REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-01254/001-033-2021-RECA-01474/001-033-2023-RECA-00350/001-033-2023-RECA-0436
Recurrente: Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.
Recurrido: Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/ Inadmisible

SCJ-TS-24-0479

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón y Anselmo Alejandro Bello F., jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **30 de abril de 2024**, años 181° de la Independencia y 161° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada de los recursos de casación interpuestos por 1) la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., contra las sentencias núms. 0030-03-2021-SSEN-00434, 0030-03-2021-SSEN-00435, ambas de fecha 23 de septiembre de 2021, la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00547

de fecha 16 de diciembre de 2022 dictadas por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo y 2) la sociedad comercial Grupo Abrisa contra la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00015 de fecha 16 de enero de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyos dispositivos figuran copiados más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El primer recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 3 de noviembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Emmanuel Esquea Guerrero y los Lcdos. Ariel Valenzuela Medina y Álvaro García Taveras, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., representada por PER1

2. La defensa al primer recurso de casación fue presentada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), representado por PER2 mediante memorial depositado en fecha 30 de noviembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder

Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdo. Carlos Manuel González y Dr. Rafael Dickson Morales.

3. De igual manera, la defensa al primer recurso de casación fue presentada por el Departamento Aeroportuario, órgano permanente y operativo de la Comisión Aeroportuaria, representado por PER3 mediante memorial depositado en fecha 18 de enero de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Jorge Leandro Santana Sánchez, Pedro Fausto Gálvez Flores y Sindy Massielle Figueroa Contreras.

4. Mediante resolución núm. 003-2022-SRES-00888, de fecha 31 de octubre de 2022, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en cámara de consejo, declaró el defecto de las partes correcurridas Fundación Alianza Ciudadana para la Defensa de los Derechos Fundamentales y Fundación Justicia y Transparencia.

5. Mediante dictamen de fecha 1 de febrero de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

6. El segundo recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 17 de diciembre de 2021 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Dr. Emmanuel Esquea Guerrero y los Lcdos. Ariel Valenzuela Medina y Álvaro García Taveras, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., representado por PER1

7. La defensa al segundo recurso de casación fue presentada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), representado por PER2 mediante memorial depositado en fecha 11 de enero de 2022, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdo. Carlos Manuel González y el Dr. Rafael Dickson Morales.

8. De igual manera, la defensa al segundo recurso de casación fue presentada por el Departamento Aeroportuario, órgano permanente y operativo de la Comisión Aeroportuaria, representado por PER3 mediante memorial depositado en fecha 18 de enero de 2022, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos

Lcdos. Jorge Leandro Santana Sánchez, Pedro Fausto Gálvez Flores y Sindy Massielle Figueroa Contreras.

9. Mediante resolución núm. 033-2022-SRES-00889 dictada en fecha 31 de octubre de 2022 por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en cámara de consejo, se declaró el defecto de las partes correcurridas Fundación Alianza Ciudadana para la Defensa de los Derechos Fundamentales y Fundación Justicia y Transparencia.

10. Mediante dictamen de fecha 31 de enero de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

11. El tercer recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 16 de febrero de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Emmanuel Esquea Guerrero y los Lcdos. Ariel Valenzuela Medina y Álvaro García Taveras actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., representada por PER1

12. La defensa al tercer recurso de casación fue presentada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), representado por

mediante memorial depositado en fecha 7 de marzo de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdo. Carlos Manuel González y el Dr. Rafael Dickson Morales.

13. Mediante dictamen de fecha 29 de mayo de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

14. El cuarto recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 24 de febrero de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Yurosky E. Mazara Mercedes y Lissette Tamárez Bruno actuando como abogados constituidos de la entidad Grupo Abrisa, representada por

PER5

15. La defensa al cuarto recurso de casación fue presentada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) representado por PER6

mediante memorial depositado en fecha 17 de marzo de 2023, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdo. Carlos Manuel González y el Dr. Rafael Dickson Morales.

PER4

16. Mediante dictamen de fecha 6 de junio de 2023, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

17. Los recursos de casación que nos ocupan fueron depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, sin embargo aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *…queda suprimida la obligación … de celebración de audiencias, si todavía no se ha requerido dictamen ni se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

18. El magistrado Rafael Vásquez Goico no firma la presente sentencia por haberse inhibido según consta en el acta de fecha 17 de octubre de 2022.

II. Antecedentes

19. Mediante Mediante comunicación núm. 0235 de fecha 20 de mayo de 2020 la consultoría jurídica del Poder Ejecutivo solicitó al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) la evaluación del estudio de viabilidad técnica del

proyecto del Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., preparado por encargo del Grupo Abrisa.

20. Por oficio DVSO-208-20 de fecha 1 de junio de 2020 suscrito por el coordinador nacional del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional, por sus siglas en inglés USOAP y el director de Vigilancia de la Seguridad Operacional se emitió la no objeción aeronáutica para la posible construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, en el que se solicitó autorización para gestionar acompañamiento técnico de la Administración Federal de Aviación (FAA), y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

21. En fecha 15 de junio de 2020 la dirección de navegación aérea del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) emitió el oficio DINA-315-2020 contentivo del informe de estudio y opinión sobre no objeción desde la perspectiva de los servicios de navegación aérea para la construcción del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, remitiéndose en fecha 2 de julio de 2020 los informes preliminares requeridos por el Poder Ejecutivo.

22. Según el Decreto núm. 270-20 de fecha 21 de julio de 2020 fue aprobado el establecimiento del Aeropuerto Internacional de Bávaro, disponiéndose

igualmente que su autorización correspondía al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). Posteriormente, en fecha 27 de julio de 2020 el Grupo Abrisa solicitó al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) autorización para el establecimiento y construcción del referido aeropuerto.

23. En fecha 11 de agosto de 2020, el director del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) emitió la comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto de 2020, que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

24. En fecha 29 de octubre de 2020, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), emitió la resolución núm. 017/20 contentiva de declaración de oficio de inicio del procedimiento administrativo de lesividad de la comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto de 2020, instruyendo a la dirección legal de la referida institución a dar cumplimiento a las disposiciones de la ley en relación con el procedimiento administrativo correspondiente.

25. Mediante acto núm. 1014/2020 de fecha 5 de noviembre de 2020 hecho a requerimiento del Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.., se intimó al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) para la retractación de la resolución núm. 017/20.

26. Por la comunicación DL/400/20 de fecha 5 de noviembre de 2020 el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) concedió el plazo de 10 días hábiles al Grupo Abrisa, a PER7 y al Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.., para que aportara la documentación que estimaran pertinente para salvaguardar sus derechos e invitándolos a comparecer a la vista pública fijada para el día 24 de noviembre de 2020, notificada mediante acto núm. 837/2020.

27. En fecha 16 de noviembre de 2020 mediante comunicaciones DL/427/20 y DL/428/20 el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) notificó a Grupo Abrisa, a PER7 y al Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.., el recordatorio de la fecha de vencimiento para el depósito de documentos y la invitación a la vista pública.

28. En fecha 23 de noviembre de 2020, la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S. interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de obtener la declaratoria de nulidad de la resolución núm. 017/20 (que declara de oficio el inicio del procedimiento de lesividad de la comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto de 2020).

29. Por oficio DVSO-646-20 de fecha 1 de diciembre de 2020, fue remitido al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) el informe de evaluación de cumplimiento del proceso DVSO-DACC-001 del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

30. Según la comunicación DL/447/20 de fecha 3 de diciembre de 2020 la dirección legal del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) emitió la opinión complementaria correspondiente al expediente del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro promovido por el Grupo Abrisa.

31. Mediante acto núm. 923/20 de fecha 4 de diciembre de 2020 el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), requirió de los promotores del Aeropuerto Internacional de Bávaro la presentación de sus alegatos y consideraciones, otorgándoles un último plazo de 10 días hábiles antes de emitir la resolución definitiva respecto del procedimiento de lesividad.

32. En fecha 22 de diciembre de 2020 el director general del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) emitió la resolución núm. 024/20 que resolvió el procedimiento administrativo de lesividad, mediante el cual declaró lesivo el acto administrativo 2293 de fecha 11 de agosto de 2020.

33. Posteriormente en fecha 2 de marzo de 2022 el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) emitió la resolución núm. 005/2022 la cual fue notificada en fecha 7 de marzo de 2022, mediante la cual se rechazó la solicitud de objeción aeronáutica o conformidad de cumplimiento de los requisitos aeronáuticos aplicables al Proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, Grupo Abráis y Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.., en fecha 26 de mayo de 2020.

34. En fecha 19 de enero de 2021 el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fuera declarada conforme a derecho la Resolución núm. 024-20 de fecha 22 de diciembre de 2020 que resuelve el procedimiento administrativo de lesividad y declara lesiva al interés público la comunicación núm. 2293 del 11 de agosto de 2020 y, en consecuencia, anula en todas sus partes el acto administrativo objeto de lesividad. Al respecto, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, dictó la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00434 de fecha 23 de septiembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA la excepción de nulidad, propuesta por la parte recurrida, AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO, S.A.S., por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta decisión. **SEGUNDO**: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso

contencioso administrativo, de fecha 19 de enero del año 2021, interpuesto por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), por intermedio de sus abogados constituidos y apoderados especiales, Dr. Rafael Dickson Morales y el Licdo. Carlos MI González, en contra del acto administrativo núm. 2293, de fecha 11 de agosto del año 2020, emitido por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). **TERCERO:** En cuanto al fondo, ACOGE el presente recurso contencioso administrativo de declaración de lesividad, interpuesto por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC); DECLARA, conforme al Derecho, la 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; en consecuencia, ANULA la comunicación núm. 2293, emitida 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. **CUARTO**: 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. **QUINTO**: 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. **SEXTO:** 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" (sic).

35. En fecha 23 de noviembre de 2020, la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., interpuso un recurso contencioso

administrativo en procura de que fuera declarada la nulidad de la resolución núm. 017/20, de fecha 29 de octubre de 2020 emitida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00435 de fecha 23 de septiembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: ACOGE el medio de inadmisión promovido por la parte recurrida, INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), al que se adhirieron las intervinientes forzosas DEPARTAMENTO AEROPORTUARIO y la JUNTA DE AVIACIÓN CIVIL (JAC) y la interviniente voluntaria, ALIANZA CIUDADANA, en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE el presente recurso contencioso administrativo, de fecha 23 de noviembre del año 2020, interpuesto por la parte recurrente, AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AIB. S. A. S., en contra de la Resolución No. 017/20, dictada en fecha 29 de octubre del año 2020. emitida por la INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión. **SEGUNDO**: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría del tribunal, a las partes del proceso, así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, según los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. **TERCERO**: DECLARA el proceso libre del pago de las costas, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **CUARTO**: ORDENA 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" (sic).

36. En fecha 5 de abril de 2022 el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fuera declarada su nulidad, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00547 de fecha 16 de diciembre de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 05 de abril del año 2022, 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. 005/20202, de fecha 02 de marzo del año 2022, emitido por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), por haber sido incoado de acuerdo con la ley y el Derecho; y, en cuanto al fondo, RECHAZA el presente recurso contencioso administrativo y CONFIRMA en todas sus partes la Resolución 005/2022, de fecha 02 de marzo del año 2022, dictada por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), que rechaza la solicitud de no objeción aeronáutica y/o conformidad de cumplimiento de los requisitos aeronáuticos, aplicables al Proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro; por las razones expuestas en el

cuerpo de esta sentencia. **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 secretaria general, a la parte recurrente AEROPUERTO INTERNACIONAL DE BÁVARO AIB, SAS, a la parte recurrida el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), y a la PROCURADURÍA 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" (sic).

37. En fecha 6 de abril de 2022, la entidad comercial Grupo Abrisa, interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fuera declarada la nulidad de la resolución núm. 005/2022 dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00015 de fecha 16 de enero de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 06 de abril del año 2022, por la empresa GRUPO ABRISA, contra del INSTITUTO DOMINICANO

DE AVIACION CIVIL (IDAC), por haber sido hecho conforme las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO**: RECHAZA, en cuanto al fondo, el indicado recurso; y, en consecuencia, CONFIRMA totalmente la Resolución núm. 005/2022, de fecha 02 de marzo de 2022, emitida por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACION CIVIL (IDAC); conforme a las motivaciones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO**: DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaria a las partes y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO**: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

38. La parte recurrente invoca en sustento de su primer recurso de casación los siguientes medios: **Primer medio**: Violación de la ley. **Segundo Medio**: Violación del debido proceso y del derecho de defensa. **Tercer medio**: Falsa interpretación de la ley. **Cuarto medio**: Falta de motivos y de base legal y falta de estatuir. **Quinto medio**: Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa. **Sexto medio**: Violación a precedentes del Tribunal Constitucional.

39. La parte recurrente invoca en sustento de su segundo recurso de casación el siguiente medio: "**Primer medio:** Violación de la ley. **Segundo medio:** Desnaturalización de los hechos y de los documentos de la causa. **Tercer medio:** Falta e insuficiencia de motivos" (sic).

40. La parte recurrente invoca en sustento de su tercer recurso de casación el siguiente medio: "**Primer medio:** Violación del derecho a un juicio público y a ser oído. **Segundo medio:** Violación del derecho a ser juzgado por un juez imparcial. **Tercer medio:** Violación de los artículos 378-8 y 380 del Código de Procedimiento Civil. **Cuarto medio:** Violación del derecho a la igualdad y al principio de seguridad jurídica. **Quinto medio:** Violación a la obligación de estatuir. **Sexto medio:** Desnaturalización de los hechos. **Séptimo medio**: Falta de base legal y contradicción de motivos. **Octavo medio:** Falta de ponderación de documentos decisivos para la suerte del litigio" (sic).

41. La parte recurrente invoca en sustento del cuarto recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Desnaturalización de los hechos y documentos sometidos al proceso. Inobservancia al principio de Verdad material. **Segundo medio:** Errónea interpretación de la norma: violaciones cometidas por la Administración al principio de ejercicio normativo del poder, Artículo 3, ordinal 10, de la ley núm. 107-03. Inobservancia del tribunal en la interpretación de los hechos y documentos que revelan el exceso de poder de la administración. **Tercer medio:** Errónea interpretación de la norma: violaciones cometidas por la Administración al principio de coherencia. Artículo 3, ordinal 13, de la Ley núm. 107-03, Incorrecta interpretación de las

violaciones denunciadas sobre las actuaciones de la administración. **Cuarto medio**: Errónea interpretación de la norma: violaciones cometidas por la Administración principio de confianza legítima, seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa. Artículo 3, ordinal 8, de la Ley núm. 107-13. Incorrecta interpretación de las violaciones denunciadas sobre las actuaciones de la Administración. **Quinto medio**: Falta de base legal y ausencia de motivación adecuada de la decisión impugnada. **Sexto medio**: Violación al debido proceso" (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Manuel A. Read Ortiz**

42. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997 que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

V. Fusión de expedientes

43. La fusión de varias demandas o recursos es una medida de buena administración de justicia que los jueces pueden soberanamente acoger a petición de parte o aun de oficio. Su objeto principal es permitir que los asuntos fusionados sean decididos por una sola sentencia, aunque conserven su autonomía en el sentido de ser contestados o satisfechos cada uno en su objeto interés[1], en principio.

44. Es jurisprudencia pacífica ampliamente difundida que el ordenar la fusión es una cuestión soberana de los jueces para una de mejor administración de justicia, que pueden ordenar a petición de parte o de oficio respecto de varias demandas o recursos para decidirlos por una sola sentencia, a condición de que estén pendientes de fallo ante el mismo tribunal[2]. Esta se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la unificación de expedientes, demandas o recursos interpuestos ante un mismo tribunal y entre las mismas partes puedan ser decididos, aunque por disposiciones distintas, por una misma sentencia[3].

[1] SCJ, 1ª Sala, 30 de septiembre de 2020, núm. 52, B.J. 1318, pp.390-399; 3 de julio de 2013, núm. 50, B.J. 1232, pp. 580-592; 1ª Cám., 27 de noviembre de 2002, núm. 9, B.J. 1104, pp. 88-94.
[2] SCJ, Salas Reunidas, 9 de septiembre de 2021, núm. 1, B.J. 1330, pp. 3-19.
[3] SCJ, Salas Reunidas, 10 de junio de 2015, núm. 3, B.J. 1255, pp. 31-42; 10 de septiembre de 2012, núm. 7, B.J. 1222, pp. 86-97; 1ª Sala, 10 de septiembre de 2014, núm. 16, B.J. 1246, pp. 299-306; 27 de marzo de 2013, núm. 105, B.J. 1228, pp. 834-844; 1 de febrero de 2012, núm. 1, B.J. 1215, pp. 97-103.

45. Sin embargo, la decisión de fusión no conlleva que los recursos que se decidan mediante una misma sentencia pierdan su identidad, pues los méritos de cada uno deben ser analizados por el tribunal[4]; sino que conservan su autonomía en el sentido de que cada cual debe ser contestado o satisfecho en su objeto e interés, aunque sean dirimidos por una misma sentencia, en principio[5].

46. También, ha sido criterio constante que *el tribunal puede ordenar la fusión de un expediente, que ya se encuentra en estado de fallo con otro en proceso de ser conocido*[6]*…procede la fusión de tres demandas de nulidad ante el mismo tribunal en las que existe identidad de partes y una evidente conexidad, ya que tiene como objeto un mismo contrato de hipoteca, aunque por motivos distintos*[7].

47. Los jueces de la alzada pueden instruir y conocer de manera conjunta y en una misma instancia varios recursos de apelación interpuestos contra la misma sentencia, si dichos recursos obedecen a los mismos intereses, aun cuando los

[4] SCJ, 1ª Sala, 30 de septiembre de 2020, núm. 52, B. J. 1318, pp. 390-399.
[5] SCJ, 1ª Sala, 3 de julio de 2013, núm. 50, B.J. 1232, pp. 580-592; 1ª Cám. 27 de noviembre de 2022, núm. 9, B.J. 1104, pp. 88-94.
[6] SCJ, 1ª Sala, 31 de mayo de 2017, núm. 34, B.J. 1278, pp. 472-480.
[7] SCJ, 1ª Sala, 10 de septiembre de 2014, núm. 16, B.J. 1246, pp. 299-306.

apelantes pretendan ser considerados como partes adversas en ocasión de cada uno de los recursos ejercidos[8].

48. La fusión de expedientes no requiere de formula sacramental; basta con que el tribunal, aun de oficio, conozca dos o más demandas o recursos y los resuelva por un solo y único fallo[9].

49. Para que proceda la fusión se requiere, aun cuando se fundamenten en los mismos hechos, que exista compatibilidad entre los asuntos vinculados, de manera que no pueden ser fusionadas demandas que se tramitan atendiendo a criterios de competencias distintas, una sometida al procedimiento ordinario y la otra a reglas especiales como ocurre con una demanda principal en nulidad de un mandamiento de pago y un incidente de embargo inmobiliario[10].

50. En esa directriz, el estudio de los documentos que conforman el expediente arrojan que los recursos interpuestos contra las sentencias núm. 030-03-2021-SSEN-00434 de fecha 23 de septiembre de 2021, 030-03-2021-SSEN-00435 de fecha 23 de septiembre de 2021 y 030-03-2022-SSEN-00547 de fecha 16 de diciembre de 2022, dictadas por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo así como la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00015 de fecha

[8] SCJ, 1ª Sala, 1 de agosto de 2012, núm. 1, B.J. 1221, pp. 71-89.
[9] SCJ, 3ª Cám.,10 de septiembre de 2008, núm. 10, B. J. 1174, pp. 445-461.
[10] SCJ, 1ª Sala, 30 de noviembre de 2021, núm. 342, B.J. 1332, pp. 3306.

16 de enero de 2023, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, reúnen las condiciones que esta Corte de Casación ha juzgado imprescindibles para disponer la fusión de expedientes, ello así porque:

51. En el presente caso: **1- Se encuentran encausadas las mismas partes de los casos primigenios,** interpuestos de manera separada por el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S. y el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). **2.** Los procesos de casación aludidos superaron su etapa de instrucción, con lo cual **se encuentran en condición de recibir fallo** por parte de esta Tercera Sala. **3.** Existe una **relación de conexidad**, pues todos se relacionan: a) con la ejecución de un decreto que dictó el Poder Ejecutivo para la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro; b) con la resolución que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro; c) con la resolución de oficio de inicio del procedimiento administrativo de declaratoria lesividad y d) con las comunicaciones de las partes intervenidas entre el Aeropuerto Internacional de Bávaro, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y el Departamento Aeroportuario, concernientes a las autorizaciones, trámites, informes y diligencias requeridas para obtener los permisos de la ley requeridos para la instalación de un aeródromo en territorio dominicano, al tenor de lo dispuesto

en la norma vigente sobre aviación civil; 4.- que la fusión como ha dicho la jurisprudencia es **discrecional**[11], es decir, es una facultad de los jueces para una buena administración de justicia[12], el cual puede ser fallado por dispositivos distintos en una misma sentencia.

52. En resumen, en el caso analizado se advierte que, aunque la recurrente interpuso diversos recursos de casación estos guardan una relación sumamente estrecha cuyo conocimiento por separado podría dar lugar a fallos contradictorios, razón por la que, para una mejor administración de justicia, procede fusionarlos y decidirlos por una sola sentencia, pero por disposiciones distintas, sin que cada uno pierda su individualidad.

a) En cuanto al recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., correspondiente al expediente núm. 001-033-2021-RECA-01254

VI. Incidentes

En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

53. En su memorial de defensa, la parte correcurrida Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) concluye de manera principal solicitando que se declaren inadmisibles todos los medios de casación, al no ser desarrollados

[11] SCJ, sent. 8 de julio 1985, B.J. 896, pp. 1009.
[12] SCJ, 3ª Sala, sent, núm. 56 de fecha 31 de julio de 2019, B.J. 1304, pp. 4457-4474.

de manera precisa, tener cuestiones novedosas, no ser fundados y resultar inoperantes.

54. En vista de que el planteamiento de inadmisibilidad está dirigido contra los medios de casación, será decidido al momento de analizar cada uno de ellos. Es decir, en caso de que esta sala entienda que alguno resulte inadmisible, lo declarará previamente cuando aborde el medio en cuestión; de lo que se desprende que, si se ponderan sus contenidos de naturaleza sustantiva, ello implicará el rechazo del pedimento sin que sea necesario haberlo constar expresamente en esta decisión.

55. En los puntos primero, tercero y quinto correspondientes al medio de casación por violación a la ley los cuales examinaremos en conjunto por su relación, la parte recurrente Aeropuerto Internacional de Bávaro IB, S. A.S., expone en síntesis que el tribunal incurrió en una violación al principio de juridicidad, consagrado en el artículo 3 de la Ley núm. 107-13 puesto que la sentencia objeto de recurso revocó los actos administrativos núms. 017/20 y 024/20, a pesar de que fue solicitada su nulidad, en virtud de que la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil no otorga al Instituto de Aviación Civil (IDAC) facultad para suspender la construcción de un aeropuerto previamente

aprobado por el Poder Ejecutivo y mucho menos existe una norma que le autorice a suspender la ejecución de un acto administrativo favorable, como lo es la comunicación núm. 2293 el 11 de agosto de 2020 que formalizó el proceso de inicio de la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

56. A su vez, la parte recurrente arguye la existencia de violación a la ley, en relación con los artículos 14 y 25 de la Ley núm. 107-13 invocando los motivos siguientes: "AIB solicitó al tribunal *a quo* declarar la nulidad de la Resolución núm. 017/20 en razón de que el IDAC era incompetente para decidir sobre la suspensión de la construcción del aeropuerto por la existencia de un contrato previo suscrito con el Estado dominicano. (…) la incompetencia del IDAC en este caso, se deriva de la naturaleza de la actuación de la Administración. La actividad administrativa del Estado se realiza a través de los actos administrativos y de los contratos administrativos que obedecen fundamentalmente a las reglas del derecho común de los contratos. (…) El referido contrato que otorga derecho de construir el aeropuerto a la exponente hace alusión al IDAC, pero sólo para apoderarlo de la supervisión técnica de la construcción del aeropuerto, sin reconocerle la calidad de parte ni el derecho de suspender o impedir su construcción, reduciéndose su capacidad a la

fiscalización de la mismas, por lo que las resoluciones (…) (sic) están afectadas del vicio de incompetencia que la hace radicalmente nula".

57. De igual forma, la parte recurrente argumenta que conforme con el literal ***r*** del artículo 26 de la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil, correspondía al Instituto de Aviación Civil (IDAC) conceder la autorización para la construcción del aeropuerto y quedaba a opción del presidente de la República otorgar o no su aprobación; por lo que, a su entender, tras la aprobación por el Poder Ejecutivo cesaba la competencia del IDAC para ordenar la suspensión de la construcción del aeropuerto.

58. Del estudio de la sentencia impugnada se advierte que el origen del conflicto tiene sus raíces en la declaratoria de lesividad de la comunicación núm. 2293 emitida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) que dispone la construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro. Dicha declaratoria de lesividad se concretizó mediante la resolución núm. 024-20 de fecha 22 de diciembre de 2020.

59. Posteriormente fue peticionada al Tribunal Superior Administrativo la nulidad del referido acto favorable identificado como Comunicación núm. 2293, decidiendo el tribunal apoderado del caso acoger las pretensiones del

entonces recurrente, Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y declarar sin efectos el acto administrativo cuestionado, decretando de esta manera la conformidad con la ley de la Resolución núm. 024-20; así como pronunciarse sobre la nulidad del acto que fue declarado lesivo.

60. Sobre el aspecto denunciado por la recurrente el tribunal *a quo* se limitó a señalar: "Que el IDAC, es en primera instancia el órgano competente para el establecimiento de un aeródromo de uso público o privado, se requerirá la autorización del IDAC. Si se tratare de un aeropuerto, será necesario, además, lo aprobación previa del Poder Ejecutivo", así lo establece el artículo 26 de la Ley núm. 491-06, inciso *r)* que consigna las atribuciones y facultades de esa Institución".

61. En primer orden, con la finalidad de responder el medio analizado, es importante retener que la solución adoptada por la jurisdicción *a quo* para rechazar el recurso contencioso administrativo debe entenderse como correcta en derecho. Sin embargo, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia es de criterio que dicha situación no está suficientemente motivada, razón por la que debe acudirse a la técnica casacional conocida como suplencia de motivos

con fines de fortalecer una decisión en la cual su dispositivo puede ser mantenido.

62. Ha sido criterio de esta Tercera Sala que la suplencia o sustitución de motivos es una medida que procede cuando a pesar de la existencia de una errónea o insuficiente motivación, se ha adoptado la decisión correcta de modo que el tribunal pueda complementar o sustituir de oficio los motivos pertinentes para mantener la decisión adoptada en la sentencia impugnada. Se trata de una técnica aceptada por la jurisprudencia y la doctrina dominicana, la cual ha sido asumida por la Suprema Corte de Justicia e incorporada por el Tribunal Constitucional en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7 numeral 12 de la Ley núm. 137-11 y en varias de sus decisiones.

63. De manera preliminar, resulta pertinente señalar que conforme con la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil de la República Dominicana, el Instituto de Aviación Civil (IDAC) es un ente público especializado y técnico, encargado de la supervisión y control de la aviación civil en la República Dominicana, cuyas atribuciones han sido delimitadas en el artículo 26 de la citada normativa. Sin perjuicio de las demás que le confiere la norma reguladora del sector, figuran las siguientes: ***r)*** *para el establecimiento de un aeródromo de uso público o privado, se*

requerirá la autorización del IDAC. Si se tratare de un aeropuerto, será necesario, además, la aprobación previa del Poder Ejecutivo; ***s)*** *autorizar y fiscalizar la construcción, puesta en funcionamiento y operación aeronáutica de los aeropuertos y aeródromos de uso público y privado del país.*

64. Que la asignación directa de competencias comprendidas en la Ley sectorial núm. 491-06 a favor del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) responde a uno de los elementos intrínsecos de la organización estructural de la Administración compuesta por órganos y entes[13] cuya existencia se legitima por el deslinde de funciones que de manera irrenunciable confiere directamente el legislador cuyo canal de materialización son las potestades administrativas. Nos referimos aquí a la competencia.

65. Que el principio de competencia que reconoce la norma que traduce las reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración, esto es, el numeral 14 del artículo 12 de la Ley núm. 247-12 General de Administración Pública, dispone que: *Toda competencia otorgada a los entes y órganos que conforman la Administración Pública comprende una facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos*

[13] De acuerdo con el artículo 6 de la L. 47-12: "La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos".

legalmente. La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación.

66. Así pues, el análisis de la sentencia sometida al examen de legalidad indica que los jueces del Tribunal Superior Administrativo juzgaron que el dictado del acto administrativo núm. 024/20 que declaró lesiva al interés público la Comunicación núm. 2293 que formaliza el inicio de construcción y fiscalización del Aeropuerto de Bávaro y autoriza al IDAC a demandar ante el Tribunal Superior Administrativo la nulidad de la referida comunicación, se ajustó a la competencia funcional que atribuye la Ley 491-06 (específicamente las identificadas en el artículo 26), es decir, acorde con el principio de competencia y en tal virtud, con el mandato de ajustar sus actuaciones a las leyes y al derecho, vale decir, al principio de juridicidad instituido en el artículo 138 de la Constitución, conforme con el cual: *La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado*; que a su vez debe ser observado en sede administrativa de acuerdo con el artículo 3 de la Ley núm. 107-13, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.

67. En esas atenciones la parte recurrente pretende oponer la existencia de un contrato administrativo firmado en fecha 28 de julio de 2020 con el Estado dominicano y la Comisión Aeroportuaria, representada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y del Decreto núm. 270-20, para invalidar el despliegue de competencias del Instituto de Aviación Civil (IDAC), en condición de ente especializado de la Administración, respecto de la fiscalización de la seguridad operacional de la aviación civil, alegando que por la intervención del citado convenio y acto administrativo, la revocación de la comunicación que dio lugar al inicio de los trabajos de construcción debía provenir del Poder Ejecutivo y no del ente que la emitió.

68. En el sentido precedente, ciertamente en virtud del principio de unidad consagrado en el artículo 1 del artículo 12 de la Ley núm. 247-12, el presidente de la República es la máxima autoridad rectora de la Administración pública en el ámbito del Poder Ejecutivo y en tal condición posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen para garantizar la unidad de la Administración Pública, facultad que debe ser realizada dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

69. En esas atenciones, importa destacar que la competencia otorgada a los órganos y entes que conforman la Administración son irrenunciables y que su transferencia no puede efectuarse más que por los mecanismos instituidos por la norma que rige la materia, es decir, que en modo alguno podría repararse en la existencia de una delegación o avocación tácita, sino de forma expresa en todos los casos.

70. En tal sentido, el hecho de que haya intervenido la aprobación por parte del Estado dominicano a través del Decreto 270-20 de fecha 21 de julio de 2020 del presidente de la República y que a este le haya seguido la posterior suscripción del contrato administrativo previamente descrito, es una actuación que no responde a la letra de la norma, específicamente a la parte final de la letra *r* del artículo 26 de la Ley 491-0: *Si se tratare de un aeropuerto, será necesario, además, la aprobación previa del Poder Ejecutivo.*

71. Es decir, si bien imponía una aprobación por parte del Poder Ejecutivo, esto es, un pronunciamiento que no es más que un visto bueno de que el establecimiento del aeródromo conviene al interés general, lo cierto es que dicha aprobación se produjo en circunstancias anómalas, por cuanto realizó una designación directa de la entidad beneficiaria para la construcción y

operación de un aeropuerto, sin antes encontrarse precedida de la correspondiente solicitud de establecimiento de aeropuertos cuya tramitación debió realizarse ante el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) para que esta a su vez agotara la correspondiente adjudicación observando las exigencias de la norma vigente en materia de contrataciones públicas, comprendidas en la Ley núm. 340-06 General de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones de fecha 18 de agosto de 2006, esto así de conformidad con los principios constitucionales de publicidad, transparencia e igualdad que recoge el artículo 138 de la Carta Política dominicana[14], así como del articulo 44 de la Ley de Alianzas Publica Privadas de fecha 10 de febrero de 2020, que copiado literalmente reza de la manera siguiente: *Dos o más agentes privados podrán presentar una iniciativa y participar en el proceso competitivo de manera conjunta, organizados en la forma de un consorcio, conforme lo establecido en la convocatoria y en los pliegos de condiciones.*

72. Este orden de prelación que debe seguirse para la aprobación de construcciones de aeródromos establecido por el legislador ha sido claramente identificado por este Tercera Sala en decisión reciente, al reconocer: *47. La*

[14] Artículo 138 de la Constitución dominicana: *La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*

regulación de acceso en materia de aeropuertos se encuentra sujeta a una doble autorización: la primera, se requiere para fines de establecer un aeropuerto en una zona determinada, y la segunda, para su construcción[15]*. En las mismas intervienen el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), el Poder Ejecutivo y el Cuerpo Especializado en Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil (Cesac). 48. El Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), de conformidad con el artículo 26 literal r) de la Ley núm. 491-06, es el órgano competente de la Administración Pública para determinar el establecimiento de un aeropuerto, pero su decisión se encuentra condicionada a que el Poder Ejecutivo realice un acto de aprobación para que la decisión del IDAC sea eficaz* (…)[16].

73. En esa directriz, los presupuestos fácticos previamente identificados acentúan la irregularidad con que el referido Decreto 27-20 se produjo, con lo cual, en modo alguno este resta eficacia a las funciones públicas administrativas que el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) debe necesariamente ejercer, entre ellas las facultades de control, regulación, fiscalización u otra acción de tipo cautelar equivalente a la gestión de riesgos y de constatar el

[15] Nuevas autorizaciones serán necesarias una vez construido el aeropuerto, tanto para su puesta en funcionamiento, como para la operación aeronáutica.
[16] Tercera Sala, SCJ. Sentencia núm. SCJ-TS-23-1451 de fecha 15 de diciembre de 2023. P. 38-39.

cumplimiento de lo previsto por el ordenamiento vigente en el desempeño de la supervisión de infraestructuras aeroportuarias.

74. De hecho, conforme con el considerando III de la Ley 491-06 de Aviación Civil: *el Estado dominicano es el compromisario de establecer las normas y los principios para que la aviación civil pueda desarrollarse de manera segura y regularizada y de que los servicios de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico*. A pesar de ser una ley infraconstitucional, esta se encuentra impregnada de los principios regulatorios que preceptúa la letra de los numerales 1 y 3 del artículo 147 de la Carta Sustantiva señala que: *1. El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley. 3. La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.*

75. Sobre el anterior planteamiento es posible deducir que la regulación, específicamente del aspecto técnico del servicio de aviación civil que desarrolla la institución recurrida, se justifica en la medida en que la Norma Fundamental

y la ley sectorial habilitan al ente a ejercer una potestad de autorización, fiscalización, inspección o supervisión que permita evidenciar y constatar la comisión de irregularidades o contravenciones al ordenamiento jurídico vigente[17]; así como obtener información de la situación de cumplimiento de las leyes y normas establecidas en la regulación correspondiente o en las autorizaciones y licencias otorgadas para el ejercicio legítimo de su actividad[18].

76. La competencia para disponer acciones tendentes a eliminar los efectos del acto cuestionado tras agotar el correspondiente procedimiento de lesividad, no debía provenir más que del Instituto de Aviación Civil (IDAC), como al efecto fue valorado por los jueces de la sentencia objeto de casación, en la cual se estimó que sobre la base de la interpretación de la naturaleza, principios y valores de las normas sobre aviación civil, procedía la suspensión de los trabajos de construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro y consecuentemente la declaratoria de lesividad de la comunicación núm. 2293 lo contrario sería propio de interpretación exegética apartada de los principios del ordenamiento jurídico y de la eficiente administración del Estado.

[17] Tercera Sala de la} Suprema Corte de Justicia en la sentencia núm. 033-2021-SSEN-00565 del 30 de junio de 2021. Pág. 17.
[18] Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico* (Madrid: Real Academia Española, Definición de actuación inspectora - Diccionario panhispánico del español jurídico - RAE (consultado el 19 de febrero de 2024).

77. En conclusión, tal y como fue constatado por los jueces de fondo, la nulidad por defectos de competencia e inobservancia de la legalidad pretendida por la recurrente, no se circunscribía dentro del régimen de invalidez de los actos administrativos, establecido en el artículo 14 de la Ley 107-13, razón por la cual ha lugar desestimar los puntos del medio de casación invocados.

78. De igual forma, en los puntos segundo y cuarto de su primer medio cuyo análisis corresponde ser analizado con el sexto medio fundamentado en la alegada violación de precedentes constitucionales referentes a la debida motivación de las decisiones jurisdiccionales, la parte recurrente también advierte la existencia de violación a la ley, específicamente a los artículos 10, 11, 12 y 45 de la Ley núm. 107-13. En ese tenor, sostiene: "La autorización de la construcción del aeropuerto, mediante la Comunicación 1913 del 2 de julio de 2020 y la formalización del inicio de la construcción, mediante la Comunicación 2293 del 1 de agosto, constituyen un acto administrativo favorable y uno de trámite respectivamente, cuya declaratoria de invalidez o ineficacia están prohibidas a la Administración (…)".

79. Abundando sobre el medio propuesto la parte recurrente continúa exponiendo en su instancia de recurso, que: "La suspensión de los efectos de la

comunicación del 11 de agosto del 2020 dispuesta por el director el IDAC en las mencionadas resoluciones constituye no solamente una violación del artículo 45 de la Ley núm. 107-13 y desconocimiento de los derechos adquiridos por AIB sino además, una violación a las disposiciones de los artículos 10, 11 y 12 de la mencionada ley que establece la validez, ejecutoriedad y eficacia de los actos administrativos favorables, los cuales tienen efectos jurídicos hasta que no sean debidamente revocados o declarados nulos por sentencia de un tribunal".

80. La parte recurrente también indica que solicitó al Tribunal Superior Administrativo la declaratoria de la nulidad de las resoluciones núms. 017/20 y 024/20 por violar la validez, ejecutoriedad y eficacia del acto administrativo, lo cual fue rechazado por la sentencia en su parte dispositiva, sin dar ninguna motivación, con lo cual incurrió en una violación de la ley. La parte recurrente argumenta que el tribunal *a quo* no ofreció los motivos que lo llevaron a afirmar que la anulación de la autorización de la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro trae beneficios para la seguridad nacional y aeronáutica, para así establecer la validez de la declaratoria de lesividad llevada a cabo por la Administración.

81. Respecto de la contravención del artículo 45 de la Ley núm. 107-13 la parte recurrente aduce que el mencionado artículo permite a la Administración declarar lesivo para el interés público los actos favorables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa, sin embargo, no otorga facultades para pretender suspender los efectos de un acto administrativo. Que, al disponer la suspensión de la construcción autorizada a través de la comunicación núm. 2293, se materializó una violación flagrante al artículo precitado.

82. Esta Tercera Sala ha advertido que las conclusiones primigenias presentadas ante los jueces del Tribunal Superior Administrativo consistieron, de una parte, en la nulidad de la comunicación núm. 2293 en ocasión de la legalidad del procedimiento de lesividad iniciado de oficio por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). Por otro lado, la parte recurrente en casación requirió la nulidad de la Resolución núm. 024-20 fechada el 20 de diciembre de 2020, a través de la cual se resuelve declarar lesivo al interés público la comunicación núm. 2293, la instrucción para su impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa y conservar los efectos de la Resolución núm. 017/20, en el sentido de que se mantengan suspendidos provisionalmente los efectos jurídicos del acto administrativo objeto del procedimiento. Es decir, que la

acción promovida ante el Tribunal Superior Administrativo no versaba sobre la nulidad de la Resolución núm. 017/20 que dispuso la suspensión de la comunicación núm. 2293 y consecuentemente, de los trabajos de construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, sino específicamente sobre la conformidad con la ley de la Resolución núm. 024/20 del 20 de diciembre de 2020; siendo este el acto administrativo respecto del cual los jueces de fondo desplegaron su poder dirimente, en virtud del principio dispositivo.

83. Que, en cuanto a este aspecto, los motivos ofrecidos por los jueces en la sentencia objeto de recurso consistieron en los siguientes:

"38. El procedimiento de lesividad cursado por el Instituto de Aviación Civil (IDAC), dirigido contra su propio acto núm. 2293, de fecha 11 de agosto del año 2020, antes descrito, no afecta las actuaciones anteriores, ni cuestiona el referido contrato entre el Estado dominicano 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 Grupo Abrisa, el señor PER7 y el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., no han realizado depósito, así como tampoco han planteado que pretenden 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. 39. En la especie, se afirma 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 " (sic).

84. Que la lesividad de los actos o resoluciones de la Administración pública podría asimilarse a un arrepentimiento del Estado de sus propios actos o resoluciones. Así pues, la legislación dominicana con una clara influencia de la doctrina y la legislación españolas establece unos trámites para la declaratoria de lesividad como "un eslabón de la cadena de lógica y base del fallo"[19].

85. Al respecto, la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece en la parte capital del artículo 45*: "**Declaración de lesividad de actos favorables.** Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los*

[19] PER8 Revista de Administración Pública, núm. 36, Madrid 1961, págs. 131-154.

interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

86. Conviene señalar que la declaratoria de lesividad es el acto administrativo resultado de un procedimiento previo mediante el cual la Administración declara lesivo un acto de su propia autoría que haya generado derechos o efectos favorables para los sujetos de interés. Este procedimiento procurará la determinación de los aspectos lesivos contenidos en el acto cuya repercusión se extrapola al interés público y al orden jurídico, lo que pudiera asimilarse a un acto favorable ilegítimo que debe someterse al control de nulidad[20].

87. Así pues, la declaratoria de lesividad constituye una excepción al principio de irrevocabilidad del acto administrativo favorable al administrado, a actos declarativos o actos que reconocen u otorgan derechos, sobre los que rige el principio de irrevocabilidad, esto así porque *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 un acto que reconoce u otorga derechos, la Administración no puede perjudicar al administrado a favor de quien se emitió el acto, ni a terceros que pudieran resultar afectados*[21].

[20] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-136/16, de fecha 28 de marzo de 2019.
[21] Tribunal Constitucional. Sentencia núm. TC/0226/14 del 23 de septiembre de 2014. P. 20.

88. La presunción de validez consagrada en el artículo 10 de la Ley núm. 107-13 de los actos administrativos *que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos.* Por lo que, su *permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado*[22].

89. En razón de lo anterior, no puede hacerse un análisis correcto del procedimiento de lesividad utilizando exclusivamente el contenido de la parte capital del artículo 45 de la Ley núm. 107-13, sino que debe formularse una interpretación sistemática de dicho texto con los principios que regulan la actividad de la Administración pública y muy especialmente con las exigencias para el dictado de los actos administrativos contenidas en el artículo 15 de la misma norma, el cual expresa lo siguiente: *El procedimiento administrativo previsto en este capítulo tiene por objeto establecer aquellas normas comunes a los procedimientos administrativos que procuran el dictado de resoluciones unilaterales o actos administrativos que afectan a los derechos e intereses de las personas, ya impliquen, entre otros, permisos, licencias, autorizaciones, prohibiciones, concesiones, o resolución de recursos administrativos o la imposición de sanciones administrativas*

[22] Ibid. P. 21.

y en general, cualquier decisión que pueda dictar la Administración para llevar a cabo su actividad de prestación o limitación.

90. Queda claro pues, que el no agotamiento del debido proceso administrativo que se viene mencionando denotaría la existencia de una declaratoria de lesividad irregular, mientras que su verificación pondría a los jueces del fondo en condiciones para el conocimiento del recurso en nulidad del acto favorable de que se trate y que, a la vez, dichas facultades se encuentran bajo el control de legalidad por parte de los tribunales en virtud de las disposiciones del artículo 139 Constitución dominicana, debido proceso que regula los poderes del Estado con el objetivo de proteger de manera eficaz los derechos de las personas.

91. Así pues, en la sentencia objeto de recurso los jueces comprobaron una manifiesta contravención a las reglas prescritas en el ordenamiento jurídico en el dictado de la autorización de construcción recogida en la comunicación núm. 2293, equivalente a una transgresión al debido proceso administrativo que debió observar el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). En efecto, los jueces del fondo establecieron:

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-01254/001-033-2021-RECA-01474/001-033-2023-RECA-00350/001-033-2023-RECA-0436
Recurrente: Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.
Recurrido: Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/ Inadmisible

"Esta Sala, luego de verificar las pruebas aportadas y valorar los hechos acontecidos y argumentos 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 (GRUPO ABRISA, el señor PER7 y el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS) para el depósito ante ese órgano de los documentos, informes técnicos que entendían pertinentes para continuar con la construcción aprobada en dicha comunicación, se ha comprobado, además, que 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 024/20, de fecha 22 de diciembre del año 2020. 38.E1 procedimiento de lesividad cursado por el INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC), dirigido contra su propio acto núm. 2293, de fecha 11 de agosto del año 2020, antes descrito, no afecta las actuaciones anteriores, ni cuestiona el referido contrato entre el Estado dominicano 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 GRUPO ARRISA, el señor PER7 y el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., no han realizado depósito, así como tampoco han planteado que pretenden 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. 39. En la especie, se afirma 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" (sic).

92. El interés público, aun cuando se trata de un concepto jurídico indeterminado no constituye una vía de acceso a la arbitrariedad, se encuentra revestido de una función delimitadora, pues tanto la Constitución como la Ley sectorial núm. 491-06 se emplean para aludir a un ámbito limitado y singularizado de actuación, a saber, la seguridad aeronáutica y que esta funcione efectivamente dentro de criterios de equilibrio y transparencia. Es decir, que el término de referencia no dota a la Administración del ejercicio de potestad discrecional para decidir con libertad lo que al titular del órgano o ente le parezca en el ejercicio de sus funciones.

93. Así pues, la observancia de una causa perjudicial al interés público es consustancial a la actuación de la Administración en el procedimiento de

lesividad, lo cual conllevaba a su vez que en sede jurisdiccional se comprobara una evidente y clara afectación de los intereses de la Nación por ser la referida decisión del IDAC conforme con el ordenamiento jurídico que condiciona su actuación. En efecto, fue detectada la irregularidad en la comunicación núm. 2293, relacionada en primer término, con la transgresión del ámbito institucional que asegura la independencia entre las funciones de autorización de la fijación de la política aérea y regulación técnica, así como con el funcionamiento de la seguridad operacional aeronáutica, al tratarse los efectos de la referida comunicación de una decisión que afectaba una circunstancia social generalizada de carácter nacional, por la ausencia de estudios periciales oficiales que avalaran la seguridad técnica y aérea de la puesta en marcha del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro y por consiguiente, que garantizara la efectividad de las aspiraciones surgidas de las necesidades colectivas protegidas mediante la regulación directa y permanente del Estado a través de sus entes y órganos **y su conformidad con el ordenamiento jurídico.**

94. Una simple lectura de la sentencia objeto del presente recurso permite determinar que el tribunal *a quo* observó que la Administración atendió el

procedimiento de declaratoria de lesividad, en el sentido de que constató que agotó el procedimiento administrativo que debió preceder y observó la existencia de una causa incursa en el régimen de invalidez del acto administrativo que dispuso la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, todo de conformidad con los preceptos constitucionales y normativos antes mencionados.

95. Más allá de una violación al artículo 69, numeral de la Constitución, así como de los principios de actuación administrativa contemplados en la Ley núm. 107-13, el tribunal *a quo* cumplió con su obligación del control de legalidad de la actuación del Instituto Dominicano de Aviación Civil; comprobación que es conforme con los principios de actuación administrativa contemplados en la Ley núm. 107-13, pues el fin del procedimiento de declaratoria de lesividad es la constatación o no de una violación al interés general que debe ser pronunciada al amparo del debido proceso, principalmente al tratarse de un acto favorable al actual recurrente, que era sujeto de las garantías mínimas del procedimiento administrativo.

96. Para apuntalar el tercero, cuarto y quinto medios de casación propuestos los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación y por

resultar útil a la mejor solución que se le dará al caso la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en una falsa aplicación e interpretación y consecuentemente, en una desnaturalización de los documentos y hechos de la causa al establecer que el artículo 164 de la Ley núm. 491-06 imponía la obligación de entregar los títulos de propiedad o que justificaran la posesión de los terrenos en los que se desarrollaría la construcción del aeropuerto. Que, en tal sentido, indica que a esos fines fue remitido el contrato de adquisición de los terrenos a desarrollar, de modo que no se podía alegar la falta de entrega de estos documentos.

97. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación: "(…) Artículo 164.- Para los efectos de los tres artículos precedentes, deberá practicarse notificación ***por avisos publicados durante tres días consecutivos en un periódico de circulación nacional a los propietarios, poseedores y tenedores de cualquier título de los predios vecinos con aquel en que se proyecta construir un aeródromo***, siendo necesario individualizar, únicamente, los terrenos en que éste se construirá. Igual notificación se hará de la aprobación definitiva o del rechazo" (negritas nuestras) lo que implica la necesidad de la aportación de documentos, tales como los títulos de propiedad del proyecto, así como los avisos notificados a

los propietarios de los terrenos colindantes antes de la aprobación o rechazo de la construcción del aeropuerto".

98. Por otro lado, la parte recurrente argumenta que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó una sentencia contraria al artículo 1315 del Código Civil dominicano, en el sentido de que: "Al examinar uno por uno los doce documentos a que hace mención la sentencia como hechos acreditados judicialmente y probados, pudimos observar que ninguno de ellos da fe ni permite determinar ni muchos menos probar, que el acto administrativo favorable constituido por la Comunicación núm. 2293 del 11 de agosto del 2020, fuera producto de la violación de los procedimientos administrativos ni que la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro pudiera afectar la salvaguarda de la seguridad nacional y aeronáutica".

99. Debe enfatizarse que el vicio de desnaturalización consiste en darles a los hechos, circunstancias y pruebas, un significado distinto a los que verdaderamente tienen[23]. Por otro lado, la falta de base legal como causal de casación se produce cuando los motivos dados por los jueces no permiten reconocer si los elementos de hecho necesarios para justificar la aplicación de

[23] SCJ. Tercera Sala, sent. núm. 52, 21 de junio de 2019, BJ. 1303.

la ley se hallan presentes en la sentencia, ya que este vicio no puede provenir sino de una exposición incompleta de un hecho decisivo[24].

100. El control de la desnaturalización permite a la corte de casación, que en principio no juzga los documentos sino los fallos, además de analizar los motivos de éstos para determinar si los jueces que dictaron la sentencia aplicaron correctamente la ley, examinar directamente de la pieza cuya desnaturalización se alega para verificar su claridad y su incompatibilidad con el sentido que el juez del fondo le ha otorgado [25].

101. Que el estudio del fallo sometido a escrutinio del plenario verifica que, contrario a lo invocado por la recurrente, el tribunal *a quo* especificó que las comprobaciones reproducidas en otro apartado de esta decisión respecto del no aporte de los informes de factibilidad técnica definitivos que permitían a la recurrente continuar con la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, involucraban "la transgresión de las normas del debido proceso administrativo, jurídicamente protegido con rango constitucional por el numeral 10 del artículo 69 de la Constitución Política Dominicana, cuyo alcance ha sido plasmado por el Tribunal Constitucional Dominicano, así: "Las reglas

[24] SCJ, Primera Sala, sent. núm. 13, 5 de febrero 2014, BJ. 1239.
PER9 y PER10 *La cassation en matèrie civile.* Dalloz Action 2009/2010, p. 450, núm. 79.22.

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[26]".

102. Del análisis de la sentencia impugnada, se ha podido constatar que el tribunal *a quo* no incurrió en una desnaturalización de los hechos, falta de base legal y mucho menos en la invocada falsa interpretación de la ley alegada por el recurrente, ya que no fundamentó su decisión únicamente en la no remisión de los documentos que acreditaban la titularidad de los terrenos en los cuales se construiría el Aeropuerto Internacional de Bávaro sino que, adicionalmente, señaló que la autorización de construcción no cumplía con los requisitos de ley, por cuanto no se habían realizado los informes técnicos correspondientes, obligación que pesaba de manera conjunta tanto a cargo de la entidad recurrente como de la Administración.

[26] Tribunal Constitucional. Sentencia núm. TC/0133/14 del 8 de julio de 2014. Pág. 16

103. En cuanto a la carga probatoria en materia contencioso administrativa, en otras ocasiones esta sala ha establecido que *la legislación vigente no contiene una teoría general de la carga de la prueba. Sin embargo, la Ley 1494-47 nos permite acudir al derecho civil de manera supletoria*[27]*, que para el caso que nos ocupa sería el artículo 1315 del Código Civil* (…) el cual *prescribe dos situaciones: a) el que reclama el cumplimento de una obligación debe probarla; y b) el que pretenda estar libre de ella debe también probar el hecho que ampara su afirmación. El análisis minucioso de lo dicho anteriormente provoca que deba señalarse que la obligación que tradicionalmente se impone al demandante de lo civil para que pruebe los hechos que fundamenta su demanda es totalmente infundada para esta materia de lo contencioso administrativo, en la cual la demanda o recurso contencioso que formula el particular es un acto de defensa contra una actuación de los Poderes Públicos que le impone una situación jurídica desfavorable que él quiere revertir judicialmente. Por esa razón debe concluirse, en términos muy generales y abstractos, que corresponde a la administración probar los hechos en los que funda sus actos de carácter desfavorables, cuando son negados por las personas perjudicadas. Es pertinente reiterar, que si bien*

[27] Art. 29.- La sentencia podrá decidir el fondo del asunto o disponer las medidas de instrucción que hubieren pedido las partes, el Tribunal las considerare de lugar para el esclarecimiento del asunto. Si tal fuere el caso, el Tribunal celebrará las audiencias que fueren necesarias, con asistencia o representación de las partes, hasta dictar sentencia definitiva. Todas las sentencias del Tribunal Superior Administrativo se fundamentarán en los preceptos de carácter administrativo que rijan el caso controvertido y en los principios que de ellos se deriven y en caso de falta o insuficiencia de aquellos, los preceptos adecuados de la legislación civil. Se redactarán en la misma forma de las sentencias de los Tribunales del orden Judicial.

este goza de una presunción de legitimidad, de veracidad y de legalidad establecido en el artículo 10 de la mencionada Ley núm. 107-13, no crea una inversión del fardo probatorio que contradiga lo antes indicado, ya que esa presunción solo alcanza la existencia jurídica del acto en cuestión y no respecto de la veracidad de su contenido, es decir, la prueba, los hechos y circunstancias de los fundamentos legales y fácticos de sus decisiones.

104. Estos criterios aplican perfectamente en este caso, pues esta Tercera Sala ha podido verificar que los jueces del fondo fundamentaron el rechazo del recurso contencioso administrativo en que el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S. no había realizado el aporte de los documentos que justificara la continuación del proyecto aeroportuario, ni en sede administrativa ni en sede judicial, lo cual habilitaba al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) para declarar la lesividad de la comunicación núm. 2293, tras la constatación de una causa de nulidad o anulabilidad contraria al interés público; conclusión obtenida porque dicho ente proporcionó a los jueces el correspondiente expediente administrativo y los medios de prueba que le permitió comprobar al órgano jurisdiccional que sus hallazgos se encontraban conforme con la verdad material. En ese sentido podría concluirse que en el razonamiento del

tribunal *a quo* se verifica una acertada inversión de la carga de la prueba; en consecuencia, procede rechazar estos medios de casación.

105. En cuanto al segundo medio de casación consistente en la violación al debido proceso porque las notificaciones de las resoluciones núm. 017/20 y 024/20 no informaron las vías de recursos y los plazos para interponerlos, esta Tercera Sala no tiene constancia de que la parte hoy recurrente haya presentado formalmente tal argumento ante el tribunal *a quo*, puesto que no consta transcrito en las conclusiones indicadas en la sentencia impugnada, situación que imposibilita su ponderación, por lo que esta corte de casación debe considerarlo como un medio nuevo.

106. En conclusión, en relación con las respuestas de las conclusiones y la violación del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil, entendemos que la respuesta de esta ha sido dada y se deriva de las motivaciones implícitas[28] relacionadas con los planteamientos vertidos por la parte recurrente y la lógica del contenido de esta, en consecuencia, dicho medio debe ser desestimado y, por consiguiente, rechazado el presente recurso.

[28] Si bien las sentencias deben contener las conclusiones de las partes, es también cierto que esto no está sujeto a términos sacramentales y puede resultar de las enunciaciones combinadas de los puntos de hechos y los motivos sobre las pretensiones de las partes. (SCJ, Sent 9 octubre 1985, B. J. núm. 899, pág. 2521).

b) En cuanto a los recursos de casación correspondiente a los expedientes 001-033-2021-RECA-1474, 001-033-2023-RECA-00350 y 001-033-2023-RECA-00436

107. Como es jurisprudencia constante que cada recurso fusionado conserva su individualidad, en los casos que nos ocupan, la solución que se aplicará a los demás recursos es la misma, siguiendo los principios de economía procesal y de racionalidad. En esas atenciones, para una comprensión diáfana de la causa objeto de examen y de las irregularidades procesales advertidas, conviene retener algunos elementos fácticos de influencia determinante, deducidos de las decisiones judiciales sometidas al escrutinio legal de esta Tercera Sala en sus funciones de Corte de Casación:

108. En un primer escenario, el Poder Ejecutivo, en la persona del entonces presidente de la República Lcdo. Danilo Medina, dictó el Decreto núm. 270-20 que data del 21 de julio de 2020, a través del cual se aprobó el establecimiento del Aeropuerto Internacional de Bávaro, para ser construido en el paraje ADD1 provincia La Altagracia. Tras esta actuación, se sucedieron los acontecimientos descritos en el acápite II de esta decisión sobre antecedentes acontecidos *previo a los procesos judiciales* y durante la *judicialización* de estos.

109. Entre estos destaca la Comunicación núm. 2293, a través de la cual el Instituto Dominicano de Aviación Civil autorizó el inicio de la construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

110. Posteriormente, en fecha 17 de diciembre 2021 la parte recurrente, Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., interpuso un recurso de casación contra la sentencia núm. **0030-03-2021-SSEN-00435** de fecha 23 de septiembre de 2021 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo declara inadmisible el recurso contencioso administrativo incoado por la hoy recurrente que buscaba la declaratoria de nulidad de la Resolución núm. 017/20 dictada en fecha 29 de octubre del año 2020, por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), con el razonamiento de que dicha actuación no era impugnable. Cabe resaltar que en este acto administrativo se daba inicio al procedimiento de lesividad de la Comunicación núm. 2293, se suspendieron sus efectos y por consiguiente, se dispuso la paralización de la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

111. En otro escenario, se verifica que la razón social Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S. sometió un recurso de casación en fecha 3 de noviembre

2021, contra la sentencia núm. **0030-03-2021-SSEN-00434** de fecha 23 de septiembre de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Por medio de esta decisión se determinó que el procedimiento de lesividad observó las previsiones de la Ley núm. 107-13, motivo por el cual se acogió el recurso contencioso administrativo presentado por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y se reconoció la conformidad con el derecho de la Resolución núm. 24/20 de fecha 22 de diciembre del año 2020 que concluyó declarando contraria al interés general la Comunicación núm. 2293 que formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

112. En otra oportunidad, la parte recurrente, Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., interpuso un recurso de casación en fecha 16 de febrero 2023 contra la sentencia núm. **0030-03-2022-SSEN-00547** de fecha 16 de diciembre de 2022, cuyo dispositivo rechaza el recurso contencioso para así confirmar la Resolución núm. 005/2022 de fecha 2 de marzo del año 2022, a través de la cual el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) desestimó la solicitud de no objeción aeronáutica o conformidad de cumplimiento de los requisitos aeronáuticos, aplicables al *Proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro*; circunstancia a la cual se une el recurso de casación interpuesto por Grupo

Abrisa, S. A., contra la sentencia núm. **030-1643-2023-SSEN-00015** de fecha 16 de enero de 2023, dictada por la Quinta Sala del mencionado tribunal y versa sobre la regularidad de la citada Resolución núm. 005/2022.

113. La parte recurrente, Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., interpuso un recurso de casación en fecha 29 de marzo de 2022m contra la sentencia núm. **0030-03-2022-SSEN-00012** de fecha 28 de enero 2022, cuyo dispositivo rechaza el recurso contencioso administrativo que procuraba la nulidad de la Resolución 24/20 de fecha 22 de diciembre del año 2020, dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), que declara lesiva al interés público la Comunicación núm. 2293 de fecha 11 de agosto del año 2020, por medio de la cual se había formalizado el inicio del proceso de construcción y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

114. Luego, en ocasión del recurso de casación interpuesto por el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., en contra de la decisión **0030-03-2022-SSEN-00012**, *supra* descrita, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia rindió la sentencia núm. SCJ-TS-23-1451 de fecha 15 de diciembre de 2023, cuyo dispositivo es el siguiente: ***ÚNICO**: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., contra la sentencia núm. 030-*

03-2022- SSEN-00012 de fecha 28 de enero de 2022, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

b.1) Identidad de objeto

115. Conforme con la doctrina clásica, se deben reunir tres condiciones para determinar si hay identidad de objeto: *la cosa demandada debe ser la misma, la demanda debe ser sobre la misma causa y la demanda debe recaer sobre las mismas partes*, todo lo cual se reduce en la alocución latina ***res judicium deducta***[29][30].

116. Cuando se habla de identidad del objeto, se entiende como *el bien corporal o incorporal que se reclama* y el objeto de la cosa juzgada *se atribuye al bien jurídico disputado en el proceso anterior*[31].

117. La doctrina también ha sentado que la identidad del objeto difícilmente puede desmembrarse del principio de identidad de la causa[32] y es en ese tenor que la jurisprudencia ha aleccionado que la ***causa petendi*** u objeto no es más que la propuesta que el accionante presenta ante el órgano jurisdiccional para

[29]Couture, PER11 Fundamentos del Derecho Procesal Civil, tercera edición, Depalma, Buenos Aires 1993, pág. 414-415.
[30] Objeto deducido en juicio y que en el procedimiento *por formulam* ha sido concretado como aspiración del demandante en la formula, y que no puede ser objeto de un nuevo procedimiento. PER12 Diccionario de frases y aforismos latinos. Universidad Nacional Autónoma de México. P. 106.
[31] PER13 Ob. Cit. pág. 433.
[32] Ib. P. 435.

satisfacer los derechos cuya concesión peticiona a través del proceso judicial incoado; mientras que la causa, en sentido estricto, es la razón de la pretensión, o sea, el fundamento inmediato del derecho deducido en juicio[33].

118. Una parte de la doctrina, en lugar de causa, habla de la razón, por ello sostiene que *la pretensión tiene dos elementos esenciales; su objeto y su razón, es decir, lo que se persigne con ella, y la afirmación de que lo reclamado se deduce de ciertos hechos que coinciden con los presupuestos fácticos de la norma jurídica, cuya actuación se pide para obtener esos efectos jurídicos*[34] y nos indica, *el objeto de la pretensión lo constituye el determinado efecto jurídico perseguido*[35].

119. Siguiendo a la doctrina francesa, *el objeto del litigio está determinado por las pretensiones respectiva de las partes*[36]*… La determinación del objeto del litigio se trata de pretensiones, fundamentos y fines similares*[37].

---

[33] Suprema Corte de Justicia, Primer Sala. Sentencia núm. 45 del 14 de agosto de 2013. B. J. 571.

[34] PER14 Teoría General del Proceso. pág. 219.

[35] PER14 Ob, Cit. pág. 219.

[36] Code de Procédure Civile. Dalloz, pág. 9. *BIBL. GÉN. • BAGANINA, Gaz. Pal. 27-29 janv. 2008, p. 2 (immutabilité du litige et recevabilité des demandes nouvelles en appel).* - PER15 *Mélanges Drai, Dalloz 2000, p. 203 (le fait, source / du droit); Melanges Buffet, LPA 2004, p. 19 (le justiciable, à ne pas oublier). - CHAPUS, EDCE 1977-1978, p. 11 (office du juge en procédure administrative et en procédure civile).* - PER16 *Rev. Justices 1995. 244 (infra petita et ultra petita).* - PER17 *JCP 1986. 1. 3235 (fait et droit).* - PER18 *Procès du travail, travail du procès, Bibliothèque de l'Institut André Tunc, Tome 16, LGD 2008, p. 263 (le juge du travail et la demande).* - PER19 *Théorie générale du procès, 1984; JCP 1976. I. 2768 (notion de moyen); ibid. 1981. I. 3024 (notion de prétention); D. 1987. Chron. 35 (le juge devant la prétention); D. 1987. Chron. 272 (distinction du fait et du droit). -MoTULSKY, Etude de Droit contemporain, Sirey, 1959, Fasc. XV, t. 2, p. 355; Ecrits, t. 1, p. 38 (rôle respectif du juge et des parties dans l'allégation des faits); D. 1964. Chron. 235; Ecrits, t.1, p. 101 (la cause). - NORMAND, LGD], 1965 (le juge et le litige); Mélanges Hébraud, Université des sciences sociales de Toulouse 1981, p. 595 (juge et fondement du litige).* - PER20 *JCP 1991.I. 3493 (demandes subsidiaires).* - PER21 *Gaz. Pal. 2006. 2839 (notion de prétentions).* - SPER22 *Procédure civile et procédure pénale - Unité ou diversité ?, Procédures(s), Bruylant 2014, Lp. 127 (les notions d'objet et de cause).*

[37] PER23 Procédure Civile, Dorit Judiciarc Prevé. Dalloz, 17 edition, París 2000, pág. 84

120. En suma, de lo expuesto, las pretensiones de las partes sometidas al conocimiento del tribunal y cuya tutela judicial interesa a las partes, en los casos analizados se advierte una identidad de causa, esto así porque las decisiones refutadas por vía de la casación se contraen a los siguientes diferendos:

a. En la sentencia núm. 0030-03-20221-SSEN-00435 de fecha 23 de septiembre de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, se procuró y pronunció la nulidad en relación con la Resolución núm. 17/20 dictada el 24 de octubre de 2020, por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), **que da apertura de oficio el procedimiento administrativo de lesividad y suspende los efectos de la Comunicación núm. 2293 de data 10 de agosto de 2020**.

b. En la sentencia 0030-03-2021-SSEN-00434 del 23 de septiembre de 2021, el diferendo examinado se contrajo **a la regularidad y conformidad con la Ley núm. 107-13 del procedimiento de lesividad** que terminó con la Resolución núm. 24/20, que declara lesiva al interés público la Comunicación núm. 2293 del 10 de agosto de 2020, a través de la cual se formalizó la constitución y fiscalización del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

c. En las sentencias núm. 0030-03-2022-SSEN-00547 fechada 16 de diciembre de 2022 y 030-1643-2023-SSEN-00015 de fecha 16 de enero de 2023, la Segunda y Quinta Salas del Tribunal Superior Administrativo rechazaron el recurso contencioso promovido por las hoy recurrente y confirmó en todas sus partes la Resolución núm. 005/2022 de fecha 2 de marzo de 2022, dictada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), **que desestima la solicitud de no objeción aeronáutica y/o conformidad de los requisitos aeronáuticos** aplicables al proyecto del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

121. En conclusión, los antecedentes expuestos ponen de relieve que la identidad de causa es similar o conexa con el objeto perseguido en las instancias promovidas antes los jueces del Tribunal Superior Administrativo, pues en todos los escenarios expuestos las peticiones de la parte recurrente se traduce en la consecución del proyecto del Aeropuerto Internacional de Bávaro, fundamentadas esencialmente en que la construcción e instalación del mencionado aeródromo fue impedida por los procedimientos y actos administrativos dictados por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), *ut supra* descritos.

b.2) Cosa juzgada

122. El tribunal estima pertinente adicionar al análisis algunas puntualizaciones sobre la garantía del ciudadano que consiste en la prohibición de perseguirlo o de sancionarlo dos veces (*non bis in ídem*). Respecto del principio *non bis in ídem* la Carta Magna señala en su artículo 69 numeral 5) lo siguiente: *Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (…) 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa.*

123. Como consecuencia de efecto y causa del principio *non bis in ídem* nace una institución de naturaleza esencialmente procesal, a saber, la cosa juzgada figura mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una resolución judicial el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas en cuanto proyección del principio de seguridad jurídica cosa juzgada material[38].

124. Se trata del carácter que adquiere la resolución judicial que, además de ser inimpugnable, resulta jurídicamente indiscutible en cualquier otro procedimiento en que se pretenda promover exactamente el mismo litigio. La cosa pasada en autoridad de irrevocablemente juzgada se configura con una

[38] Tribunal Constitucional. Sentencia núm. TC/0153/17 del 5 de abril de 2017.

sentencia definitivamente firme no susceptible de recurso ordinario o extraordinario, que constituye ley entre las partes en los límites de esa controversia, y es vinculante para todo proceso futuro[39].

125. La jurisprudencia consolidada de la corte de casación[40], adoptada posteriormente por el Tribunal Constitucional dominicano[41], ha señalado que hay cosa juzgada cuando lo que se pretende resolver ya ha sido objeto de fallo. Para ello, se precisa la conjugación de varios caracteres en la acción reputada como juzgada, tales como: (i) que la cosa demandada sea la misma, (ii) que la demanda se funde sobre la misma causa, (iii) que sea entre las mismas partes y formuladas por ellas y contra ellas, con la misma cualidad, todo lo anterior conforme con lo dispuesto en el artículo 1351 del Código Civil dominicano.

126. Evidentemente, la cosa juzgada bien puede ser propuesta para oponerse en juicio a que prosperen las pretensiones de la contraparte o bien puede el juez apoderado del caso observarla y suplido oficiosamente, en tanto, se trata de una garantía de los justiciables derivada del mencionado principio *non bis in ídem* y de la efectividad en sus propios términos de las sentencias judiciales que

[39]STS, 1.ª, 13-VI-2012, rec. 1654/2009.
[40] Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 863 del 19 de agosto de 2015. P. 12.
[41] Tribunal Constitucional. Sentencia núm. TC/0436/16, 13 de septiembre de 2016.

ponen fin al litigio, en cuanto proyección del principio de seguridad jurídica que preceptúa el artículo 110 de la Constitución dominicana.

127. En esas atenciones, con motivo de los recursos de casación interpuestos, señalados en la parte inicial del apartado V de esta decisión, se señala que uno de ellos recibió fallo en fecha 15 de diciembre de 2023, a través de la sentencia núm. SCJ-TS-23-1451, en la cual se confirma la decisión núm. **0030-03-2022-SSEN-00012,** dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo que juzgó sobre la no existencia de causas de anulabilidad del acto administrativo núm. 24/20 de fecha 22 de diciembre del año 2020, que declara lesiva al interés público la Comunicación núm. 2293 del 11 de agosto del año 2020.

128. En esta ocasión, en contraste con la decisión adoptada de manera unánime por la Tercera Sala y con los recursos de casación fusionados que nos apoderan, se comprueba que en cada una de las acciones promovidas ante esta corte de casación concurren las mismas partes del litigio decidido por sentencia núm. SCJ-TS-23-1451; el mismo objeto, relativo al procedimiento administrativo de lesividad, en toda su extensión, sustentado en la Ley núm. 107-13, así como en la obtención de permisos para la construcción del Aeropuerto Internacional de

Bávaro; e identidad en la causa o fundamentos que sustentaban dicha pretensión, ampliamente delimitados en el acápite anterior.

b.3) Falta de interés jurídico

129. El artículo 44 de la Ley núm. 834-78, intenta una definición del medio de inadmisión: *Constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisible en su demanda, sin examen al fondo*. El medio de inadmisión es: *un medio de defensa que impide al juez estatuir sobre el fondo de una pretensión (…), desde que es competente y regularmente apoderado*[42].

130. De acuerdo con la doctrina autorizada que esta sala comparte, es necesario, identificar y determinar la existencia de los medios de inadmisión, a partir de tres principios a saber: 1- el medio de inadmisión es una defensa en justicia vinculada a una pretensión; 2- el medio de inadmisión le impide al juez estatuir sobre el fondo de la pretensión; y 3- el medio de inadmisión se injerta en la estructura lógica del proceso, lo que presupone que el juez es competente y esta regularmente apoderado[43].

[42] PER24 PER25 *Los Medios de Inadmisión en el Proceso Civil Dominicano*. Vol 1, Liberia Jurídica Internacional, primera edición, julio 2012, pág. 75.
[43] PER24 PER25 Ob. Cit. pág. 83.

131. A su vez, ha sido jurisprudencia ampliamente difundida que (l)*a acción en justicia es generalmente definida como el derecho que le es reconocido a toda persona para que reclame ante la jurisdicción correspondiente lo que le pertenece o lo que le es debido*[44]*. Para ejercitar válidamente este derecho es necesario que quien lo intente justifique, entre otras cosas, la transgresión ocasionada a un derecho subjetivo propio y el provecho que le derivaría el acogimiento de sus pretensiones; es decir, que debe demostrar tener un interés legítimo, nato y actual que refleje la utilidad que representa su demanda*[45].

132. Que, entonces, se retiene el interés como condición específica de la acción, la verdadera condición de admisibilidad, pues *cuando una persona se dirige a la justicia, ella actúa en vista de obtener una decisión del Poder Judicial, sabemos que para dar una sentencia los tribunales deben examinar primero, en cuanto al fondo, las pretensiones de las partes, y que ellos no pueden pasar a este examen sin antes declarar admisible la acción, es decir, sin verificar si el demandante tiene interés en incoarla*[46].

133. Igualmente, ha sido juzgado que ese interés debe ser nato y actual, *esta expresión significa que el interés debe existir en el momento mismo en que se ejerce la acción, es decir, debe ser actual y no eventual,* el cual se configura *cuando el*

[44] SCJ, 1ra Sala, núm. 48, 6 de marzo de 2013, B. J. 1228.
[45] SCJ, Salas Reunidas, núm. 3, 3 de julio de 2013, B. J. 1232.
[46]Draiby, Jazen. Ob. Cit. P. 63.

derecho ha sido violado y cesa cuando *la acción siendo el derecho que se pone en movimientocuando es violado o desconocido, el interés nato y actual necesario para incoarlano puede existir sin la violación ya consumada en el momento en que la acción es intentada*[47].

134. La jurisprudencia establece que la regla de los jueces debe colocarse para fallar un asunto en la época en que fueron apoderados no es aplicable a los medios de inadmisión, en cuyo caso deben situarse en el momento en que estatuyen, según se desprende del artículo 48 de la Ley núm. 834-78 de 1978[48]. En ese tenor, *el juez tiene la potestad de promover de oficio la falta de interés en cualquiera de sus manifestaciones*[49].

135. Ha sido labor de la jurisprudencia y de algunas leyes especiales la de atribuir carácter de orden público a ciertos medios de inadmisión, como también la de no reconocerle este carácter a otros. En ese orden, una jurisprudencia constante reconoce el carácter de orden público y la facultad para el juez de suplir de oficio el medio de inadmisión deducido de la falta de

[47]2 [redacted], PER26 Ob. Cit. pág. 63.
[48] SCJ, 1ª Sala núm. 145, del 27 de noviembre de 2019, B.J. 1308, pp. 1345-1351; sent. 62, del 31 de mayo de 2017, B.J. 1278, pág. 716-727; 1ª Cám., sent. núm. 8, del 20 de octubre de 2004, B.J. núm. 1127, pág. 221-227.
[49] SCJ, 1.ª Cám., 22 de septiembre de 2004, núm. 7, B.J. 1126, pp. 142-150.

interés (también consagrada legalmente), así como el que se deriva de la interposición de un recurso de apelación inmediato contra un fallo que no resuelve una parte o la totalidad de lo principal, o del recurso de apelación por vicios de forma en un procedimiento de embargo inmobiliario, o el que resulta de la interposición del recurso de apelación en lugar de la impugnación (*le contredit*), entre otros casos[50].

136. Que la jurisprudencia pacifica de esta Suprema Corte de Justicia deja claro que *para proceder a promover de oficio la inadmisibilidad de una acción por falta de interés, es necesario que el tribunal compruebe que de los hechos y circunstancias de la causa no se advierten las características que le son inherentes al interés, es decir, que sea legítimo, nato y actual, o que compruebe que el demandante no se propone obtener un beneficio personal, sino el de infligir pérdidas o molestias a su adversario*[51].

137. Así pues, en cuanto al presupuesto procesal de admisibilidad relativo a la existencia de objeto e interés jurídico actual de la recurrente respecto a sus recursos de casación, esta Tercer Sala advierte que la pretensión primigenia perseguida por el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S. y Grupo

[50]SCJ, 1.ª Sala, 23 de marzo de 2011, núm. 36. B.J. 1204, PP. 441-451; 1.ª Cám., 11 de marzo de 2009, núm. 14, B.J. 1180, pp. 257-262; 18 de abril de 2007, núm. 8, B. J. 1156, pp. 87-95.
[51] SCJ, 1.ª Sala, 15 de mayo de 2013, núm. 137, B. J. 1230.

Abrisa, S. A. consistió en la revocación de los actos administrativos que dieron lugar a la nulidad de la Comunicación núm. 2293 del 10 de agosto de 2020, emitida por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y que impidieron el curso de la construcción del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro.

138. Tales pretensiones fueron denegadas por el Tribunal Superior Administrativo a través de las sentencias impugnadas; circunstancia que se une al hecho de que la fecha en que se expide esta decisión, la Tercera Sala había decidido que el dictado del Decreto núm. 270-20 del 21 de julio de 2020, que dio lugar a la Comunicación núm. 2293, se encontraba revestido de alteraciones insalvables relativas al proceso de selección del régimen de contrataciones públicas que indiscutiblemente rigen con principios elementales de la Administración pública y, de igual forma, con el interés general. Con lo cual, se otorgó viso de legalidad al procedimiento administrativo de lesividad llevado a cabo por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) que culminó en la Resolución núm. 24/20 de fecha 22 de diciembre del año 2020.

139. Al hilo de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha indicado que *la falta de objeto tiene como característica esencial que el recurso o demanda no surtiría ningún*

efecto por haber desaparecido la causa que le da origen, es decir, carecería de sentido que el tribunal lo conozca, pues el hecho cuya ejecución se busca suspender ya fue realizado[52].

140. Así pues, la identidad de causa en el objeto de los recursos, el conjunto completo de los elementos presentados ante esta instancia y su relación con los fallos del Tribunal Superior Administrativo ponen de manifiesto que, a la fecha, en primer término, no existe asunto en disputa sobre la cual esta Tercera Sala deba pronunciarse y, en adición, se impone la cosa juzgada relativa a la sentencia núm. SCJ-TS-23-1451. Ello así porque previo a recibir decisión, intervino la sentencia de esta Suprema Corte de Justicia que se pronuncia a favor del procedimiento de lesividad seguido por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), para eliminar los efectos de la Comunicación 2293.

141. En resumen, la especie trata de vías recursivas en las sobrevinieron hechos que guardan relación con la cuestión que se ventila, de los cuales las partes tienen pleno conocimiento y que se originaron previo a su contestación; elementos fácticos que al decir de Couture "son el objeto de la decisión en sentido sustancial[53]", cuya delimitación tanto en la adecuación entre lo

[52] TC/0130/15 del 10 de julio de 2015.
[53] V. Couture. Ob. Cit. pág. 414.

solicitado como en los aspectos que se discuten ya carecen de interés, pues su origen y credenciales no son actuales y el asunto resuelto surte efecto entre las mismas partes, debido a que se trata de una acción idéntica en cuanto a su objeto y causa.

142. Con lo cual, del estudio integral, lógico y razonable de los recursos mencionados, la delimitación de su objeto y causas y las comprobaciones identificadas previamente resulta que la decisión que se podría adoptar resultaría inocua, es decir, no surtiría el efecto deseado y carecería de sentido estatuir sobre los medios que los conforman.

143. En definitiva, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando de oficio por tratarse de un aspecto sustancial derivado de la admisión de los recursos y en aplicación del principio de economía procesal, concluye en el sentido de que los recursos de casación fusionados están afectados de inadmisibilidad, por haberse extinguido el objeto y causas de ellos y por configurarse la existencia de la cosa juzgada al respecto; circunstancia que a su vez entraña la falta de interés jurídico actual de las pretensiones que lo sustentan. Por lo que, procede declararlos inadmisibles, decisión que a su vez supone el no estatuir sobre los demás incidentes y sus méritos de fondo.

144. De acuerdo con lo previsto por párrafo V del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47, aún vigente en este aspecto, *en materia contencioso administrativa, no ha lugar a la condenación en costas*, aplicable al recurso de casación.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

PRIMERO: FUSIONA los recursos de casación interpuestos por la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., en fechas 3 de noviembre de 2021, 17 de diciembre 2021 y 16 de febrero 2023, contra las sentencias núms. 0030-03-2021-SSEN-00434, de fecha 23 de septiembre de 2021, 0030-03-2021-SSEN-00435, de fecha 23 de septiembre de 2021 y la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00547, de fecha 16 de diciembre de 2022, dictadas por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; y el recurso de casación interpuesto por Grupo Abrisa en fecha 24 de febrero de 2023 contra la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00015 de fecha 16 de enero de 2023, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-01254/001-033-2021-RECA-01474/001-033-2023-RECA-00350/001-033-2023-RECA-0436
Recurrente: Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.
Recurrido: Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/ Inadmisible

SEGUNDO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por Aeropuerto Internacional de Bávaro, (AIB) contra la sentencia núm. 030-03-2021-SSEN-00434 de fecha 23 de septiembre de 2021 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

TERCERO: DECLARA INADMISIBLES los recursos de casación interpuestos por la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., en fechas 3 de noviembre de 2021, 17 de diciembre 2021 y 16 de febrero 2023 y Grupo Abrisa, de fecha 24 de febrero de 2023.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia y Anselmo Alejandro Bello F.

Voto disidente del Magistrado Moisés A. Ferrer Landrón

1. El derecho a disentir es un instrumento de índole democrático que tiende a reconocer el espacio y opinión de las minorías, en el ámbito de los órganos colegiados jurisdiccionales, donde se toman decisiones en base a deliberaciones, las reglas de la racionalidad imponen que cada juez pueda dar cuenta de su postura y dejar sentada su opinión conforme a sus criterios en el asunto decidido; en ese orden y actuando con el debido respeto de mis pares,

procedo a disentir de la decisión tomada en el presente caso bajo las consideraciones siguientes:

Hechos del presente caso:

2. Mediante comunicación núm. 0235, de fecha 20 de mayo de 2020, la consultoría jurídica del Poder Ejecutivo solicitó al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), la evaluación del estudio de viabilidad técnica del proyecto del Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., preparado por encargo del Grupo Abrisa.

3. Por oficio DVSO-208-20, de fecha 1º de junio de 2020, el coordinador nacional del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional, (USOAP) y director de Vigilancia de la Seguridad Operacional, emitió la no objeción aeronáutica para la posible construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro, donde se solicitó autorización para gestionar acompañamiento técnico de la Administración Federal de Aviación (FAA), y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

4. En fecha 15 de junio de 2020, la dirección de navegación aérea del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), emitió el oficio DINA-315-2020, contentivo del informe de estudio y opinión sobre no objeción desde la

perspectiva de los servicios de navegación aérea para la construcción del proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, siendo remitidos en fecha 2 de julio de 2020, los informes preliminares requeridos por el Poder Ejecutivo.

5. Mediante decreto núm. 270-20, de fecha 21 de julio de 2020, fue aprobado el establecimiento del Aeropuerto Internacional de Bávaro, solicitando el Grupo Abrisa en fecha 27 de julio de 2020, al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), la correspondiente autorización para el establecimiento y construcción del referido aeropuerto, la cual le fue otorgada en fecha 11 de agosto de 2020, por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), mediante comunicación núm. 2293, la cual formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización de dicho aeropuerto. Como se puede advertir, fue agotado el procedimiento legal establecido para el establecimiento y construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro.

6. Posteriormente, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), inicio de oficio, un procedimiento administrativo de lesividad de la comunicación núm. 2293, de fecha 11 de agosto de 2020, emitiendo la resolución núm. 017/20, de fecha 29 de octubre de 2020, mediante la cual instruye a la dirección legal de

dicha institución para dar cumplimiento a las disposiciones de la ley con relación al procedimiento administrativo correspondiente.

7. En fecha 23 de noviembre de 2020, la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de obtener la declaratoria de nulidad de la resolución núm. 017/20 (que declara de oficio el inicio del procedimiento de lesividad de la comunicación núm. 2293, de fecha 11 de agosto de 2020). Siendo celebrada la audiencia el 24 de noviembre de 2020, sin la presencia de representantes del Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS.

8. No obstante, el 22 de diciembre 2020, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), emitió la resolución núm. 024/20, mediante el cual declaró lesivo el acto administrativo 2293, de fecha 11 de agosto de 2020.

9. En fecha 19 de enero de 2021, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de que fuera declarada conforme a derecho la resolución núm. 024-20, de fecha 22 de diciembre de 2020, que resuelve el procedimiento administrativo de lesividad y declara lesiva al interés público la comunicación núm. 2293, del 11 de agosto de 2020 y en consecuencia, anular en todas sus partes el acto

administrativo contenido en la comunicación núm. 2293, de fecha 11 de agosto de 2020, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00434, de fecha 23 de septiembre de 2021 mediante la cual acoge el recurso contencioso administrativo de declaración de lesividad, declara, conforme al Derecho, la Resolución 24/20, previamente citada, que declara lesiva al interés público la comunicación núm. 2293, de fecha 11 de agosto del año 2020, anulando esta última.

10. Respecto del recurso interpuesto contra la resolución núm. 017/20, de fecha 29 de octubre de 2020, (señalada en el numeral 6 de este escrito) la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00435, de fecha 23 de septiembre de 2021 mediante la cual declaró inadmisible el recurso interpuesto al considerar que la resolución impugnada constituía un acto de mero trámite el cual declara de oficio el inicio del procedimiento de lesividad, lo que constituye un asunto preparatorio que no genera o modifica la situación jurídica, sino que se trata de un asunto administrativo.

11. En fecha 2 de marzo de 2022, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), emitió la resolución núm. 005/2022, mediante la cual rechazó la

solicitud de objeción aeronáutica o conformidad de cumplimiento de los requisitos aeronáuticos aplicables al Proyecto Aeropuerto Internacional de Bávaro, Grupo Abrisa y Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., interponiendo este último en fecha en fecha 5 de abril de 2022, un recurso contencioso administrativo en procura, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2022-SSEN-00547, de fecha 16 de diciembre de 2022, mediante la cual rechazó el recurso interpuesto y confirmó la resolución impugnada.

12. De igual forma el Grupo Abrisa interpuso recurso contencioso administrativo contra la indicada resolución núm. 005/2022, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00015, de fecha 16 de enero de 2023 mediante la cual fue rechazado dicho recurso y confirmada la resolución impugnada.

Fundamento de nuestro voto disidente

13. En la sentencia impugnada se cometen varios vicios que a nuestro entender la hacen susceptibles de casación; por tanto, los reparos que tenemos con respecto al proyecto van orientados en el tenor siguiente:

a) *En cuanto al recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, SAS., contenido en el expediente núm. 001-033-2021-RECA-01254.*

14. Un primer aspecto que, a nuestro entender, conlleva la anulación de la sentencia lo constituye el hecho de que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia incurre en el vicio de omisión de estatuir que le fue planteado en el cuarto medio de casación en el cual la parte recurrente alegó una "falta de motivos y base legal y falta de estatuir", lo que no le fue respondido, es decir, esta sentencia incurre en el vicio denunciado por el recurrente en casación: la omisión de estatuir. En síntesis, arguye la recurrente que formuló conclusiones por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del cual emana la sentencia impugnada, en el sentido de declarar la nulidad, no únicamente de los actos administrativos 017/20 y 024/20, sino también del propio recurso contencioso administrativo interpuesto por la parte recurrida, el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC). Estas conclusiones en específico no fueron respondidas por el tribunal *a-quo*; no fueron siquiera referenciadas o citadas en la decisión atacada. En otras palabras, el tribunal *a-quo* hizo *mutis* sobre esto, por lo que consideramos que en la especie se configuraba el vicio de omisión de estatuir. Esto conforme al criterio del Tribunal Constitucional en su

sentencia TC/0578/17, de las Salas Reunidas de esta Suprema Corte de Justicia y el de esta Tercera Sala, en su sentencia núm. 111, 24 de marzo de 2021, B. J. 1324.

15. La omisión de estatuir en esta sentencia queda evidenciada cuando esta Corte de Casación indica en el numeral 100 de la pag. 47 de esta decisión, que respondería el cuarto medio de casación en conjunto con los medios tercero y quinto del recurso, sin embargo, solo se limita en la decisión a responder lo concerniente al vicio denunciado de desnaturalización de los hechos, dejando de lado lo relativo a la falta de estatuir alegada en el cuarto medio, lo que constituye una violación insalvable y por tanto un motivo suficiente para que dicha decisión fuera casada.

16. Un segundo aspecto que creemos importante destacar, y en el que disentimos de la mayoría, se refiere a una utilización impropia de la técnica casacional de la suplencia o sustitución de motivos. Es cierto que la suplencia o sustitución de motivos es una técnica casacional válida y regularmente admitida por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en diversas decisiones. Sin embargo, dicha técnica no puede ser aplicada de forma desviada de sus fines y de la naturaleza misma que envuelve el proceso en sede casacional. La sustitución o suplencia de motivos resulta aplicable en aquellos

supuestos en los que se impone una solución expedita del conflicto, esto es, en interés de la celeridad de los procesos judiciales y de un principio cardinal en el proceso: la economía procesal. Y, más aún, la suplencia de motivos ha de darse siempre y cuando la decisión analizada pueda ser mantenida en su dispositivo.

17. En la especie, la técnica casacional de suplencia de motivos fue aplicada sin una motivación concreta sobre el caso ventilado, obviando los motivos específicos que obligaban a dar un tratamiento expedito al expediente de que se trata. El punto neurálgico de nuestra disidencia radica, esencialmente, en que la suplencia o sustitución de motivos no puede desbordar los contornos que limitan, por un lado, el apoderamiento de esta Tercera Sala y, más aún, que prohíben que una Corte de Casación se inmiscuya en asuntos de hecho que escapan al control casacional, como ocurrió en la especie, estableciéndose, incluso, motivos de derecho que no fueron objeto de ponderación por ante el tribunal *a-quo* lo que sin duda configura un desconocimiento al principio de contradicción

18. Disentimos respetuosamente de las múltiples consideraciones incluidas bajo la técnica de la suplencia de motivos. No creemos que esta pueda sostenerse razonablemente; que el procedimiento de lesividad, tanto en su fase

administrativa como jurisdiccional, haya sido hecho de conformidad con los mandatos del artículo 45 de la Ley 107-13 en el sentido de que el establecimiento de un aeropuerto internacional, en las condiciones señaladas e incontrovertidas, requería de un acto administrativo de adjudicación, emitido, según dicho criterio, por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), observando las exigencias de la norma vigente en materia de contrataciones públicas, comprendidas en la Ley núm. 340-06, General de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, de fecha 18 de agosto de 2006 y de la Ley de Alianzas Público-Privadas. Lo antes dicho sustentado en el hecho de que, a nuestro entender, no es posible aplicar tales disposiciones a un ámbito en el que el legislador no lo ha previsto, en tanto que se trataba, según se ha establecido sin contradicciones, de una infraestructura aeroportuaria realizada por el recurrente sin recaudos públicos.

19. Por igual, nuestro voto disiente del razonamiento expresado por la mayoría, al rechazar los medios expuestos por la parte recurrente, enunciados como "tercero, cuarto y quinto", mismos que fueron decididos de manera conjunta. En la sentencia se hace referencia al hecho de que la parte recurrente cuestiona la decisión impugnada rendida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, aduciendo una contrariedad con el artículo 1315 del

Código Civil. En síntesis, la parte recurrente cuestiona que el tribunal *a-quo* no acreditó de qué forma el acto administrativo que se pretendía lesivo, la Comunicación núm. 2293, del 11 de agosto de 2020, fuera el producto de la violación de los procedimientos administrativos ni que la construcción del Aeropuerto Internacional de Bávaro pudiera afectar la salvaguarda de la seguridad nacional y aeronáutica. Siendo rechazados dichos alegatos estableciendo que, contrario a esto, el tribunal *a quo* sí había fundamentado su decisión sobre la lesividad y la invalidez del acto administrativo recurrido, en el sentido de que, "el Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., no había realizado el aporte de los documentos que justificara la continuación del proyecto aeroportuario, ni en sede administrativa ni en sede judicial, lo cual habilitaba al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) para declarar la lesividad de la comunicación núm. 2293, tras la constatación de una causa de nulidad o anulabilidad contraria al interés público; conclusión obtenida porque dicho ente proporcionó a los jueces el correspondiente expediente administrativo y los medios de prueba que le permitió comprobar al órgano jurisdiccional que sus hallazgos se encontraban conforme con la verdad material. En ese sentido podría concluirse que en el razonamiento del tribunal

a quo se verifica una acertada inversión de la carga de la prueba; en consecuencia, procede rechazar estos medios de casación" (pág. 53).

20. Lo anterior obliga hacer referencia brevemente al proceso de lesividad. Un proceso que invierte la posición natural de la Administración en ser la parte demandada en el proceso contencioso administrativo. Y un proceso que ha sido instituido en aras de garantizar la seguridad jurídica, la confianza legítima y la buena fe en las relaciones de naturaleza jurídico-administrativa; de manera particular, en aquellas en las que un administrado sea el beneficiario de un acto administrativo favorable y en cuyo perjuicio la Administración pretenda su revocación. El proceso de lesividad, en nuestra opinión, precisa de una actividad probatoria y de motivación reforzada que tenga por fin, primero, establecer una vulneración al ordenamiento jurídico que haga posible encajar dicha infracción jurídica en una causal de nulidad absoluta o de pleno derecho, o en una causal de nulidad relativa o anulabilidad, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 107-13. Que, asimismo, debe acreditarse con los medios de prueba pertinentes y motivarse jurisdiccionalmente en consecuencia en torno a cómo y de qué forma se lesiona el interés general.

21. Entendemos por consiguiente que ese ejercicio de acreditación y de motivación, que constituyen deberes a cargo de la Administración y no del

administrado, no se verificó en la sede administrativa ni en la sede jurisdiccional del procedimiento de lesividad de que se trata, puesto que nunca se estableció siquiera qué tipo de infracción jurídica daba lugar a la lesividad. Todo lo que antecede era más que suficiente para que se casara la decisión atacada.

22. Más aún, al validarse la declaración de lesividad tanto en su fase administrativa como jurisdiccional, entendemos que fue vulnerado el principio de confianza legítima consagrado en el artículo 3.15 de la Ley 107-13 el cual establece lo siguiente: *Principio de confianza legítima: en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración en el pasado.* La violación a este principio en el presente caso reside claramente en el hecho de que, por Decreto del Poder Ejecutivo núm. 270-20 de fecha 21 de julio de 2020 se aprobó el establecimiento del Aeropuerto Internacional de Bávaro y para el inicio de dicha construcción el Instituto Dominicano de Aviación Civil (Idac) dictó la comunicación núm. 2293 mediante la cual formaliza el inicio del proceso de construcción y fiscalización del referido aeropuerto, lo que indica que con estas primeras actuaciones de la administración pública se generó una expectativa favorable al Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., con lo que procedió a realizar cuantiosas

inversiones económicas para la consolidación de su proyecto al tener la certeza y la confianza de que estos actos de la administración eran respetuosos con el derecho que ella misma había otorgado.

23. Que dicho derecho le fue arbitrariamente desconocido por la administración bajo el falso fundamento de que la autorización para la referida obra lesionaba el interés general, sin que en ningún caso la administración haya demostrado, como era su deber y como decíamos con anterioridad, a qué se refería como lesión al interés general y en qué consistía, en la especie examinada, la violación a este.

24. Cabe destacar que con este accionar se verifica la violación al principio establecido, ya que, es la propia administración que dicta la autorización y posteriormente alega que fue "dictada prescindiendo del procedimiento administrativo correspondiente", reconociendo con ello su propia torpeza y no obstante a esta falta pretende, con un accionar incongruente desconocer los efectos de la autorización previamente dada sin observar que con ello violaba de manera evidente el derecho adquirido por el administrado en el pasado.

25. Se atenta además en la especie, con esta actuación de la administración, con el principio listado en el artículo 3.8 de la indicada ley 107-13, denominado como principio de Seguridad Jurídica, de previsibilidad y Certeza normativa

por los cuales la administración se somete al derecho vigente en cada momento sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos. lo que se pone de manifiesto cuando la administración procedió a variar arbitrariamente un criterio administrativo contenido en su propia actuación violentando con ello la seguridad jurídica que se desprendía de la misma.

26. Otro principio vulnerado lo fue el principio de coherencia establecido en el numeral 13 del referido artículo, conforme al cual se establece *que las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.* De donde se colige que al declarar lesivo de manera arbitraria su propia actuación sin establecer un razonamiento justificativo de dicha decisión, la administración actuó de manera incongruente, pretendiendo con ello desconocer un derecho adquirido en base a la actuación que hoy pretende ella misma desconocer.

27. Todo lo anterior conduce a que en el presente caso se vulnere el principio base que regula la actuación administrativa del Estado como lo es el principio de juridicidad que conforme al criterio de los autores del derecho administrativo constituye uno de los ejes del Estado Democrático y de Derecho, en cuya virtud la actuación administrativa se somete plenamente al

ordenamiento jurídico del Estado, lo que no se advierte en la especie puesto que tal como ha sido indicado precedentemente esta actuación administrativa cuestionada mediante este voto disidente, contradice de manera clara los principios antes indicados.

b) *En cuanto a los recursos 001-033-2021-RECA-1474, 001-033- 2023- RECA-350 y 001-033-2023-RECA-00436*

28. Por último, disiento también de la solución establecida en esta sentencia respecto de los indicados recursos de casación en la cual se estableció que los mismos carecían de objeto por efecto de la sentencia rendida por esta Tercera Sala: sentencia núm. SCJ-TS-23-1451, de fecha 15 de diciembre de 2023. A nuestro criterio, tal solución, que no encuentra precedentes en esta Sala, atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva, al omitir dar respuesta a violaciones que, en nuestra opinión, son insalvables. Tal es el caso del expediente núm. *001-033-2023-RECA-00350.* Este se basaba en una solución muy simple y ampliamente dilucidada en pasado reciente por esta Corte de Casación: la omisión, por parte del tribunal *a quo,* de contestar o referirse expresamente a una solicitud de fijación de audiencia planteada por una de las partes. Eso ha sido incluso objeto de varias decisiones de esta Suprema Corte de Justicia. Se cita la sentencia 206, de fecha 8 de julio de 2020, B. J. 1316, páginas

5052-5059. Se trata del mismo supuesto de hecho una solicitud de fijación de audiencia no respondida por el tribunal. Este criterio no puede alterarse sin llevarse de encuentro la Constitución y la igualdad de tratamiento que de ella se deriva.

29. En cuanto al expediente *001-033-2021-RECA-01474,* la solución que se impuso fue incorrecta desde el plano jurídico porque desconoció incluso criterios firmes de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia dados con anterioridad. De lo que se trataba era de establecer si se estaba en presencia de un acto administrativo impugnable de manera separada y autónoma del acto administrativo decisorio o que decide, de forma definitiva, un procedimiento administrativo. Básicamente se vuelve a la discusión de la impugnabilidad de los denominados actos administrativos de trámite. Una cuestión que ya esta Tercera Sala se ha referido en varias oportunidades, resaltando siempre el criterio de que "lo principal no es si el acto es definitivo o de puro trámite, sino que lo determinante es el efecto directo e inmediato que dicho acto produzca frente a los intereses del individuo a quien va dirigido" (ejemplo: sentencia núm. 22-0069, 25 de febrero de 2022, B. J. 1335, p. 6382). Ese es el criterio expansionista, el que se ha defendido en esta Sala y el que va en oposición al reduccionista, que es el que se rescata de forma insólita en esta sentencia dada

por la mayoría. En la especie, el criterio expansionista, que, reiteramos, es el vigente y el que tiene que prevalecer, es aplicable sin espacio a duda al caso que nos ocupa: (1º) porque el acto administrativo que se impugna tiene efectos perjudiciales directos e inmediatos frente a los intereses del beneficiario del acto; esto en razón de que dicho acto, la resolución núm. 17/20, de fecha 29 de octubre de 2020, dispuso, además de la declaratoria de inicio del procedimiento administrativo de lesividad, la suspensión de los efectos jurídicos de la comunicación núm. 2293, de fecha 11 de agosto de 2020, comunicación esta última que se erige como el acto administrativo favorable objeto del señalado procedimiento de lesividad; y (2º) porque justamente ese tipo de actuaciones, esto es, las que disponen de medidas provisionales en el marco de un procedimiento administrativo, pueden ser, acorde con el párrafo V del artículo de 25 de la Ley 107-13, objeto de recurso. Esta última disposición expresa literalmente: "El acuerdo de adopción de las medidas provisionales podrá ser objeto de recurso." De ahí que sea imposible plantear que dicho acto sea un acto de trámite simple, que no pueda ser impugnado, aplicando así un criterio netamente reduccionista y, por consiguiente, restrictivo.

30. La solución arribada en la sentencia omite referirse a un criterio firme establecido por esta Sala, el que consideramos, debió prevalecer.

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-01254/001-033-2021-RECA-01474/001-033-2023-RECA-00350/001-033-2023-RECA-0436
Recurrente: Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S.
Recurrido: Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza/ Inadmisible

Por los motivos antes expuestos, disentimos de la decisión dictada por mis pares, mediante la cual fueron decididos los recursos de casación interpuestos por Aeropuerto Internacional de Bávaro AIB, S. A. S., contra las indicadas sentencias, a fin de que nuestra opinión se integre al contenido de la sentencia emitida por esta Sala hacemos el presente voto disidente.

Firmado: Moisés A. Ferrer Landrón

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces que figuran en la estampa.