiciones de las Leyes núm. 8 y núm. 491-06 y no a las de la Ley núm. 505.

A modo ilustrativo, la Resolución núm. 5750, dictada por la Comisión Aeroportuaria el 18 de marzo de 1999 en relación al aeropuerto de La Romana, dispuso:

SE APRUEBA POR MAYORIA DE VOTOS DE LOS MIEMBROS PRESENTES, EL PROYECTO DE CONTRATO A INTERVENIR ENER (sic) EL ESTADO DOMINICANO Y EL CENTRAL ROMANA CORPORATION, L.T.D., PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACIÓN DEL NUEVO AEROPUERTO EN EL BATEY CACATA DE LA ROMANA, TAL Y COMO FUE PRESENTADO POR LA SUBCOMISIÓN CREADA AL

<sup>54</sup> El 25 de agosto de 1999.

<sup>55</sup> El 31 de julio de 2000.

<sup>56</sup> El 10 de julio de 2000.

<sup>57</sup> Aeropuerto Internacional de La Romana, Aeropuerto Internacional del Cibao y Aeropuerto Internacional de Punta Cana.

me  
my  
AM



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

EFFECTO. SE **INSTRUYE** AL DIRECTOR EJECUTIVO DEL DEPARTAMENTO AEROPORTUARIO, A REALIZAR LOS TRAMITES QUE FUEREN NECESARIOS PARA LA FORMALIZACIÓN DEL REFERIDO CONTRATO (subrayado del texto original)

Mientras que la Resolución núm. 6043, dictada por la Comisión Aeroportuaría el 3 de mayo de 2000 en relación al aeropuerto de Punta Cana, estableció:

LA COMISIÓN AEROPORTUARIA RESUELVE PRIMERO: **APROBAR** EL PROYECTO DE CONTRATO A INTERVENIR ENTRE EL ESTADO DOMINICANO Y LA CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DEL ESTE, S.A., PARA FORMALIZAR Y DELIMITAR SUS RESPECTIVOS DERECHOS Y RESPONSABILIDADES EN LA OPERACIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL PUNTA CANA, TAL COMO FUE PRESENTADO POR LA SUBCOMISIÓN DESIGNADA AL EFECTO. [...] TERCERO: **SE INSTRUYE** AL DIRECTOR EJECUTIVO DEL DEPARTAMENTO AEROPORTUARIO A REALIZAR LOS TRAMITES QUE FUEREN NECESARIOS PARA LA FORMALIZACIÓN DEL REFERIDO CONTRATO (subrayado nuestro)

Por su parte, la Resolución núm. 6796, dictada por la Comisión Aeroportuaría el 23 de enero de 2020, en ocasión al proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, dispone:

PRIMERO: **Otorgar** su conformidad y no objeción al desarrollo, construcción, operación y explotación económica del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, cuya inversión total estará bajo la responsabilidad y costo exclusivo de su promotor GRUPO ABRISA y de la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB S.A.S., al amparo de los mismos términos y condiciones contractuales que los demás aeropuertos de propiedad privada que actualmente operan en la República Dominicana.

TERCERO: **La empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB S.A.S. deberá cumplir con todas las disposiciones legales, reglamentaciones y normas administrativas que le fueren aplicables**, incluyendo el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 8 que crea la Comisión Aeroportuaría

Handwritten signature in blue ink.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

de fecha 17 de noviembre de 1978; la Ley 491-06 de Aviación Civil del 28 de diciembre del 2006 y sus modificaciones; la Ley No. 188-11 de Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil del 16 de julio de 2011; y las Ley General 64-00 Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales; **así como la obtención de las certificaciones, permisos y autorizaciones requeridas por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC)**; el Cuerpo Especializado en Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil (CESAC); el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); y las autoridades municipales competentes, entre otros, sin que esta enunciación sea limitativa.

CUARTO: Se instruye al Presidente en funciones de la Comisión Aeroportuaria y al Director Ejecutivo del Departamento Aeroportuario y Secretario de la Comisión Aeroportuaria, **a remitir la presente Resolución, con la recomendación favorable de esta Comisión Aeroportuaria, a la consideración del Poder Ejecutivo** por tratarse de un aeroportuario internacional de uso público que requiere ser aprobado y designado por el Poder Ejecutivo como puerto de entrada y salida para el tráfico aéreo internacional, donde se llevarán a cabo trámites y formalidades de aduana, migración, salud pública, reglamentación veterinaria y fito zoosanitarias, seguridad aeroportuaria y otros requerimientos gubernamentales.

QUINTO: Se delega en el Presidente en funciones de la Comisión Aeroportuaria y en el Director Ejecutivo del Departamento Aeroportuario y Secretario de la Comisión Aeroportuaria **la preparación y redacción de un proyecto de contrato** en las mismas condiciones y términos que los establecidos en los contratos formalizados con las empresas operadoras de los aeropuertos internacionales de propiedad privada de Punta Cana; del Cibao y de la Romana, **así como un Proyecto de Poder para la autorización y firma del contrato correspondiente, los cuales deberán ser igualmente sometidos a la consideración del Poder Ejecutivo**<sup>58</sup>.

De lo citado se desprende claramente que, mediante el dictamen de la Resolución núm. 6796, la Comisión Aeroportuaria **se limitó** a tramitar al Poder Ejecutivo **su conformidad y no objeción al proyecto y no a autorizar el establecimiento de aeropuertos de iniciativa**

<sup>58</sup> Subrayado nuestro.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

**privada**, a la vez que **ordenó a la empresa** Aeropuerto Internacional de Bávaro S.A.S. cumplir con todos los requerimientos legales, incluida la obtención de la correspondiente autorización del Instituto Dominicano de Aviación Civil, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo.

La Comisión Aeroportuaria no podía aprobar o autorizar, **como en efecto no hizo**, a la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB S.A.S la construcción y operación de un aeropuerto internacional pues es obvio que no tiene competencia legal para ello. Sin embargo, en tanto organismo especializado que tiene entre sus atribuciones, según el artículo 2 de la Ley núm. 8 del 17 de noviembre de 1978, velar por la administración, el uso y el mantenimiento de los aeropuertos para que estos cumplan sus funciones, es razonable deducir que dicha Comisión, como parte del engranaje institucional que rige la aeronáutica civil en el país, tiene potestad para emitir una resolución en la que plasme su conformidad y no objeción con un proyecto de construcción de un aeropuerto privado, lo cual, aunque bajo ningún concepto es vinculante al Poder Ejecutivo, le sirve a este de referencia al momento de tomar una decisión.

Esto quiere decir que la autorización para el establecimiento de un aeropuerto, que corresponde otorgar al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), en los términos del referido artículo 26, literal r), de la Ley núm. 491-06, requiere previamente la aprobación del Poder Ejecutivo. Este último, para estar en condiciones de emitir dicha aprobación, solicitó al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), mediante el oficio núm. 0235, del 19 de mayo de 2020, un informe técnico sobre el proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro. Vale resaltar que ninguna disposición legal establece de manera expresa que el Poder Ejecutivo debe solicitar la opinión técnica al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) previo a emitir su aprobación; no obstante, este consideró oportuno y una buena práctica administrativa requerir la opinión de dicho ente para darle sustento a la aprobación que pudiese resultar de este proceso.

me  
jmc  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Atendiendo a esta solicitud, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) comunicó al Poder Ejecutivo, a través del oficio núm. 1913, del 2 de julio de 2020, que, de conformidad con los estudios realizados por sus áreas técnicas para evaluar la viabilidad técnica operacional de la construcción del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro por parte del Grupo ABRISA, este **«resulta, en principio, viable y factible técnicamente»**, por lo que **recomienda al Poder Ejecutivo «aprobar la construcción de dicho aeropuerto»**. A seguidas, esta entidad indica que, de contar con esta aprobación, procedería, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales que rigen la materia, **«a autorizar y fiscalizar la construcción del citado aeropuerto para así, llegado el momento, tramitar su habilitación como puerto de entrada y salida para el tráfico aéreo internacional, dotado de todas las dependencias oficiales correspondientes; así como a su certificación conforme a los criterios establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)»**<sup>59</sup>.

De lo anterior se desprende que, mediante la Resolución núm. 6796 la Comisión Aeroportuaria no autorizó la construcción, operación y explotación económica del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, pues esta es una atribución que le corresponde al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), previa aprobación del Poder Ejecutivo, de conformidad con las letras r) y s) del artículo 26 de la Ley núm. 491-06.

**VI. La autorización y eventual suscripción de un contrato para la construcción, operación y explotación económica de un nuevo aeropuerto internacional en el marco de la confianza legítima, la libre competencia y la libertad de empresa**

La noción de libertad económica se refiere a la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a **crear**,

<sup>59</sup> Subrayado nuestro.





REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

**mantener o incrementar su patrimonio**<sup>60</sup>. Como tal, reconoce a toda persona la posibilidad de realizar actividades de carácter y fin económicos con el propósito de incrementar su patrimonio, lo cual se manifiesta, a su vez, en las libertades de empresa (libre iniciativa y libertad contractual) y de competencia.

La libertad de empresa se encuentra consagrada en el ordenamiento dominicano en el artículo 50 de la Constitución en el sentido siguiente:

Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes (subrayado nuestro).

Según el Tribunal Constitucional, este derecho a la libertad de empresa «puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos»<sup>61</sup> y, como derecho fundamental, «se configura como un derecho que solo puede ejercitarse en el mercado, que consiste en la libertad para decidir qué producir y cómo hacerlo de acuerdo con la ley. El valor jurídico protegido por la libertad de empresa es la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada, de acuerdo con el citado artículo 50 de la Constitución, por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes»<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Vid., Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-425/92, C-615/02, C-830/10, C-644/12, C-909/12, C-882/14, C-035/16, C-359/16.

<sup>61</sup> TC/0049/13; Ver Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-263/11.

<sup>62</sup> TC/0535/15 (párrafo 11.21).



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Por consiguiente, la libertad de empresa concierne a la posibilidad de acceder y permanecer en el mercado, o de iniciar y desarrollar actividades productivas o de comercialización, siempre que se respeten las reglas establecidas. Esta persigue, además, salvaguardar y promover la competencia libre y leal, la cual surge «cuando un conjunto de empresarios (personas naturales o jurídicas), en un marco normativo, de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos en la conquista de un determinado mercado de bienes y servicios. La libertad de competencia supone la ausencia de obstáculos entre una pluralidad de empresarios en el ejercicio de una actividad económica lícita»<sup>63</sup>.

En este punto cabe además hacer referencia a las disposiciones de los artículos 218, 219 y 221 de la Constitución, los cuales reconocen y persiguen salvaguardar la libertad y el fomento de la iniciativa privada, así como la igualdad del tratamiento y las condiciones de la actividad empresarial.

Precisado lo anterior, es prudente señalar, respecto del caso que nos ocupa, que el sector de la aviación civil en el contexto dominicano no es ajeno a la esencia de las libertades de empresa y de competencia. De hecho, como señala un destacado especialista en la materia, «[e]n los últimos decenios del pasado siglo, se ha abogado por una mayor implicación de la iniciativa privada en la provisión de infraestructura de transporte, donde los sistemas aeroportuarios no han estado exentos de esta tendencia»<sup>64</sup>. Y es que, en efecto, la autorización de aeropuertos promovidos por particulares suele estar estimulada por el fuerte crecimiento de la demanda de transporte aéreo y la posición periférica de algunos Estados, lo cual se ha puesto de manifiesto en la República Dominicana en la que el sector privado ha jugado un papel de primer orden en el desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias.

---

<sup>63</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-616 de 2001 y C-197 de 2012

<sup>64</sup> Sánchez Pavón, Bernardo, «Sistemas aeroportuarios: servicio público e iniciativa privada», Boletín FAL núm. 261, mayo 2008, p. 1.

me  
may  
2011



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Ahora bien, este tipo de iniciativas «plantentan una problemática jurídico-administrativa de orden práctico, pues en ocasiones el ordenamiento jurídico correspondiente ha sido configurado sobre la premisa de que los aeropuertos comerciales sean de titularidad pública, no contemplando adecuadamente otras eventualidades»<sup>65</sup>. No obstante, como ha quedado demostrado, el ordenamiento jurídico dominicano ha creado los canales para el desarrollo y explotación de, hasta la fecha, tres aeropuertos de titularidad privada. Este hecho se traduce en un accionar de la Administración lo suficientemente concluyente que genere una expectativa plausible a cualquiera otra persona privada a confiar en la legalidad de la actuación administrativa previa, lo cual se conoce como el derecho o principio de confianza legítima o seguridad jurídica<sup>66</sup>. Este ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia y respaldado por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

10.26 [...] la Suprema Corte de Justicia había declarado que **el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima**, como se le llama en derecho europeo, [...] es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma **consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico** [Sentencia núm. 1 de la Suprema Corte de Justicia, del siete (7) de marzo de dos mil siete (2007), dictada en materia constitucional]<sup>67</sup>.

En esencia, su configuración y reconocimiento en el ordenamiento requiere que medie un acto de la Administración lo suficientemente concluyente para provocar en el afectado [o interesado] uno de los tres tipos siguientes de confianza: a) confianza del afectado [o interesado] en que la Administración pública actúa correctamente; b) confianza del afectado [o interesado] en que es lícita la conducta que mantiene en su relación con la Administración

<sup>65</sup> Sánchez Pavón, Bernardo, «Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada», CEPAL, Serie recursos naturales e infraestructura, núm. 154, Santiago de Chile, julio de 2011, p. 61.

<sup>66</sup> Este principio surge en la República Federal de Alemania y, luego, es recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, para definir una situación digna de ser amparada al haber sido violada la confianza puesta en la acción de la Administración pública.

<sup>67</sup> Sentencia TC/0169/16, del 12 de mayo de 2016 (subrayado nuestro).



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

pública, al existir un eventual error de prohibición; c) confianza del afectado [o interesado] en que sus expectativas como interesado son razonables. De igual manera, la Administración pública debe provocar signos (actos o hechos) externos que, incluso, sin necesidad de ser jurídicamente vinculantes, orienten al administrado hacia una determinada conducta que de no ser por la apariencia de legalidad creada no hubiere efectuado. Estos actos de la Administración pública reconocen o constituyen, a su vez, una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad confía el administrado.

En la especie, los *actos suficientemente concluyentes, signos externos o expectativa plausible* son los contratos suscritos entre el Estado dominicano y la empresa Central Romana Corporation Limited, la compañía Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A. y la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A., respectivamente, los cuales se formalizaron al amparo de las leyes sectoriales núm. 8 y núm. 505 (derogada por la Ley núm. 491-06) y se caracterizaron, conforme ha sido señalado en las secciones anteriores, por la aprobación de dichos proyectos por la Comisión Aeroportuaria y la eventual autorización del Poder Ejecutivo a estos fines.

Recordando, además, que, como fue explicado en la primera sección (I), estos aeropuertos fueron construidos sin que mediara fondo o recurso público, contrario al Aeropuerto Internacional de Las Américas, José Francisco Peña Gómez, en Santo Domingo; el Aeropuerto Internacional La Isabela, Dr. Joaquín Balaguer, en el municipio Santo Domingo Norte; el Aeropuerto Internacional General Gregorio Luperón, en Puerto Plata; el Aeropuerto Internacional María Montez, en Barahona; y el Aeropuerto Internacional Arroyo Barril, en Samaná, objetos del contrato de concesión suscrito entre el Estado dominicano y la Comisión Aeroportuaria con la sociedad Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI, S.A. (AERODOM) el 7 de julio de 1999.

Al mismo tiempo, estos contratos establecieron expresamente que para garantizar una igualdad en las condiciones operacionales de las compañías operadoras propietarias o

me  
fue  
[Handwritten signature]



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

concesionarias de aeropuertos, sean estas propietarias o no de estos, el Estado dominicano reconoce que cada una de las compañías recibirá de pleno derecho iguales beneficios que aquellos otorgados por el Estado a cualquier otro operador, propietario o concesionario de aeropuertos en la República Dominicana, ya sean éstos otorgados antes o después de la suscripción de dichos acuerdos<sup>68</sup>.

Por consiguiente, todo menoscabo de este principio o derecho de la confianza legítima provoca, indudablemente, varios efectos jurídicos de importancia, pues actúa como límite al ejercicio de las potestades discrecionales del Estado, opera como una garantía del principio de igualdad y provoca el deber de la Administración de resarcir la frustración de las expectativas legítimas y los derechos subjetivos lesionados. Además, «[e]l principio de la confianza legítima, junto con el de la buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, dimana del principio de igualdad jurídica, esto es, la certidumbre de las relaciones con los poderes públicos, saber, el administrado, a qué atenerse con éstos, quienes deben evitar las situaciones objetivamente confusas y mantener las situaciones jurídicas, aunque no sean absolutamente conformes con el ordenamiento jurídico»<sup>69</sup>.

Como se ha dicho, el accionar histórico del Estado en esta materia ha sentado la figura de aeropuertos privados paralelamente con la de aeropuertos concesionados de propiedad estatal, aunque dicha figura no esté propiamente plasmada en ninguna legislación ya que hasta la fecha no se ha emitido ninguna ley especial que regule los aeropuertos de titularidad privada. Hay que notar también que, al suscribir los contratos con las empresas privadas, el Estado no asumió ninguna obligación de garantizar el equilibrio económico de esos contratos en caso de que mermaran sus ingresos ni mucho menos se obligó a garantizarles una esfera física o

---

<sup>68</sup> Esta disposición se encuentra consagrada en idénticos términos el artículo «DECIMO» de los contratos suscritos por el Estado dominicano con Central Romana Corporation, Limited, Aeropuerto Internacional del Cibao, S.A. y la Corporación Aeroportuaria del Este, S.A., respectivamente.

<sup>69</sup> Sentencia 10171-10 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.



REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

temporal de no competencia, pues esto sería, por demás, contrario a las disposiciones constitucionales y legales sobre el monopolio y la libre competencia.

Es decir, el Estado no incorporó en los contratos que suscribió con las empresas propietarias de los tres aeropuertos privados que existen en el país el concepto de *capacidad instalada* que garantizaría a esos aeropuertos una operación sin competencia mientras tengan la capacidad para continuar prestando servicios. Por tanto, el Estado está jurídicamente imposibilitado de negarle la autorización a una empresa que desee emprender un proyecto de aeropuerto privado sobre la base de que representaría una competencia a uno cualquiera de los aeropuertos privados o concesionados. De haber sido así, por ejemplo, el Estado no debió autorizar el aeropuerto del Cibao (de titularidad privada) con sede en Santiago pues este, sin duda alguna, afectó el flujo de pasajeros en el aeropuerto de Puerto Plata (de titularidad pública concesionada).

De todo lo anterior se desprende, por tanto, que el desarrollo de un nuevo proyecto de aeropuerto internacional, como es el caso del Aeropuerto Internacional de Bávaro, en tanto iniciativa privada y empresarial, y una vez obtenga las autorizaciones y permisos correspondientes, se ajustaría fielmente al mandato de los preceptos constitucionales y legales citados, así como a los precedentes contractuales cristalizados entre el Estado dominicano y los tres aeropuertos de propiedad privada que actualmente operan en la República Dominicana.

## VII. Conclusiones

A la luz del análisis de las normas legales y los antecedentes en cuanto a los modelos de titularidad de los aeropuertos en el país, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo llega a la conclusión de que no existe impedimento legal para que el Poder Ejecutivo apruebe, de manera previa, el desarrollo, construcción, operación y explotación económica del proyecto

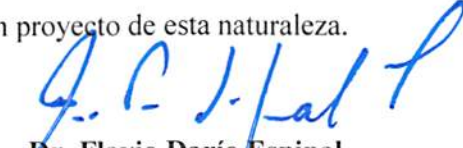
me  
mcy  
[Signature]

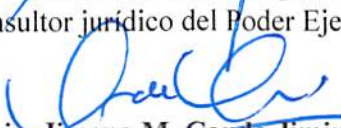


REPÚBLICA DOMINICANA  
CONSULTORIA JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO  
SANTO DOMINGO  
Distrito Nacional

Aeropuerto Internacional de Bávaro en virtud de la potestad que le otorga el literal r) del artículo 26 de la Ley núm. 491-06, de Aviación Civil de la República Dominicana, cuya autorización corresponde al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) en virtud de esa misma disposición legal.

Por supuesto, una vez emitida la aprobación por parte del Poder Ejecutivo al establecimiento de este aeropuerto, corresponderá al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) llevar a cabo el proceso técnico necesario para «autorizar y fiscalizar la construcción, puesta en funcionamiento y operación aeronáutica» del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, de conformidad con el literal s) del artículo 26 de la Ley núm. 491-06. Asimismo, la empresa Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S.A.S. deberá obtener los demás permisos, certificaciones y autorizaciones que son requeridos por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), el Cuerpo Especializado en Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil (CESAC), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), las autoridades municipales competentes, entre otras instituciones, necesarias para un proyecto de esta naturaleza.

  
**Dr. Flavio Darío Espinal**  
Consultor jurídico del Poder Ejecutivo

  
**Lic. Jimena M. Conde Jiminián**  
Subconsultora jurídica del Poder Ejecutivo

  
**Lic. Nelson Arriaga Chéco**  
Abogado ayudante de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo

10 de julio de 2020  
Santo Domingo, República Dominicana