

## DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

### **DETEREL 249/2013.-**

A la : Comisión Permanente de Defensa y Seguridad Nacional.

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood** .  
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu**  
Secretaria General Legislativa Interina

De : **Welnel D. Félix F.**  
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión preliminar sobre proyecto de Ley General de  
Aeropuertos de la República Dominicana.

Ref. : Oficio **No. 001017** de fecha 02 de septiembre del 2013  
Expediente **No. 01582 -2013-SLO-SE.**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

### **Contenido:**

**PRIMERO:** Se trata de un Proyecto de Ley que tiene como fin establecer todo lo relativo al entorno terrestre de un aeropuerto y los requisitos del espacio aéreo, a fin de garantizar un espacio libre de obstáculo para que las aeronaves puedan entrar y salir de manera segura.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue presentado por el Señor: Adriano de Jesús Sánchez Roa Senador de la República por la provincia de Elías Piña, depositado en fecha 28 de agosto del 2013.

### **Facultad Legislativa Congressional:**

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece:

***“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.***

### **Procedimiento de Aprobación**

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: ***“Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”.***

### **Desmonte Legal**

El Proyecto de Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República Dominicana;
2. La Ley No. 8 de del 17 de noviembre de 1978 que crea la Comisión Aeroportuaria y el Departamento Aeroportuario;

3. La Ley No. 340-06 de fecha 18 de agosto del año 2006 sobre Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios, Obras y Concesiones y sus modificaciones;
4. La Ley No. 491-06 de Aviación Civil de la República Dominicana del 22 de Diciembre del año 2006;
5. Los Contratos suscritos por el Estado Dominicano con los operadores de los aeropuertos internacionales de uso público, concesionados y privados del país;
6. El Decreto No. 832-09 de fecha 7 de noviembre del año 2009;

### **Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa.**

Después de analizar el Proyecto de Ley en los aspectos constitucional, legal, lingüístico y de técnica legislativa **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. Los manuales de técnica legislativa esta contestes en que el título de la ley debe permitir una primera aproximación al contenido exacto de la ley, de la forma más concisa posible El titulo dado al proyecto de ley a saber “Ley General de Aeropuertos de la República Dominicana”, entendemos que no es el título preciso, pues el artículo 1 del proyecto, nos habla del objeto de la ley, que es “establecer el marco regulatorio del Sistema Nacional Aeroportuario, incluyendo todos los aeropuertos, aeródromos, helipuertos e hidropuertos civiles.....”, bajo este contexto, el titulo seria: *“Ley que crea el Sistema Nacional Aeroportuario de la República Dominicana”*. Titulo este que es más general y amplio que el anterior, pues no solo abarca los aeropuertos, sino también los aeródromos, helipuertos e hidropuertos civiles.

2. Hemos observado que el proyecto de Ley introduce la parte normativa de la manera siguiente **“Ha Dado La Siguiete: Ley General De Aeropuertos De La**

**República Dominicana**, en tal sentido tenemos a bien, sugerir la eliminación *del título de la ley*, en virtud, de que el Manual de Técnica Legislativa en su ejemplo XI, sugiere presentar el inicio de la Parte Normativa como sigue:

**“HA DADO LA SIGUIENTE LEY”**

3. Ordenación de los vistos. Los Vistos, que son los textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto, se deben detallar manteniendo la jerarquía constitucional de los textos normativos y; además hemos observado que se hace necesaria la inclusión de otras legislaciones que sirvieron de sustento, en tal virtud recomendamos la siguiente presentación de los texto legales:

**Vista:** La Constitución de la República Dominicana;

**Visto:** El Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago del 07 de diciembre de 1944, Anexo 14.

**Vista:** La Ley No. 8 de del 17 de noviembre de 1978, que crea la Comisión Aeroportuaria y el Departamento Aeroportuario;

**Vista:** La Ley No. 340-06 de fecha 18 de agosto del año 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios, Obras y Concesiones y sus modificaciones;

**Vista:** La Ley No. 491-06 del 22 de Diciembre del año 2006, de Aviación Civil de la República Dominicana Los Contratos suscritos por el Estado Dominicano con los operadores de los aeropuertos internacionales de uso público, concesionados y privados del país;

**Visto:** El Decreto No. 832-09 de fecha 7 de noviembre del año 2009;

**Visto:** Los Contratos suscritos por el Estado Dominicano con los operadores de los aeropuertos internacionales de uso público, concesionados y privados del país.

4. El encabezado de cada artículo, además de incluir el término “**Artículo**” y el **número** correspondiente, debe contener un **epígrafe**, y observamos que en el proyecto de ley algunos artículos, tienen epígrafes y otros no, por lo que sugerimos le sea agregado a todos los artículos contentivos de todo el texto

normativo un resumen de su contenido o lo que es lo mismo un título breve y claro del contenido de la norma, en virtud, de que todos los artículos sin excepción deben llevar un epígrafe.

5. El CAPITULO I, tiene como epígrafe DISPOSICIONES GENERALES, técnicamente no es el epígrafe correcto, toda ley, debe tener en su CAPITULO I, las Disposiciones Iniciales, (que son disposiciones de carácter informativo) y abarcan el objeto, ámbito de aplicación, principios y definiciones de la ley, no así las disposiciones generales... Por ejemplo:

**CAPITULO I  
DEL OBJETO, AMBITO DE AMPLICACION y DEFINICIONES DE LA  
LEY**

**SECCION I  
DEL OBJETO DE LA LEY**

**SECCION II  
DEL AMBITO DE APLICACIÓN**

**SECCION III  
DE LAS DEFINICIONES**

6.- El artículo 2 del proyecto de ley plantea las definiciones que son indispensables para la interpretación de la ley, sin embargo debemos señalar que hemos observado que define términos que se encuentra definidos en la ley de Aviación Civil de la República Dominicana, que es la ley macro en materia de aviación, y en el convenio de Chicago, por lo que sugerimos se revisen y adecuen los significados a los establecidos en esas normas; a fin de mantener el mismo termino con un solo significado. Si bien es cierto que están en orden alfabético, también es preferible enumerarlas en números cardinales arábigos, como una manera de facilitar su localización dentro del ordenamiento jurídico. Por ejemplo:

- 1) Aeródromo
- 2) Aeródromo certificado
- 3) Aeródromo civil

7.- Exclusión del artículo 4, por no corresponde su texto normativo a la sección referente al ámbito de aplicación, y llevarlo al capítulo que crearemos referente al Sistema Nacional de Aeropuertos.

8.- Sustituir la expresión “*la presente ley*” por “*esta ley*”, en todos los articulados de la ley en donde se haga esta mención, para así homogenizar con los términos usados en nuestra Constitución.

9.- Los órganos en los articulados de una ley, se organizan de la siguiente forma:

- a) Creación
- b) Integración
- c) Atribuciones
- d) Requisitos

10.- Hemos observado que el proyecto de ley establece en la subdivisión de sus artículos literales, sin embargo debemos señalar que es necesario la sustitución por numerales y dentro de estos los literales para mantener la homogeneidad con los criterios técnicos establecidos en la Constitución en donde se utilizan esta estructura de división del articulado.

11.- Es Oportuno, señalar que en el proyecto de Ley hemos podido observar que presenta problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa sobre las “**Formas Verbales**” establece que la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba, es decir , **Preferir el presente al futuro y sólo emplear el futuro cuando es irremplazable por el presente.**”, por lo que siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irreparable por el presente, por tanto, sugerimos sustituir el uso de términos de todo el texto legislativo, siempre y cuando sean necesarios.

12.- El proyecto de ley contiene varios artículos con remisiones internas, sin embargo debemos señalar que las remisiones deben llevar una forma de redacción que permita con precisión determina el contenido al que quiere hacer

referencia, en el caso de la interna se debe cuidar que establezca de manera específica el número del artículo, párrafo e inciso que pretende remitir, por lo que sugerimos se tome en cuenta las recomendaciones del Manual y se readeque el texto normativo objeto de nuestro estudio.

13.- El artículo 11 del proyecto de ley establece que el Instituto Nacional de Aeropuerto, estará a cargo de un Presidente y Vicepresidente, sin embargo debemos recomendar que la nominación que se le otorgue al titular del Instituto sea la de Director, en virtud, de que se trata de un cargo alto nivel, el cual está definido en los artículo 19 y 20 de la ley 41-08 del 04 de enero del 2008, sobre Función Pública y que Crea la Secretaria de Estado de Administración Pública.

14.- La Sección V que tiene como epígrafe obligaciones internacionales del proyecto, se eliminara, y su artículo 21 se llevara al Capitulo III, específicamente a la Sección III, que es la que guarda relación con la disposición del artículo 21.

15.- El artículo 23 del proyecto de ley establece en sus literales a) y g) quienes fungirán como presidente y secretario del Consejo Nacional de Aeropuertos, sin embargo, debemos recomendar que el presidente del consejo sea el Ministro o representante del Ministerio al que está adscrito el Instituto Nacional de Aeropuertos, en virtud, de que ese Instituto esta bajo la vigilancia del Ministerio compactible con su actividad, en ese mismo tenor, recomendamos que sea el Director del Instituto el Secretario del Consejo, ya que tiene a su cargo la ejecutoria de las medidas que determine el Consejo.

16.- El artículo 31 del proyecto, se llevara al Capitulo II, específicamente Sección II.

Pues se refiere a la integración del sistema.

17.- El artículo 36, dejarlo solo hasta el contenido del primer párrafo gramatical, y eliminar a partir de su clasificación, pues estos términos ya están definidos.

18.- El artículo 37, recomendamos su eliminación por redundante, ya que el termino aeropuerto privado de uso publico, se encuentra definido en el capitulo I, sección III. Definiciones.

19.- Fusionar la Sección IV y Sección V, del Capítulo III, del proyecto en una sola sección.

20.- Con respecto al capítulo VIII, el artículo 112, se debe llevar al capítulo de las disposiciones generales que se crearan al respecto. Y se establecerán en ellas los articulados que tengan un alcance general para todo el proyecto, no exclusivo de ningún capítulo, sección.

El párrafo de este artículo se llevara a las disposiciones transitorias.

El artículo 113. Se llevara al Capítulo III, Sección I.

21.- El artículo 114 tendrá como epígrafe seguridad aeroportuaria. Y se llevara al capítulo de las disposiciones generales.

22.- El Capítulo X entero, lo vamos a trasladar al Capítulo IV, como SECCION IV. DEL COMITÉ NACIONAL DE FACILITACION.

23.- Los capítulo XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI, se eliminaran y sus articulados se llevaran al capítulo de las disposiciones generales.

24.- La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su ordenación interna, la cual, además de venir determinada por criterios de orden lógico, tiene como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo. La uniformidad y el orden facilitan la labor del intérprete, conduce a lograr una normativa fácil para ayudar a su correcta comprensión, interpretación y aplicación, pero también permiten al legislador seguir una secuencia lógica de forma automática en todo el texto normativo, y antes de alargar un artículo, es preferible tratar el tema en varios artículos agrupados en un mismo capítulo o en una misma sección.

En ese tenor, observamos que el presente proyecto de ley, carece de una ordenación sistemática en su parte normativa o dispositiva, en tal virtud, sugerimos la siguiente estructura al proyecto de ley en cuestión:

**CAPITULO I**  
**DEL OBJETO, AMBITO DE APLICACION y DEFINICIONES DE LA**  
**LEY**

SECCION I  
DEL OBJETO DE LA LEY

SECCION II  
DEL AMBITO DE APLICACIÓN

SECCION III  
DE LAS DEFINICIONES

**CAPITULO II**  
**DEL SISTEMA NACIONAL AEROPORTUARIO**

SECCION I  
DE LOS OBJETIVOS

SECCION II  
DE LA INTEGRACION

**CAPITULO III**  
**DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA NACIONAL AEROPORTUARIO**

SECCION I  
DEL INSTITUTO NACIONAL DE AEROPUERTOS

SECCION II  
DE LAS ATRIBUCIONES DEL INA

SECCION III  
DEL DIRECTOR, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL INA

SECCION IV

DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

**CAPITULO IV  
DEL CONSEJO NACIONAL DE AEROPUERTOS**

SECCION I  
DE LA INTEGRACION DEL CNA

SECCIO II  
DE LAS ATRIBUCIONES DEL CNA

SECCION III  
ATRIBUCIONES DL PRESIDENTE Y DEL SECRETARIO DE CNA

SECCION IV  
DEL COMITÉ NACIONAL DE FACILITACION

**CAPITULO V  
DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL AEROPORTUARIO**

SECCION I  
DE LOS AEROPUERTOS, AERODROMOS, HELIPUERTOS E  
HIDROPUERTOS

SUBSECCION I  
DE LA DIRECCION

SUBSECCION II  
DEL COMISIONADO

SECCION II  
DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO AEROPORTUARIO

SECCION III  
DE LOS PLANES MESTROS DE AEROPUERTOS

**CAPITULO VI  
DE LA OPERACIÓN Y SERVICIOS AEROPORTUARIOS**

**CAPITULO VII  
DE LAS CONCESIONES Y LOS PERMISOS**

SECCION I  
DE LAS DISPOSICIONES COMUNES APLICABLES

SECCION II  
DE LAS CONCESIONES DE EXPLOTACION AEROPUERTOS

SECCION III  
DE LOS PERMISOS DE EXPLOTACION DE AEROPUERTOS

SECCION IV  
DE LOS ARRENDAMIENTOS DE ESPACIOS Y SERVICIOS

SECCION V  
DE LA SUPERVISION AEROPORTUARIA

SECCION VI  
INTERVENCION DEL ESTADO

SECCION VII  
CAUSAS DE RESOLUCION

SECCION VIII  
DE LA CESION DE DERECHOS

**CAPITULO VIII  
DE LAS TASAS, TARIFAS, DERECHOS Y CARGOS AEROPORTUARIOS**

**CAPITULO IX  
DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS**

**CAPITULO X  
DE LOS PROCEDIMIENTOS**

**CAPITULO XI  
DE LAS SANCIONES  
CAPITULO XII  
DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES**

**CAPITULO XIII  
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**DISPOSICIONES FINALES**

21.- Las Disposiciones Transitorias y Finales, están se re enumeran en forma diferente al articulado principal, empleando números ordinales (primera, segunda); no se coloca número de capítulo y se le coloca un epígrafe identificativo. Las disposiciones transitorias van primero que las disposiciones finales, por ejemplo:

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Primera. Epígrafe.

Segunda. Epígrafe.

También observamos que las disposiciones finales incluye normas que no son objeto de las disposiciones finales, pues éstas sólo incluyen: modificaciones, derogaciones (estas dos últimas si las hubiere) y entrada en vigencia, para el caso que nos ocupa, presentamos el siguiente ejemplo:

**DISPOSICIONES FINALES**

**Primera. Derogación de la Ley No. 8.** Se deroga la Ley No. 8, del 17 de noviembre de 1978 que crea la Comisión Aeroportuaria y el Departamento Aeroportuario y sus reglamentos.

**Segunda. Derogación del literal ñ) del artículo 214 y de los artículo 264, 265 de la Ley No. 491-06.** Se deroga el literal ñ) del artículo 214 y los artículos

264 y 265 de la Ley No. 491-06, de Aviación Civil de la República Dominicana, y sus reglamentos.

**Tercera. Entrada en vigencia.** Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República, y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana.

**Nota.** Como se puede observar no incluimos en la disposición final, referente a la derogación, la Ley No. 178-11 del 22 de junio del 2011, señalada en el proyecto, porque no la encontramos en nuestro ordenamiento jurídico.

También dejamos fuera la cláusula genérica de derogación “*y cualquier otra ley, decreto, reglamento o disposición legal de igual o menor jerarquía que entre en contradicción con la presente ley*”, por ser una cláusula indeterminada. El legislador debe establecer de manera expresa las leyes que la nueva ley excluye del ordenamiento jurídico, para darle seguridad y certeza al sistema jurídico.

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

**Welnel D. Félix**  
Director

**WF/sl.-**