



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
07 de mayo de 2019

DETEREL 013/2019.

A la : Comisión Permanente de **Defensa y Seguridad Nacional.**

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

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

De : **Wenel D. Félix F.**
Director Depto. Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión Proyecto de Ley que Crea el Instituto Nacional de
Aeropuerto (INA)

Ref. : Exp. No. **00913-2019-PLE-SE**
Oficio No. 003592 de fecha 28 de enero del 2119.

En atención a la 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: Esta iniciativa tiene por objeto establecer el marco regulatorio del Sistema Nacional Aeroportuario, incluyendo todos los aeropuertos, aeródromo, helipuerto e hidropuertos civiles, sean estos de uso doméstico o internacional, público o privado establecido en el territorio Nacional.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por el Sr. Adriano de Jesús Sánchez Roa, Senador de la provincia Elías Piña.

Facultad Legislativa Congressional:

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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea 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"**.

Desmante Legal

El proyecto de Ley se fundamenta y toca 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. 491-06 de Aviación Civil de la República Dominicana del 22 de Diciembre del año 2006;
4. 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;
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 2009

Impacto de la Vigencia

Esta iniciativa Legislativa, busca regular y establecer los parámetros necesarios para garantizar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios aeroportuarios, servicios aeroportuarios especializados y servicios comerciales en los aeropuertos, aeródromos, helipuertos e hidropuertos que componen el Sistema Nacional Aeroportuario;

Sin embargo, es oportuno señalar que para la regulación de los aeródromos, aeropuertos, helipuertos y los servicios aeroportuarios es necesario darle cumplimiento a los anexo 14 y 17 de la Organización de Aviación Civil Internacional, los cuales el país ha acogido y debe dársele el debido cumplimiento.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Estos requerimientos internacionales son de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago 1944), ratificado por el Estado Dominicano el cual designa a los diferentes temas en anexos, en lo que concierne a la naturaleza del tema, le son aplicable con la designación de Anexo 14 y 17 del Convenio. El documento en el que están incluidas actualmente estas normas y métodos recomendados en general a la planificación, diseño y operaciones de aeródromo Volumen I y a los Helipuertos en su volumen II y Anexo 17 que se refiere a la Seguridad: Protección de la Aviación Civil Internacional contra los actos de interferencia ilícita, por lo que estos temas están directamente vinculados con la seguridad y defensa del espacio aéreo y terrestre y tráfico de mercancías por lo diferentes accesos, por lo que entendemos pertinente evaluar la necesidad de una instancia civil para la supervisión y construcción de instalaciones que tienen que ser objeto de supervisión de los organismo de defensa del Estado.

Es Importante señalar que las medidas, procedimientos y vigilancia de la seguridad aeroportuaria, debe cumplir con las herramientas que permitan neutralizar cualquier amenaza que atente contra la Seguridad y Defensa Nacional.

Análisis Legal

Después de haber observados los aspectos legales de esta iniciativa, tenemos a bien señalar lo siguiente:

1. El proyecto de ley presenta entre sus vistos algunos que no cumplen con los criterios establecidos en la Técnica Legislativa para su elaboración en cuanto a su presentación la misma debe ser ordenada según la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ella respetando la cronología de la misma ya que garantizan la seguridad jurídica, por lo tanto, sugerimos realizar una readecuación, agregando aquellos que faltaron su colocación y que para los fines de esta norma son necesarios a través de la siguiente redacción:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTO: El Convenio de Varsovia, sobre Aviación Civil del 12 de octubre de 1929;

VISTO: El Convenio sobre Aviación Civil Internacional; firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944;

VISTO: El Protocolo de la Haya, del 28 de septiembre de 1955, que modifica el convenio de Varsovia;

VISTA: La Ley No.8 de del 17 de noviembre de 1978, que crea la Comisión



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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;

VISTA: La Ley No. 188-11, del 22 de julio del año 2011, Sobre Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil;

VISTO: El Decreto No. 832-09 de fecha 7 de noviembre del 2009, que Establece el Reglamento para la expedición de licencias de consignatarios de aeronaves de operadores aéreo extranjeros en vuelos no regulares o charters, y deroga el reglamento 751-02;

VISTO: El Documento No. 9562 de la Organización de Aviación Civil internacional, denominado Manual sobre los Aspectos Económicos de los Aeropuertos";

VISTO: El Documento No. 9082 de la Organización de Aviación Civil internacional, relativo a la política de la OACI sobre los Derechos Aeroportuarios y Servicios de Navegación Aérea;

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

2. Al estudiar la iniciativa hemos podido observar que en la misma existen regulaciones que chocan con leyes vigentes, es decir la ley 188-11, del 16 de julio del 2011 que habla Sobre Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil que tiene por objeto: "El objeto de esta leyes prevenir y sancionar los actos de interferencia ilícita y otros actos que atenten contra la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público engeneral,1% aeronaves, los aeropuertos y aeródromos, Infraestructuras e instalaciones que brinden servicio a la aviación civil teniendo presente la seguridad, la regularidad y eficacia de los vuelos; en ese mismo orden debemos señalar que la iniciativa legislativa en su artículo 1 cuando habla del objeto establece: La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer el marco regulatorio del Sistema Nacional Aeroportuario, incluyendo todos los aeropuertos, aeródromos, helipuertos e hidropuertos civiles, sean estos de uso doméstico o internacional, público o privado, establecidos en el territorio nacional. Es oportuno señalar que la regulación de los aeropuertos, aeródromos, helipuertos e infraestructuras aeroportuaria se encuentra en ambas iniciativas, sin embargo una lo trata como un tema de seguridad y otra como un tema de manejo y



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

mantenimiento a lo que debemos aclarar la Constitución de la República en su artículo 9 dice: El espacio aéreo sobre el territorio Nacional, el espectro electromagnéticos y el espacio donde este actúa. La ley regulará el uso de estos espacios de conformidad con las normas del Derecho Internacional.

2.1 En ese sentido, la ley No. 491-06, de Aviación Civil establece que **en la República Dominicana se rige por la presente ley y por los reglamentos emitidos para la aplicación de la misma y deberá ser aplicada sin perjuicio de lo estipulado en tratados y convenios internacionales ratificados por la República Dominicana. Sus disposiciones para fines de inspección, vigilancia y control, alcanzan a toda aeronave civil, nacional o extranjera, sus propietarios, operadores, su tripulación, pasajeros y efectos transportados, así como cualquier persona que intervenga en la actividad aeronáutica, que se encuentre en el territorio nacional, parta de él, aterrice, sobrevuele o de cualquier otra forma esté bajo la jurisdicción de la soberanía nacional**, es decir, que las normas que regulan las operaciones de aeronaves e instalaciones en las que ellas aterrizan provienen de convenios internacionales por la naturaleza del tema, por lo que debemos entender que no se puede separar el tema de seguridad, con el mantenimiento de una instalación aeroportuaria que debe cumplir con unos lineamientos de seguridad por la naturaleza de la misma. Por lo que al hablar de las diferentes clases de aeródromos que existen en el país, es decir de todas las instalaciones, edificaciones y equipos, destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves, se debe de hablar de que se trata de un tema de seguridad, porque no solo las operaciones de las aeronaves son un tema de seguridad y defensa, sino las instalaciones en las que ellas llega y salen, por lo que entendemos que la iniciativa trata uno de los temas de la ley aeroportuaria por lo que debe tratarse como una modificación en un aspecto.

2.2 Es oportuno señalar que la Ley No. 247-12 Artículo 8.-Supresión o modificación de entes y órganos. La supresión o modificación de entes y órganos administrativos se adoptará mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o última modificación no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprimen estos órganos preexistente solo se les restringe debidamente sus competencias; en ese sentido, debemos señalar que la iniciativa legislativa dada la naturaleza del tema, que trata sobre la construcción y regulación de los aeródromos toca la competencia de la ley no. 188-11 cuya estructura orgánica dirige El CESAC funciona de conformidad con la ley, sobre Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil, cuyo artículo 6 expresa que es la autoridad competente en materia de seguridad de la aviación civil, con facultad para aplicar dicha ley, así como las normas y métodos recomendados contenidos en el Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Es importante señalar que la Misión de este Cuerpo Especializado es garantizar la seguridad y protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita y otros actos que atenten contra la seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra, el público en general, las aeronaves, aeropuertos, aeródromos, infraestructuras e instalaciones que brindan servicio a la aviación civil, en cumplimiento a la política gubernamental, las leyes nacionales y los convenios suscritos y ratificados por el Estado Dominicano, en materia de seguridad de la aviación civil.

Por lo antes señalado, sugerimos que en lo que concierne a la creación del instituto sea analizada su pertinencia, por ya encontrarse regulado por las legislaciones antes señaladas.

Análisis Constitucional

Luego del análisis y estudio del proyecto de Ley **referido en el asunto, hacemos los siguientes señalamientos:**

1.- El artículo 17 del proyecto se refiere a las atribuciones del Instituto Nacional de Aeropuertos, estableciendo en su literal X):

" Otorgar concesiones o arrendamientos de espacios en los aeropuertos, aeródromos, helipuertos e hidropuertos estatales y contratar los servicios para el buen funcionamiento, mantenimiento y mejoramiento de los mismos. Para el caso de los aeropuertos concesionados o permisionados, durante la vigencia de la concesión o permiso, esta atribución corresponderá a sus respectivos operadores aeroportuarios"

1.2 Ahora bien, observemos lo estipulado por el artículo 244 de la Constitución que indica lo siguiente:

"Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional"

1.3 Es así que, a la luz del texto constitucional el otorgamiento de las concesiones debe hacerse por ley o por contratos que apruebe el Congreso Nacional, e incluso la cesión de los beneficios recibidos al amparo del contrato, está sujeto también a un nuevo proceso de deliberación y aprobación por parte del Congreso Nacional.

1.4 En consecuencia, solo la ley o el contrato que apruebe el Congreso Nacional constituyen el vehículo de otorgamiento de las concesiones, no así el Instituto Nacional de Aeropuertos, atribución que le está vedada por nuestra Constitución, al amparo del citado artículo 244. De ahí, que las dos vías idóneas para adquirir concesiones, son: por ley y por contratos que apruebe el Congreso Nacional.

2) El párrafo del artículo 109 del proyecto dispone:

Párrafo.- La tasa aeroportuaria se cobra en Dólares de los Estados Unidos (US\$).....

2.1 En ese sentido, el artículo 229 de la Constitución indica textualmente:
"Unidad monetaria nacional es el Peso Dominicano."

2.2 En ese sentido, la adopción de una moneda distinta al Peso Dominicano, transgrede lo consagrado por la Constitución de la República.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa:

Después de analizar el presente proyecto de ley en cuanto a los elementos lingüísticos y de técnica legislativa, entendemos oportuno hacer las siguientes observaciones.

1. El presente proyecto de ley amerita de una readecuación en cuanto a la redacción de sus artículos y organización interna, debiendo de ser ajustada a las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativa del Senado, no obstante, partiendo de los señalamientos vertidos en el análisis legal del presente informe, la misma queda pendiente a la decisión que adopte la Comisión encargada del estudio de la iniciativa, sobre la pertinencia del proyecto.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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. Feliz.
Director.

WF/l-c-tl