



REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO



YO, CORAIMA C. ROMÁN POZO, Secretaria Auxiliar del Tribunal Superior Administrativo, CERTIFICO Y DOY FE: Que en los archivos a mi cargo hay un expediente número 0030-2021-ETSA-00201, solicitud núm. 030-2021-CA-00114, que contiene una sentencia cuyo texto es el siguiente:

### EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

Sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00012  
NCI núm. 0030-2021-ETSA-00201

Expediente núm. 0030-2021-ETSA-00201  
Sol. núm. 030-2021-CA-00114

En la ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de enero del año dos mil veintidós (2022), años ciento setenta y ocho (178) de la Independencia y ciento cincuenta y nueve (159) de la Restauración.

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, de Jurisdicción Nacional, regularmente constituida en el salón donde acostumbra celebrar sus audiencias, localizado en el segundo piso del Palacio de Justicia del Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo (Palacio de las Cortes), sector La Feria, Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, con la presencia de sus jueces ANTONIO O. SÁNCHEZ MEJÍA, Juez Presidente; CECILIA I. BADIA ROSARIO, Jueza y; FRANNY ML. GONZÁLEZ CASTILLO, Juez; asistidos de la infrascrita Secretaria Auxiliar, CORAIMA C. ROMÁN POZO, y del ministerial ELADIO LEBRON, Alguacil de Estrado, han dictado y leída en audiencia pública, en sus atribuciones de lo contencioso administrativo, la Sentencia que sigue:

Con motivo del Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 20 de enero del año 2021, interpuesto por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AIB, S. A. S., sociedad comercial organizada de acuerdo con las leyes de la República Dominicana, provista del Registro Mercantil No. 161333SD y del Registro Nacional de Contribuyente No. 1-32-03289-6, con domicilio en la avenida Lope de Vega No. 29, edificio Novo Centro, local 1506, Distrito Nacional, representada por su presidente, Ing. Abraham Hazoury Toral, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0790713-1; quien tiene como abogados constituidos y apoderados especiales al Dr. Emmanuel Esquea Guerrero y los Licdos. Ariel Valenzuela Medina y Álvaro García Taveras, dominicanos, mayores de edad, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0518954-2, 001-1779467-7 y 001-1845979-1, respectivamente, con estudio profesional abierto en la avenida Abraham Lincoln No. 852, segundo piso, ensanche Piantini, Distrito Nacional, lugar donde hace elección de domicilio, en lo adelante parte recurrente.

Contra la Resolución núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, emitida por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), ente público especializado y técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y poder de reglamentación, instituido mediante la Ley No. 491-06 de Aviación Civil de la República Dominicana, del 28 de diciembre de 2006, modificada por la Ley No. 67-13, del 24 de abril de 2013 y la Ley 29-18, del 2 de agosto de 2018, a cargo de la supervisión y control de la aviación civil en todo el territorio y espacio





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

aéreo dominicano, provisto del Registro Nacional de Contribuyente No. 4-30-04485-7, representado por su director general, Román. E. Caamaño, Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1306793-8; el cual tiene como abogados constituidos y apoderados especiales al Licdo. Carlos Manuel González y el Dr. Rafael Dickson Morales, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 051-0015895-4 y 001-1339882-9, con estudio profesional en la firma de abogados Lexfilia-Asesores Legales, sito en la calle Profesor Emilio Aparicio No. 59, sector ensanche Julieta, Distrito Nacional, lugar donde hace elección de domicilio; en lo adelante parte recurrida.

La FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., institución sin fines de lucro, la cual tiene como abogados constituidos y apoderados especiales a los Licdos. Nanfi Rodríguez, Evelin Torres y Eddy Degracio, en lo adelante interviniente voluntario.

Comparece el LICDO. VÍCTOR L. RODRÍGUEZ, Procurador General Administrativo, actuando como ministerio público en representación de la Administración Pública, en lo adelante PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA.

### CRONOLOGÍA DEL PROCESO

El presente recurso fue depositado por ante este tribunal en fecha 20 de enero del año 2021. Posteriormente, mediante auto número 1276-2021, de fecha 11 de febrero del año 2021, emitido por la Presidencia de este Tribunal Superior Administrativo, fue ordenada la comunicación de la instancia al INSTITUTO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC) y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, a los fines de que en el plazo de 30 días a partir de la fecha de recibo produzcan su escrito de defensa y dictamen. Actuación notificada mediante acto núm. 146/2021, de fecha 01 de marzo del año 2021, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

El Auto núm. 02995-2021, de fecha 14 de abril del año 2021, emitido por la Presidencia de este Tribunal Superior Administrativo, fue puesto en mora al INSTITUTO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC) y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, para que en un plazo de 05 días produzcan su escrito de defensa e incidentes al fondo del proceso. Actuación notificada en fecha 21 de abril del año 2021, por la Unidad de Notificaciones del Tribunal Superior Administrativo y mediante acto núm. 858/2021, de fecha 25 de mayo del año 2021, instrumentado por el ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo y bajo acto núm. 605/2021, de fecha 27 de mayo del año 2021, instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González Agramonte, Alguacil Ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

El Escrito de Defensa depositado por la parte recurrida, INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), de fecha 28 de mayo del año 2021, mediante ticket núm. 1295331. Notificado en fecha 15 de junio del año 2021, mediante acto núm. 639/21, instrumentado por el ministerial Miguel Arturo Caraballo, Alguacil Ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo.





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

El Escrito de Réplica depositado por la parte recurrente AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AID, S.A.S., en fecha 08 de julio del año 2021. Notificado bajo acto núm. 632/21, de fecha 29 de julio del año 2021, instrumentado Miguel Odalis Espinal Tobal, Alguacil de Estrados de la Segunda Sala de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

El inventario de documentos depositados por la parte interviniente voluntaria FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA AL DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., de fecha 13 de agosto del año 2021.

El Dictamen núm. 1237-2021, depositado 23 de agosto del año 2021 por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.

El Auto número 13673-2021, de fecha 09 de septiembre del año 2021, emitido por la Presidencia de este Tribunal Superior Administrativo, fue ordenada la comunicación del escrito de defensa y el dictamen antes indicado, a la parte recurrente, a los fines de que en el plazo de 15 días a partir de la fecha de recibo produzca su escrito de réplica. Actuación notificada mediante Unidad de Notificaciones del Tribunal Superior Administrativo en fecha 15 de septiembre del año 2021.

El Escrito de Réplica producido por el parte recurrente depositado en fecha 04 de octubre del año 2021, vía Secretaría de este Tribunal.

El Auto número 05880-2021, fecha 15 de diciembre del año 2021, la Presidencia de este Tribunal Superior Administrativo asignó el presente expediente a la Segunda Sala para su conocimiento y fallo.

El Auto de Designación núm. 2022-S02-00017, de fecha 28 de enero del año 2022, del Juez Presidente en funciones de esta Sala, el presente recurso fue designado a juez.

### PRETENSIONES DE LAS PARTES

Parte recurrente:

El AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AIB, S. A. S., mediante su instancia introductiva, concluye como sigue: PRIMERO: DECLARAR bueno, válido y admisible el presente Recurso Contencioso Administrativo en Nulidad de la Resolución No.024/20 de fecha 22 de diciembre del 2020, dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) por haber sido interpuesto de conformidad con las Leyes Nos. 1494- 47 y 13-07. SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 024/20, de fecha 22 de diciembre del 2020, dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), por las razones ya señaladas siguientes: 4. Por ser violatoria de los principios de administración pública y de juridicidad, del debido proceso y del doble grado de jurisdicción; 2. Por ser violatoria al debido proceso y al derecho de defensa; Por ser violatoria al artículo 139 de la Constitución, a los derechos adquiridos y al carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional; 4. Por ser violatoria a los artículos 25 y 29 de la Ley No. 107-13 y del artículo 52 de la Ley No.491-06;





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

5. Por ser violatoria al artículo 45 de la Ley No. 107-13; 6. Por la incompetencia del IDAC para decidir por tratarse de un contrato entre El Estado Dominicano y el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S.A.S.; 7. Por ser válida, efectiva y ejecutoria la Comunicación No. 2293 emitida por el IDAC el 11 de agosto del 2020; 8. Por ser extemporánea al dictarse fuera del plazo legal; 9. Por falta de equidad; 10. Por contraria la buena fe; 11. Por ser violatoria al principio de confianza legítima; 12. Por ser violatoria al debido proceso; y 13. Por violarla validez, ejecutoriedad y eficacia de lacto administrativo. TERCERO: CONFIRMAR en todas sus partes, la comunicación No. 2293 del 11 de agosto del 2020, dirigida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) al Aeropuerto Internacional Bávaro, AIB, S.A.S., por haber sido dictada por el IDAC dentro de sus atribuciones establecidas en la Ley No. 491-06 en su artículo 26, letra r) y guardando el debido proceso. CUARTO: ORDENAR la continuación de los trabajos de construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro. QUINTO: DECLARAR de oficio las costas por tratarse de una materia administrativa

Parte recurrida:

EL INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), mediante su escrito de defensa concluyó “PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE el Recurso Contencioso Administrativo en Nulidad de la Resolución No. 024/2020, de fecha de veintidós (22) del mes de diciembre del año 2020, dictada por Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), que declara lesivo el acto administrativo consistente en Comunicación No. 2293, de fecha de agosto de 2020, interpuesto por AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BAVARO AIB, S.A.S., en virtud de que se impugna un acto administrativo especial inimpugnable. DECLARAR INADMISIBLE el Recurso Contencioso Administrativo en Nulidad de la Resolución No. 024/2020, de fecha de veintidós (22) del mes de diciembre del año 2020, dictada por Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), que declara lesivo el acto administrativo consistente en Comunicación No. 2293, de fecha de agosto de 2020, interpuesto por AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BAVARO AIB, S.A.S., ya que la impugnación en la jurisdicción contenciosa-administrativa de declaratoria de lesividad corresponde única y exclusivamente a la Administración Pública, en este caso al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). ÚNICO: Que se RECHACE el presente Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BAVARO AIB, S.A.S., mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veinte (20) del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021); por improcedente, carente de pruebas y de asidero legal. COMÚN A TODAS NUESTRAS CONCLUSIONES ANTERIORES: PRIMERO: RESERVAR el derecho del INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC) de depositar posteriormente, en caso de ser necesario o de interés, cualquier documento y/o solicitar cualquier medida de instrucción o escrito de réplica, en apoyo de su derecho de defensa. SEGUNDO: COMPESAR las cosas procesales pura y simplemente, en virtud del contenido del Párrafo V del artículo 60 de la Ley No. 1494 de 1947”.

Procuraduría General Administrativa:





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

La PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, concluye “PRIMERO: Acoger íntegramente el escrito de defensa depositado por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), sobre el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por el Aeropuerto Internacional de Bávaro, AIB, SAS, en fecha 29 de julio del 2021, por ser ajustado y conforme al derecho; SEGUNDO: Ratificar en todas sus partes el Dictamen de fecha 31 de mayo de 2021, por estar fundamentado en Derecho”.

Interviniente voluntaria:

La FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., conforme a su escrito depositado vía Secretaría en fecha 24 de junio del año 2016, concluye “PRIMERO: En cuanto a la forma declarar como buena y válida la presente intervención voluntaria y, consecuentemente, admitirla por haber sido hecha de conformidad con el procedimiento. SEGUNDO: En cuanto al FONDO acoger el recurso contencioso administrativo por declaración de lesividad del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), depositado en este tribunal en fecha 18 de enero del 2021, el cual reza en su parte capital: SEGUNDO: “En cuanto al FONDO tenéis a bien DECLARAR conforme a derecho la Resolución No. 024/2020, de fecha veintidós (22) del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020), que resuelve el procedimiento administrativo de lesividad y declara lesivo al interés público la Comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto del 2020, y en consecuencia ANULAR en todas sus partes el acto administrativo contenido en la Comunicación No. 2293, de fecha 11 de agosto del 2020, que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del Proyecto de Aeropuerto Internacional Bávaro, dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), por este lesionar gravemente el interés público protegido por la Constitución las leyes”. TERCERO: Reservar el derecho a la ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INC. de realizar depósito posterior de documentos y alegaciones de ser necesario”.

### PRUEBAS APORTADAS

Parte recurrente:

-Vistos los documentos depositados por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO, AIB, SAS., juntamente con su instancia recursiva mediante ticket núm. 801198, generado por la plataforma virtual Backoffice y recibido vía secretaría en fecha 20 de enero del año 2021.

Parte recurrida:

-Vistos los documentos depositados por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), conjuntamente con su Escrito de Defensa mediante ticket núm. 1295331,





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

generado por la plataforma virtual Backoffice y recibido vía secretaría en fecha 28 de mayo del año 2021.

Parte interviniente voluntaria:

-Vistos los documentos depositados por la FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., bajo inventario mediante ticket núm. 1295331, generado por la plataforma virtual Backoffice y recibido vía secretaría en fecha 13 de agosto del año 2021.

### DELIBERACIÓN DEL CASO

1. El asunto se contrae en un Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 20 de enero del año 2021, interpuesto por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AIB, S. A. S., por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, Dr. Emmanuel Esquea Guerrero y los Licdos. Ariel Valenzuela Medina y Álvaro García Taveras, en contra del INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), con intervención voluntaria de la FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del 2020, dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), por las razones siguientes: 1. Por la incompetencia del IDAC para decidir, por tratarse de un contrato entre El Estado y el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.; 2. Por ser válida, efectiva y ejecutoria la Comunicación No. 2293 emitida por el IDAC el 11 de agosto del 2020; 3. Por ser tardía al dictarse fuera del plazo legal; 4. Por falta de equidad; 5. Por contraria la buena fe; 6. Por ser violatoria al principio de confianza legítima; 7. Por ser violatoria al debido proceso; 8. Por ser violatoria al derecho de defensa; 9. Por violar la validez, ejecutoriedad y eficacia del acto administrativo. 10. Por violar los principios de eficacia y celeridad; y, en consecuencia, se confirme en todas sus partes la comunicación núm. 2293 del 11 de agosto del 2020, dirigida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) a Aeropuerto Internacional Bávaro, AIB, S.A.S., por haber sido dictada por el IDAC dentro de sus atribuciones establecidas en la Ley No. 491-06, en su artículo 26. letra r) y guardando el debido proceso.

2. El artículo 149 de la Constitución, expresa “la función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley”.

3. De conformidad con el artículo 139 de la ley fundamental los tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública; por lo que, el Tribunal Superior Administrativo deberá custodiar por la protección de los derechos y garantías de las personas que acudan al sistema de justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de la Constitución.

AOSM/R.P.

Sentencia núm. 0030-03-2022-SEN-00012

Expediente núm. 0030-2021-ETSA-00201

Página 6 de 20





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

4. El Tribunal Superior Administrativo es competente para conocer del asunto de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 139, 149 y 165 de la Constitución, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Ley núm. 13-07, de fecha 05 de febrero de 2007, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad del Estado, la Ley núm.1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley núm. 107-13, de fecha 06 de agosto de 2013, sobre los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.

### EN CUANTO A LA INTERVENCION VOLUNTARIA

5. La FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, Licdos. Nanfi Rodríguez, Evelin Torres y Eddy Degracio, solicitan que se declare la validez la presente intervención voluntaria por haber sido realizada en conformidad con las regulaciones de derecho común que rige la misma que tomando en cuenta que la comunicación 2293 ya antes citada referida descrita lesiona gravemente el interés público y que fuera emitida sin observancia de los rigores legales y procedimientos de autorización previa desconociendo los principios de la administración pública y con esto el derecho ciudadano de los potenciales usuarios tenga bien en cuanto al fondo declarar que la resolución 24-20 hay que ha sido emitida conforme al derecho por el IDAC y en tanto como consecuencia de la validez de la misma tenga a bien declara la nulidad absoluta de la comunicación 2293.

6. De los artículos 339 al 342 del Código de Procedimiento Civil, normas jurídicas del Derecho común, supletorias en la materia, se extrae que “La intervención se formará por medio de escrito que contenga los fundamentos y conclusiones, y del cual se dará copia a los abogados de las partes en causa, así como de los documentos justificativos”, “La intervención se formará por medio de escrito que contenga los fundamentos y conclusiones, y del cual se dará copia a los abogados de las partes en causa, así como de los documentos justificativos”, “La intervención no podrá retardar el fallo de la causa principal, cuando ésta se halle en estado”, “En los asuntos respecto de los cuales se hubiere ordenado una instrucción por escrito, si la intervención es impugnada por una de las partes, se llevará el incidente a la audiencia” y “La decisión del asunto que estuviere en estado, no se diferirá ni por el cambio de calidad de las partes, ni por la cesación de las funciones en virtud de las cuales actuaren, ni por las defunciones, dimisiones, interdicciones o destituciones de sus abogados”.

7. El tribunal entiende que la intervención en el proceso judicial puede ser voluntaria o forzosa; y, en la especie, se ha podido constatar que la parte interviniente, Fundación Alianza Ciudadana, sin ser puesto en causa por alguna de las partes, depositaron ante este tribunal sus respectivas instancias en el transcurso del proceso, solicitando tanto en sus escritos como en audiencia de fondo de fecha 13 de agosto del año 2021, que se anule la resolución núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, lo que implica que se trata de una intervención voluntaria.





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

8. Sobre el interés y la falta de interés en el proceso judicial administrativo, la Suprema Corte de Justicia, ha establecido que: “En el derecho administrativo discurre por un cauce más amplio que en el derecho común, por lo que en materia administrativa tienen legitimación activa no solo los que sean titulares de derechos subjetivos con “un interés personal y directo” (...), sino que también tienen calidad para actuar en esta jurisdicción aquellos que sean titulares de intereses legítimos (...), derechos que de forma expansiva le confieren a sus titulares la calidad de parte interesada en el procedimiento contencioso administrativo para requerir el control judicial de la legalidad de la actuación de la Administración...”<sup>1</sup>.

9. En ese sentido, del análisis del recurso y de las instancias de intervención voluntaria, se ha podido determinar que la institución interviniente posee un interés legítimo, pues la misma persigue la nulidad de un acto administrativo, que se sostiene es de algún modo perjudicial para el interés nacional y general, por lo que, acoger la intervención voluntaria, interpuesta por Fundación Justicia y Transparencia y Fundación Alianza Ciudadana, habida cuenta de que persigue el control judicial de la legalidad de la actuación de la Administración, sobre un acto administrativo que se entiende de interés nacional y general, de acuerdo con los artículos 339 al 342 del Código de Procedimiento Civil, normas jurídicas del Derecho común, supletorias en la materia, valiendo decisión sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.

EN CUANTO AL MEDIO DE INADMISIÓN

10. La parte recurrida, INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), así como la interviniente voluntaria, FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., solicitaron que el presente recurso sea declarado inadmisibile, el cual da inicio al procedimiento en declaratoria de lesividad del acto administrativo consistente en Comunicación No. 2293, de fecha de agosto de 2020, interpuesto por AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BAVARO AIB, S.A.S., en virtud de que se impugna un acto administrativo especial inimpugnabile; que la impugnación en la jurisdicción contenciosa-administrativa de declaratoria de lesividad corresponde única y exclusivamente a la Administración Pública, en este caso al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC).

11. Por su lado, la PROCURADURIGA GENERAL ADMINISTRATIVA, INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), se adhiere a la solicitud de inadmisión planteada por la parte recurrente ”.

12. Y la parte recurrente, AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BAVARO AIB, S.A.S., solicitó su rechazo por improcedente, mal fundado y carente de base probatoria.

13. De conformidad con el principio de seguridad jurídica, expresado en el artículo 110 de la Constitución, las partes y sus defensas técnicas no pueden suprimir, limitar o sustituir las

<sup>1</sup> Sentencia núm. 233, de fecha 11 de mayo de 2016, Suprema Corte de Justicia.





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

formalidades de rigor de las acciones, demandas, los actos procesales y las vías de recursos, así como también, de los plazos procesales y los procedimientos judiciales existentes en el ordenamiento jurídico, para cada caso, dado que esas formalidades son sustanciales y de orden público, lo que implica que no pueden ser derogadas y sustituidas por las dichas partes, sino por el legislador; cuestiones que puede resolver aún de oficio el órgano jurisdiccional, dada su naturaleza.

14. El tribunal advierte sobre los medios de inadmisión que los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de Julio de 1978, normas jurídicas del Derecho común aplicables, expresan que “constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de calidad para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada”, “las inadmisibilidades pueden ser propuestas en todo estado de causa, salvo la posibilidad para el juez de condenar a daños y perjuicios a los que se hayan abstenido, con intención dilatoria, de invocarlos con anterioridad”, “las inadmisibilidades deben ser acogidas sin que el que las invoca tenga que justificar un agravio y aun cuando la inadmisibilidad no resultare de ninguna disposición expresa” y “los medios de inadmisión deben ser invocados de oficio cuando tienen un carácter de orden público especialmente cuando resulten de la inobservancia de los plazos en los cuales deben ser ejercidas las vías de recurso”.

15. La Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, fija el criterio de que “las formalidades para la interposición de los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras, por lo que, la inobservancia de las mismas se sancionan con nulidad del recurso”<sup>2</sup> y “las formalidades requeridas por la ley para interposición de los recursos son sustanciales y no pueden ser sustituidas por otras; que la inobservancia de esas formalidades se sancionan con la inadmisibilidad del recurso, independientemente de que la misma haya causado o no agravio al derecho de defensa de la parte que lo invoca; que por las razones expuestas procede declarar inadmisibile el presente recurso y, por tanto no ha lugar a ponderar los medios propuestos”<sup>3</sup>.

16. De igual forma, la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, fija el criterio de que todo tribunal antes de examinar el fondo de un asunto debe responder los incidentes promovidos por las partes, a los fines de darle logicidad y coherencia al razonamiento judicial y preservar la igualdad de armas procesales, en el sentido de que “los jueces se encuentran obligados a contestar previo a cualquier otra consideración de derecho las excepciones y los medios de inadmisión propuestos por los litigantes por ser estas cuestiones previas, de orden público, cuyo efecto si se acogen impide el examen del fondo”<sup>4</sup>.

17. El Tribunal Constitucional ha fijado el precedente sobre los incidentes y sus soluciones, los cuales pueden ser asumidos aún de oficio y sin audiencia previa, en cualquier materia, grado

<sup>2</sup> Sentencia núm. 16, de fecha 24 de agosto de 1990, emitida por la Suprema Corte de Justicia.

<sup>3</sup> Sentencia núm. 1, de fecha 12 de febrero de 1998, emitida por la Suprema Corte de Justicia.

<sup>4</sup> Sentencia núm.12 del 17 de abril del 2002, B.J. núm.1097, Págs. 184-197.





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

y jurisdicción, cuando expresa “en segundo lugar, los criterios que ventila el juzgador al momento de determinar la admisibilidad, y esto no sólo es en el procedimiento penal, sino en cualquier materia, no responden a las cuestiones de fondo, sino a los aspectos de forma que deben cumplirse como requisito obligatorio para que la jurisdicción de lugar esté en condiciones de evaluar los alegatos de fondo, por lo cual la norma impugnada no vulnera el debido proceso judicial, sino que, precisamente, en aras de proteger elementos del mismo, como la prontitud y celeridad en la impartición de la justicia, permite que... resuelvan lo relativo a la admisibilidad sin que tenga que producirse un proceso de audiencias que, dadas las causales de inadmisibilidad, por el incumplimiento de determinadas normas procesales, carece de sentido, pues el incumplimiento de tales requisitos no puede ser subsanado una vez que el recurso ha sido depositado”<sup>5</sup>.

18. Este tribunal, luego de valorar el medio de inadmisión, planteado por la parte recurrida, conforme al artículo 2 de la Ley núm.1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual “toda persona natural o jurídica tendrá derecho de interponer recurso contencioso administrativo...contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos”; entiende que no lleva razón la parte recurrida, toda vez que la presente acción recursiva se encuentra interpuesta conforme a las leyes que rigen la materia, por lo que, procede rechazar dicho medio de inadmisión, por no tener base legal, de acuerdo con los artículos 139, 149 y 165 de la Constitución, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Ley núm. 13-07, de fecha 05 de febrero de 2007, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad del Estado, la Ley núm.1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 44, 45, 46 y 47 de la Ley núm. 834, de fecha 15 de Julio de 1978, normas jurídicas del Derecho común aplicables, valiendo decisión, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente sentencia.

### FONDO DEL CASO

19. La parte recurrente, Aeropuerto Internacional de Bávaro (AIB), SAS., solicita que sea declarado nulo la Resolución núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, dictada por el IDAC, antes descrita, en razón de que si el IDAC entendía que su comunicación del 11 de agosto del año 2020, había sido emitida incurriendo en violación de los principios, normas y

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0360/14. Expediente núm. TC-01-2013-0076 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Franklin Almonte Amador, Henry Almonte Amador y Ángel Emilio Almonte Amador contra el artículo 420 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, p. 12.





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, lo que procedía era dirigirse de nuevo al Presidente de la República a través del Ministerio de la Presidencia, para que este derogara el decreto que aprobó la construcción del aeropuerto o demandara en nulidad del contrato suscrito con AIB, por lo que no podía suspender el proceso unilateralmente sino que tenía que apoderar el tribunal Superior Administrativo. La Administración no podía declarar la nulidad ni lesividad de interés público de la comunicación de fecha 11 de agosto del año 2020 sin dar la oportunidad al Aeropuerto para que ser escuchada previa a la declaratoria de lesividad.

20. La parte recurrida, Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), a lo que se adhiere la intervención voluntaria, interpuesta por Fundación Justicia y Transparencia y Fundación Alianza Ciudadana, establece en la comunicación 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, la falta de requisitos previos a la aprobación de la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, enunciando los siguientes: a) estudios de viento; b) estudios de temperatura para definir la dimensión de pista, por un período de 5 años exigidos por el RAD-14, c) estudios que demuestren si el proyecto reduce, constriñe o limita la capacidad operativa y comercial de los aeropuertos circundantes, d) estudio relacionado al peligro de aves ya que el proyecto operaría en una zona donde hay tres vertederos; para ello, el IDAC concedió un plazo de diez días hábiles notificando la comunicación DL/400/20, en fecha 05 de noviembre de 2020, a través del acto núm. 837/2020, instrumentado por el ministerial Miguel Arturo Caraballo Espinosa, ordinario de la Sala Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo, para que a partir de ese momento el GRUPO ABRISA, el señor Abraham Hazoury y el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., aporten las documentaciones faltantes o que estimaren pertinentes, en esa tesitura se le invita a comparecer a audiencia pública en fecha 24 de noviembre de 2020; que en fecha 05 de noviembre de 2020, mediante acto de alguacil núm. 1014/2020, la parte recurrida, notifica una intimación de retractación al IDAC, solicitando que en el plazo de un (1) día franco revoque la resolución 017/20 de fecha 29 de octubre de 2020, a falta de lo cual, hará uso de las disposiciones legales pertinentes para lograr su revocación; que al momento de percatarse sobre lo acontecido a través de la comunicación núm. 2293, hoy impugnada, antes descrita, el informe jurídico, marcado con el núm. DL/326/20, de fecha 16 de octubre del año 2020, mediante el cual señala que resulta nula de pleno derecho la comunicación 2293 por haber sido dictada prescindiendo completamente del procedimiento administrativo, técnico y de factibilidad para conceder autorizaciones para construir infraestructuras aeroportuarias, en especial aeródromos y aeropuertos internacionales.

HECHOS ACREDITADOS JUDICIALMENTE

HECHOS PROBADOS

- a) Que el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) es el ente público, especializado y técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio y poder de reglamentación, instituido por la Ley 491-06 de Aviación Civil, a cargo de la supervisión y control de la aviación civil en todo el territorio y espacio aéreo dominicano.





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

- b) Que el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., es una sociedad comercial organizada de acuerdo con las leyes dominicanas, con su asiento social en esta ciudad de Santo Domingo, debidamente representada por su Presidente, Ingeniero Abraham Hazoury Toral.
- c) Que en fecha 20 de mayo de 2020, el IDAC recibió la solicitud formal sobre el proyecto de AIB, mediante comunicación núm. 0235, de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, respecto de la evaluación del Estudio de Viabilidad Técnica del Proyecto AIB, que fue preparado por encargo del Grupo Abrisa.
- d) Que en fecha 01 de junio de 2020, se emite el oficio DVSO-208-20, de no objeción aeronáutica para la posible construcción de un Aeropuerto Internacional de Bávaro, en el cual se solicitó autorización para gestionar acompañamiento técnico de la Agencia Federal Civil de los Estados Unidos (FAA) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
- e) Que en fecha 15 de junio del año 2020, la Dirección de Navegación Aérea del IDAC emitió el oficio DINA-315-2020, contentivo de informe de estudio y opinión sobre no objeción desde la perspectiva de los servicios de navegación aérea para la construcción del proyecto; siendo el 02 de julio que el IDAC remite los informes preliminares antes indicados al Poder Ejecutivo.
- f) Que en fecha 21 de julio se emite el Decreto núm. 270-20, mediante el cual dispone la aprobación del establecimiento del AIB disponiendo igualmente que su autorización correspondía al IDAC; siendo así que en fecha 27 de julio 2020, el Grupo Abrisa solicita autorización para el establecimiento y construcción del referido aeropuerto internacional.
- g) Que fecha 29 de octubre de 2020, el IDAC dictó la resolución núm. 017/20, la cual establece sus argumentos para declarar de oficio el inicio del procedimiento administrativo de lesividad, y se instruyó a la Dirección Legal del IDAC a dar cumplimiento a las disposiciones de la ley con relación al procedimiento administrativo correspondiente.
- h) Que en fecha 05 de noviembre del año 2020, se notificó el acto núm. 1014/2020 a requerimiento del AIB contentivo de intimación de retractación de la Resolución 017/20; en esa misma fecha, el IDAC, mediante la comunicación DL/400/20, concedió un plazo de 10 días hábiles al Grupo Abrisa, al señor Abraham Hazoury y al AIB, SAS., para que procedieran a aportar las documentaciones que estimen pertinente para salvaguardar sus derechos, así como también invitándolos a comparecer a una vista pública fijada para el día 24 de noviembre del año 2020, notificada mediante acto núm. 837/2020.





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

- i) Que en fecha 16 de noviembre del año 2020, mediante las comunicaciones DL/427/20 y DL/428/20, el IDAC le notificó al Grupo Abrisa, al señor Abraham Hazoury y al AIB, SAS., recordatorio de la fecha de vencimiento para el depósito de documentos y la invitación a la vista pública.
- j) Que en fecha 23 de noviembre del año 2020, el AIB, SAS., depositó por ante la secretaría de este Tribunal, instancia contentiva de recurso contencioso administrativo en nulidad de la Resolución 017/20.
- k) Que en fecha 24 de noviembre del año 2020, se celebra la vista pública sin presencia que represente al AIB; luego en fecha 03 de diciembre de ese mismo año, la Dirección Legal del IDAC emitió la opinión complementaria concerniente al expediente del proyecto AIB promovido por el Grupo Abrisa, mediante comunicación num. DL/447/20.
- l) Que en fecha 01 de diciembre del año 2020, mediante oficio DVSO-646-20, le fue remitido al IDAC, el informe de Evaluación de Cumplimiento del Proceso DVSO-DACC-001 del AIB; más tarde, en fecha 04 de diciembre de ese mismo año, el IDAC le notifica a los promotores del AIB, mediante acto núm. 923/20, requiriéndoles que presenten sus alegatos y consideraciones, otorgándoles un último plazo de 10 días hábiles antes de dictar la Resolución definitiva (024/20) respecto del procedimiento administrativo de lesividad.

### HECHOS NO CONTROVERTIDOS

- a) Contrato suscrito entre el Estado Dominicano, representado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Aeropuerto Internacional de Bávaro, AIB, SAS., celebrado en fecha 28 de julio del 2020.

### HECHOS CONTROVERTIDOS

- a) Que en fecha 03 de agosto del año 2020, se emite la comunicación núm. DA-088, suscrita en común por los encargados del Departamento de Control de Vigilancia SNA/AGA y del Departamento de Autorizaciones, Aprobaciones y Certificaciones, que el IDAC señala una serie de requisitos y permisos que el AIB no cumplió.
- b) Que en fecha 11 de agosto del año 2020, mediante la cual se formaliza la autorización que condicionada, a través de la comunicación núm. 2293, emitida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), para el inicio del proceso de construcción y fiscalización del proyecto de AIB e instruye a cumplir con una serie de normas, proceso y procedimientos aplicables a la materia, previo a la construcción del indicado proyecto.

### APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

21. La comunicación 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, emitida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), estableció en su considerando Noveno lo siguiente: *“(...) el IDAC emitió un acto administrativo en la modalidad de comunicación marcada con el número 2293 dirigida al GRUPO ABRISA mediante la cual formaliza la autorización que aun siendo condicionada, no debió emitirse para el inicio del proceso de construcción y fiscalización del proyecto de Aeropuerto Internacional de Bávaro, e instruye a cumplir con una serie de normas, procesos y procedimientos aplicables a la materia, previo a la construcción del indicado proyecto”*. Considerando Décimo: *“A pesar a la aprobación inicial del proyecto mediante el decreto 270-20, de fecha 21 de julio del 2020, se señala que su continuación está sujeta al estricto cumplimiento de las normas que imperan en la materia, especialmente en consideración de las implicaciones del caso para seguridad nacional y la seguridad operacional ... debió observar (El IDAC) el cumplimiento de ciertos requisitos y proceder a la elaboración de determinados estudios oficiales, que avalen que este proyecto cumple con todos los estándares de seguridad operacional para lo cual resultaba necesario también, estudios de factibilidad del proyecto mediante los cuales se pueda determinar su impacto ambiental y económico, tanto a cargo de la entidad promotora como del propio Instituto...”*.

22. El Reglamento RAD 14, Volumen I, del Instituto Dominicano de Aviación Civil, en su artículo 14.3, establece que el IDAC es responsable: *“a través de la Dirección de Vigilancia de la Seguridad Operacional, es responsable de la vigilancia de la planificación, diseño, construcción, operación aeronáutica, mantenimiento y protección de todos los aeródromos, exceptuando los militares de los cuales solo le corresponde establecer la zona de protección a la infraestructura, y es responsable además de certificar su operación a través de la verificación de cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el presente reglamento. b) El IDAC es responsable además, de la vigilancia técnica de todos los aeródromos públicos y privados, y de disponer todas las medidas necesarias para que sean mantenidos en buenas condiciones de servicio, así como de la expedición de certificados de aeródromos, estableciendo las normas mínimas de seguridad para la operación de los mismos que brinden servicio a cualquier operación aérea de pasajeros programada o no, por operadores nacionales o extranjeros, basado en los estándares emitidos por la OACI e incorporados al presente Reglamento. c) El IDAC es responsable de aplicar todas las normativas contenidas en este Reglamento a todos los aeródromos abiertos al uso público de acuerdo con los requisitos del artículo 15 del Convenio de Chicago de 1944 y a los artículos 26 n) r) s), 157 y del 159 hasta el 183 de la Ley 491-06 de aviación Civil. Las especificaciones de este Reglamento en la Sección “C”, se aplicarán sólo a los aeródromos terrestres y cuando proceda a los helipuertos, pero no se aplicarán a los aeródromos STOL”*.

23. Asimismo, el artículo 26 de la Ley 492-06, dispone que: *“Sin perjuicio de las demás atribuciones conferidas por la presente ley, serán atribuciones del IDAC las siguientes: ... s) autorizar y fiscalizar la construcción, puesta en funcionamiento y operación aeronáutica de los aeropuertos y aeródromos de uso público y privado del país”*.

24. El principio general de las pruebas, aplicable en la materia en cuestión, se encuentra regido por el artículo 1315 del Código Civil, norma jurídica del Derecho común, el cual en la materia





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

tratada se sustenta en el artículo 29 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual “El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación”.

25. El alcance de los actos favorables es conceptualizado por la doctrina internacional española, como sigue: “Es posible defender que los actos favorables son aquellos que teniendo un destinatario externo le favorecen (...) con la ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándolo de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo pues un resultado ventajoso para el destinatario (...)”<sup>6</sup>.

26. Al respecto el Tribunal Constitucional, fija el precedente de que: “(...) cuando se trata de actos administrativos que son favorables al administrado, actos declarativos o actos que reconocen u otorgan derechos, el principio es la irrevocabilidad de los mismos. Esto en razón de que, como hemos señalado, los actos que crean derechos colocan al administrado en una situación de seguridad jurídica que le permite realizar actos en base al acto otorgado por la administración. h. Por tanto, para poder revocar que reconoce u otorga derechos, la Administración no puede perjudicar al administrado a favor de quien se emitió el acto<sup>7</sup>, ni a terceros que pudieran resultar afectados. i. Sin embargo, cuando el derecho “conferido al administrado es revocado, sin que la administración obtenga el consentimiento expreso y escrito del afectado, se trata de una potestad expropiatoria por cuanto el administrado tenía el derecho con justo título, pues era un derecho adquirido<sup>8</sup>”. (Citando en el último párrafo al Consejo de Estado de Colombia, sección primera, sentencia del 9 de marzo de 2000, rad. 5733).

27. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional estableció el precedente dictado en fecha veintitrés (23) días del mes de septiembre del año dos mil catorce (2014), sentencia TC/0226/14, en el sentido de “*k. Así pues, no es posible para la Administración Pública revocar por sí misma un acto administrativo cuando se trata de un acto favorable para el administrado, sin seguir los procedimientos constitucionales y legales propios. En nuestro ordenamiento jurídico, aun cuando actualmente no está vigente la normativa que contiene el proceso de declaración de lesividad de actos favorables –contenido en el artículo 45 de la Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública y de procedimiento administrativo 5–, el cual permite la impugnación por parte de la administración por ante la jurisdicción contencioso administrativa de aquellos actos favorables que resulten lesivos para el interés general, si existen procedimientos legales que pudieron y debieron ser agotados por la administración pública en este caso en concreto. l. En este sentido, la Ley núm. 1494, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, establece el recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos administrativos*

<sup>6</sup> García de Enterría, E. y Fernández, T.R., Curso de Derecho Administrativo, tomo I, (14va. Ed.) Madrid: Thomson-Civitas, 2008.

<sup>7</sup> Subrayado nuestro

<sup>8</sup> Sentencia TC 00226/14 del 23 de septiembre de 2014, pág. 21





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

*violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, el cual, si bien en su generalidad es interpuesto por los administrados contra los actos administrativos, nada impide que quien interponga el recurso sea la propia administración que dictó el acto. Con la interposición del recurso, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá determinar la legalidad o no del acto administrativo inicialmente dictado, en este caso la autorización para edificar, y podrá declarar la nulidad del acto en caso de que lo considere ilegal, decidiendo a su vez –y a solicitud de parte– la posible compensación por los daños que dicho acto de la administración pudo haber causado al administrado”.*

28. De conformidad con el principio de seguridad jurídica, expresado en el artículo 110 de la Constitución, las partes y sus defensas técnicas no pueden suprimir, limitar o sustituir las formalidades de rigor de las acciones, demandas, los actos procesales y las vías de recursos, así como también, de los plazos procesales y los procedimientos judiciales existentes en el ordenamiento jurídico, para cada caso, dado que esas formalidades son sustanciales y de orden público, lo que implica que no pueden ser derogadas y sustituidas por las dichas partes, sino por el legislador; cuestiones que puede resolver aún de oficio el órgano jurisdiccional.

29. Esta Sala es de criterio que en los procedimientos de la especie se busca dar una solución equilibrada a valores y principios enfrentando, de un lado, la seguridad jurídica, que garantiza que los actos administrativos beneficiosos o declarativos de derechos no sean removidos; y, por el otro, el bien común -el bienestar general y seguridad social- puede exigir la revisión y anulación de esos actos, porque de mantenerse podrían seguirse en perjuicio para el conjunto de intereses generales.

30. El tribunal entiende que el IDAC, en primera instancia, es el órgano competente para “...r) 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”, según el artículo 26, de la Ley núm. 491-06, inciso r) que consigna las atribuciones y facultades de esa Institución.

31. Al respecto, la Ley 47-20, de Alianzas Público-Privadas, de fecha 21 de febrero del año 2020, regular el desarrollo, responsabilidades, roles y procesos a seguir entre el Estado y el sector privado, para el inicio, selección, adjudicación, contrataciones, ejecución, seguimientos y extinciones de proyectos como ocurre con la construcción y administración del Aeropuerto Internacional de Bávaro, SAS, cuya entidad funge como Agente Privado, tal cual lo establece el artículo 4, inciso 4 de la referida ley: “Agentes privados: Se considerarán agentes privados a las personas jurídicas de carácter privado que participan o presentan iniciativas para el desarrollo de alianzas público-privadas en cualquiera de sus tipologías”.

32. En ese orden, se entiende bajo Alianzas Público-Privada como “...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





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

partes, y la remuneración está asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato”. (Ley 47-20, artículo 4, inciso 6)

33. El tribunal, luego de valorar las pruebas aportadas, los hechos acontecidos y los argumentos y conclusiones formales de las partes, ha podido constatar que previo el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), al declarar lesivo y suspender los efectos de la comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto de 2020, que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del proyecto de Aeropuerto Internacional de Bávaro, hizo uso del debido proceso de ley otorgándole un plazo a las partes promotoras y/o interesadas, en este caso, al Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS, para el depósito ante ese órgano de los documentos e informes técnicos que entendían pertinentes para continuar con la construcción aprobada en dicha comunicación, así como identificar el órgano estatal que correría con los gastos relativos a la seguridad de los aeropuertos, se ha comprobado; además, la administración estatal ha sido motivada a actuar de la manera en que lo hizo por el compromiso de salvaguardar la seguridad nacional y aeronáutica, sin ánimos de perjudicar los intereses particulares que resultaren afectados en virtud de la comunicación hoy impugnada en nulidad núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020.

34. Para fortalecer lo anterior, el artículo 40, inciso 1, de la Ley 47-20, de Alianzas Público-Privada, regula el procedimiento de iniciativa de proyectos por parte de los Agentes privados al establecer que: "...Los agentes privados someterán ante el Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas, vía la Dirección General de Alianzas Público-Privadas, los documentos requeridos para la consideración de la iniciativa enumerados en el artículo 34 de esta ley, en los que deberán identificar los flujos de recursos públicos y privados, firmes y contingentes, otros recursos públicos no presupuestarios, el costo de los estudios realizados y presentados, así como cualquier acción gubernamental requerida durante la vigencia de la alianza público-privada, según lo establecido en esta ley y el o los reglamentos de la misma. La consideración de la iniciativa es una petición de gracia, por lo que no genera ningún derecho al particular ni obligación para el Estado. Desde que la Dirección General de Alianzas Público-Privadas verifica que el proyecto puede ser presentado por iniciativa privada y que contiene todos los documentos requeridos para su evaluación, deberá hacer de conocimiento público que el Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas iniciará la evaluación de la iniciativa”.

35. El IDAC establece en la Resolución 024/20, descrita, la falta de requisitos previos a la aprobación de la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, enunciando los siguientes: a) estudios de viento; b) estudios de temperatura para definir la dimensión de pista, por un período de 5 años exigidos por el RAD-14, c) estudios que demuestren si el proyecto reduce, constriñe o limita la capacidad operativa y comercial de los aeropuertos circundantes, d) estudio relacionado al peligro de aves ya que el proyecto operaría en una zona donde hay tres vertederos; para ello, el IDAC concedió un plazo de diez días hábiles notificando la comunicación DL/400/20, en fecha 05 de noviembre de 2020, a través del acto núm. 837/2020, instrumentado por el ministerial Miguel Arturo Caraballo Espinosa, ordinario de la Sala Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo, para que a partir de ese





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

momento el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., aporten las documentaciones faltantes o que estimaren pertinentes.

36. A su vez, el artículo 34, de la Ley 47-20, dispone las condiciones generales para la presentación de una iniciativa de proyectos como el Aeropuerto Internacional AIB, SAS; "...1) Descripción precisa de la situación a resolver y la necesidad del bien o servicio de interés público. 2) Descripción de la propuesta para resolver la situación, con su debido análisis técnico y financiero. 3) Justificación de la necesidad de la provisión o gestión del bien o servicio, que guarde correspondencia con las prioridades establecidas en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y las políticas y estrategias nacionales de desarrollo establecidas periódicamente por el Gobierno. 4) Justificación del uso del mecanismo de alianzas público-privadas como la modalidad más apropiada para la ejecución de la iniciativa. 5) Identificación y descripción de los requerimientos mínimos para la ejecución de la iniciativa, según lo establecido en el o los reglamentos de esta ley. 6) Identificación del mecanismo de financiamiento y cualquier posible requerimiento de transferencia de recursos del Estado, firmes o contingentes. 7) Análisis preliminar del riesgo, mecanismos de mitigación y distribución de estos. 8) Consideraciones sobre los posibles impactos sociales y medioambientales. 9) Estudios de prefactibilidad y antecedentes documentales disponibles al momento de la iniciativa y que por su naturaleza o contenido sean necesarios para la evaluación de la pertinencia y conveniencia de la iniciativa”.

37. Vale destacar que la Resolución impugnada no afecta las actuaciones anteriores, ni cuestiona el referido contrato entre el Estado y el Aeropuerto Internacional de Bávaro; sin embargo, tampoco otorga en sí derecho absoluto sobre la autorización de la construcción, ya que trata del inicio condicionado de la obra en cuestión; igualmente, a la fecha, el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., no ha realizado depósito, como tampoco ha planteado que pretende incorporar ante esta Sala del Tribunal Superior Administrativo y/o por sede administrativa (IDAC), los documentos e informes técnicos pertinentes para la continuación de la obra aeroportuaria, actuando en franca violación a la Ley 47-20, que, a su vez, en su artículo 97, deroga los artículos 46 y siguientes de la Ley 360-06, sobre normas generales para los contratos de concesiones de obras públicas.

38. En la especie, sostiene la recurrida, lo que no ha sido destruido por la recurrente, que no se ha iniciado ningún tipo de construcción y que de hecho no se había cumplido con la normativa relativa a la acreditación de los títulos de propiedad, conforme al acto núm. 923/2020, letra II), lo que implica, al respecto, que el otorgamiento de autorización inicial de hecho no ha podido producir efectos; además que ello facilita en mucho la ponderación con el principio de proporcionalidad, como ha quedado dicho, en la medida en que el perjuicio causado a los afectados con la futura anulación en sede jurisdiccional es mínimo, mientras que los beneficios para la seguridad nacional y aeronáutica son manifiestos.

39. El tribunal entiende que lo sostenido por la recurrida, lo que no ha sido destruido por la recurrente, involucran la transgresión de las normas del debido proceso administrativo,





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

partes, y la remuneración está asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato”. (Ley 47-20, artículo 4, inciso 6)

33. El tribunal, luego de valorar las pruebas aportadas, los hechos acontecidos y los argumentos y conclusiones formales de las partes, ha podido constatar que previo el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), al declarar lesivo y suspender los efectos de la comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto de 2020, que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del proyecto de Aeropuerto Internacional de Bávaro, hizo uso del debido proceso de ley otorgándole un plazo a las partes promotoras y/o interesadas, en este caso, al Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS, para el depósito ante ese órgano de los documentos e informes técnicos que entendían pertinentes para continuar con la construcción aprobada en dicha comunicación, así como identificar el órgano estatal que correría con los gastos relativos a la seguridad de los aeropuertos, se ha comprobado; además, la administración estatal ha sido motivada a actuar de la manera en que lo hizo por el compromiso de salvaguardar la seguridad nacional y aeronáutica, sin ánimos de perjudicar los intereses particulares que resultaren afectados en virtud de la comunicación hoy impugnada en nulidad núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020.

34. Para fortalecer lo anterior, el artículo 40, inciso 1, de la Ley 47-20, de Alianzas Público-Privada, regula el procedimiento de iniciativa de proyectos por parte de los Agentes privados al establecer que: "...Los agentes privados someterán ante el Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas, vía la Dirección General de Alianzas Público-Privadas, los documentos requeridos para la consideración de la iniciativa enumerados en el artículo 34 de esta ley, en los que deberán identificar los flujos de recursos públicos y privados, firmes y contingentes, otros recursos públicos no presupuestarios, el costo de los estudios realizados y presentados, así como cualquier acción gubernamental requerida durante la vigencia de la alianza público-privada, según lo establecido en esta ley y el o los reglamentos de la misma. La consideración de la iniciativa es una petición de gracia, por lo que no genera ningún derecho al particular ni obligación para el Estado. Desde que la Dirección General de Alianzas Público-Privadas verifica que el proyecto puede ser presentado por iniciativa privada y que contiene todos los documentos requeridos para su evaluación, deberá hacer de conocimiento público que el Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas iniciará la evaluación de la iniciativa”.

35. El IDAC establece en la Resolución 024/20, descrita, la falta de requisitos previos a la aprobación de la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, enunciando los siguientes: a) estudios de viento; b) estudios de temperatura para definir la dimensión de pista, por un período de 5 años exigidos por el RAD-14, c) estudios que demuestren si el proyecto reduce, constriñe o limita la capacidad operativa y comercial de los aeropuertos circundantes, d) estudio relacionado al peligro de aves ya que el proyecto operaría en una zona donde hay tres vertederos; para ello, el IDAC concedió un plazo de diez días hábiles notificando la comunicación DL/400/20, en fecha 05 de noviembre de 2020, a través del acto núm. 837/2020, instrumentado por el ministerial Miguel Arturo Caraballo Espinosa, ordinario de la Sala Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo, para que a partir de ese





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

momento el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., aporten las documentaciones faltantes o que estimaren pertinentes.

36. A su vez, el artículo 34, de la Ley 47-20, dispone las condiciones generales para la presentación de una iniciativa de proyectos como el Aeropuerto Internacional AIB, SAS; "...1) Descripción precisa de la situación a resolver y la necesidad del bien o servicio de interés público. 2) Descripción de la propuesta para resolver la situación, con su debido análisis técnico y financiero. 3) Justificación de la necesidad de la provisión o gestión del bien o servicio, que guarde correspondencia con las prioridades establecidas en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y las políticas y estrategias nacionales de desarrollo establecidas periódicamente por el Gobierno. 4) Justificación del uso del mecanismo de alianzas público-privadas como la modalidad más apropiada para la ejecución de la iniciativa. 5) Identificación y descripción de los requerimientos mínimos para la ejecución de la iniciativa, según lo establecido en el o los reglamentos de esta ley. 6) Identificación del mecanismo de financiamiento y cualquier posible requerimiento de transferencia de recursos del Estado, firmes o contingentes. 7) Análisis preliminar del riesgo, mecanismos de mitigación y distribución de estos. 8) Consideraciones sobre los posibles impactos sociales y medioambientales. 9) Estudios de prefactibilidad y antecedentes documentales disponibles al momento de la iniciativa y que por su naturaleza o contenido sean necesarios para la evaluación de la pertinencia y conveniencia de la iniciativa”.

37. Vale destacar que la Resolución impugnada no afecta las actuaciones anteriores, ni cuestiona el referido contrato entre el Estado y el Aeropuerto Internacional de Bávaro; sin embargo, tampoco otorga en sí derecho absoluto sobre la autorización de la construcción, ya que trata del inicio condicionado de la obra en cuestión; igualmente, a la fecha, el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., no ha realizado depósito, como tampoco ha planteado que pretende incorporar ante esta Sala del Tribunal Superior Administrativo y/o por sede administrativa (IDAC), los documentos e informes técnicos pertinentes para la continuación de la obra aeroportuaria, actuando en franca violación a la Ley 47-20, que, a su vez, en su artículo 97, deroga los artículos 46 y siguientes de la Ley 360-06, sobre normas generales para los contratos de concesiones de obras públicas.

38. En la especie, sostiene la recurrida, lo que no ha sido destruido por la recurrente, que no se ha iniciado ningún tipo de construcción y que de hecho no se había cumplido con la normativa relativa a la acreditación de los títulos de propiedad, conforme al acto núm. 923/2020, letra II), lo que implica, al respecto, que el otorgamiento de autorización inicial de hecho no ha podido producir efectos; además que ello facilita en mucho la ponderación con el principio de proporcionalidad, como ha quedado dicho, en la medida en que el perjuicio causado a los afectados con la futura anulación en sede jurisdiccional es mínimo, mientras que los beneficios para la seguridad nacional y aeronáutica son manifiestos.

39. El tribunal entiende que lo sostenido por la recurrida, lo que no ha sido destruido por la recurrente, involucran la transgresión de las normas del debido proceso administrativo,





REPÚBLICA DOMINICANA  
PODER JUDICIAL

SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

jurídicamente protegido con rango constitucional por el numeral 10 del artículo 69 de la Constitución, cuyo alcance ha sido plasmado por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que “Las reglas del debido proceso, conforme lo establece el artículo 69, literal 10, del texto constitucional, deben ser aplicadas en los ámbitos judicial y administrativo en sentido amplio, de ahí que, como hemos precisado precedentemente, era pertinente cumplir con este elevado principio que se propone alcanzar la materialización de la justicia a través de la adecuada defensa de toda persona con interés en un determinado proceso<sup>9</sup>”. Razón por la que se rechaza el recurso contencioso administrativo, en consecuencia, se confirma la Resolución núm. 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, emitida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), tal y como se hará constar en la parte dispositiva de esta sentencia.

40. Este tribunal señala que al tratarse de un recurso contencioso administrativo procede declarar el proceso libre del pago de las costas procesales, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

41. Esta decisión fue adoptada a unanimidad de los jueces que conforman el tribunal, según los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este tribunal administrando justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución, las demás leyes y los tratados, convenios y pactos internacionales adoptados por la República Dominicana:

F A L L A

PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 20 de enero del año 2021, interpuesto por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AIB, SAS, por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, Dr. Emmanuel Esquea Guerrero y los Licdos. Ariel Valenzuela Medina y Álvaro García Taveras, en contra de la Resolución núm. 24/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, emitido por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), con la intervención voluntaria de la FUNDACIÓN ALIANZA CIUDADANA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, INC., por haber sido incoado de acuerdo con la ley y el Derecho; y, en cuanto al fondo, RECHAZA el presente recurso contencioso administrativo de nulidad de dicha Resolución 24/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020, que declara lesiva al interés público la comunicación núm. 2293, de fecha 11 de agosto del año 2020, dictada por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional De Bávaro; por las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia.

<sup>9</sup> Sentencia TC 00133/14 del 8 de julio de 2014, pág. 16





REPÚBLICA DOMINICANA

PODER JUDICIAL

## SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO

SEGUNDO: DECLARA el proceso libre del pago de las costas, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

TERCERO: ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a las partes y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CUARTO: DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo, según el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

DADA Y FIRMADA ha sido la sentencia que antecede por los magistrados que figuran en el encabezamiento, la cual fue leída íntegramente, firmada y sellada el veintiocho (28) días del mes de enero del año dos mil veintidós (2022), por ante mí, secretaria que certifica que la presente copia es fiel y conforme a su original, que reposa en los archivos de este Tribunal, que se expide, sella, firma y ordena su notificación, hoy día cuatro (04) de mes de febrero del año dos mil veintidós (2022).

*Coraima C. Roman Pozo*  
CORAIMA C. ROMÁN POZO

Secretaria Auxiliar.

