



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0420/17

Referencia: Expediente núm. TC-02-2016-0010, relativo al control preventivo de constitucionalidad del “Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República Dominicana”, firmado en Santo Domingo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de agosto del año dos mil diecisiete (2017).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez, Idelfonso Reyes, Jueces, en ejercicio de sus deberes constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 2, de la Constitución y los artículos 9 y 55 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-02-2016-0010, relativo al control preventivo de constitucionalidad del “Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República Dominicana”, firmado en Santo Domingo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. El presidente de la República, en cumplimiento de las disposiciones de los artículos 128, numeral 1, letra d), y 185, numeral 2, de la Constitución de la República, el ocho (8) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), sometió a control preventivo de constitucionalidad ante este tribunal constitucional, el “Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República Dominicana”, firmado en Santo Domingo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016), a los fines de garantizar la supremacía de la Constitución.

b. El referido acuerdo pretende, en síntesis, establecer servicios aéreos entre los respectivos territorios de los estados firmantes - los cuales son partes integrantes del Convenio de Aviación Civil Internacional - , la regularización de estos servicios de conformidad a las leyes y reglamentos, registros, cuadros de rutas, exenciones aduanales, tasas de usuarios, seguridad de la aviación y solución de controversias; así como el derecho recíproco a sobrevolar el territorio de cada parte, y hacer escalas en el mismo para fines no comerciales; designar aerolíneas bajo el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo, así como modificar o retirar dichas designaciones, entre otros.

1. Objeto del Acuerdo

1.1. De conformidad con lo dispuesto en el preámbulo, el citado acuerdo tiene como objetivo promover las relaciones de las partes firmantes en el campo de la aviación civil y establecer servicios aéreos entre y fuera de sus respectivos territorios; así como la expansión de oportunidades de servicios aéreos internacionales.

1.2. Asimismo, el acuerdo tiene el objeto de garantizar el más alto grado de protección y seguridad internacional en los servicios aéreos internacionales, y hacer posible que las aerolíneas ofrezcan al público que viaja y envía paquetes,

Expediente núm. TC-02-2016-0010, relativo al control preventivo de constitucionalidad del “Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República Dominicana”, firmado en Santo Domingo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

variedad de opciones de servicios, con la finalidad de lograr el desarrollo de las aerolíneas individuales, mediante la implementación de precios innovadores y competitivos.

2. Aspectos Generales del Acuerdo

2.1. El artículo 2 del acuerdo, respecto de los servicios aéreos internacionales, establece el catálogo de derechos que cada parte otorga a la otra. Y en el párrafo 1, letras “a” y “b” de dicho artículo se identifican a continuación:

2.1.1. sobrevolar el territorio sin aterrizar;

2.1.2. hacer escalas en el territorio para fines no comerciales.

2.2. Estos derechos, de acuerdo al párrafo 2 del artículo 2, son concedidos para la realización de los servicios aéreos internacionales acordados en las rutas especificadas en el anexo –del que nos referiremos más adelante- del acuerdo, durante los cuales, las aerolíneas designadas por una parte disfrutarán “del derecho a hacer escalas en el territorio de la otra Parte en los puntos especificados en el Anexo para esa ruta, con el objetivo de abordar o desabordar tráfico internacional de pasajeros, carga y correo”.

2.3. Los derechos descritos en las letras “a” y “b” del artículo 2 del acuerdo, serán garantizados también a las aerolíneas no designadas de cada Parte.

2.4. Asimismo, las aerolíneas designadas podrán, al operar el servicio acordado en la ruta especificada, hacer uso de una serie de prerrogativas que se le confiere en el párrafo tercero del referido artículo 2, entre los cuales se destacan las de operar vuelos en ambas direcciones y combinarlos, hacer y omitir escalas, transferir tráfico desde cualquiera de sus aeronaves a cualquier otra en cualquier punto dentro de las rutas, combinar y transportar tráfico, en tránsito y en la misma



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aerolínea. Todo sin limitación discrecional o geográfica, y sin pérdida de ningún derecho de transportar tráfico permitido, siempre que el servicio se ofrezca en un punto dentro del territorio de la parte que designa la aerolínea.

2.5. El acuerdo prevé que en “cualquier segmento o segmentos de las rutas antes mencionadas, cualquier aerolínea designada podrá realizar transporte aéreo internacional, sin ninguna limitación en cuanto a cambios en cualquier punto de la ruta, en tipo o cantidad de aeronaves operadas”. Sin embargo, explica que ninguna disposición del mismo se considerará como conferencia a las aerolíneas del derecho de embarcar en el territorio de la otra parte, pasajeros, equipaje, carga o correo a cambio de remuneración o contrato, con destino hacia otro punto en el territorio de esa otra parte.

2.6. El artículo 3 desarrolla el derecho de cada parte a designar y autorizar aerolíneas con el propósito de operar los servicios acordados, así como de retirar y modificar dichas designaciones, estableciendo el referido texto el procedimiento que debe seguirse a esos fines. En contrapartida, el artículo 4 faculta a cualquiera de las partes a revocar, suspender o limitar la autorización de operación o los permisos técnicos a una aerolínea designada por la otra parte, en los casos que se describen en el mismo texto.

2.7. Obligación de aplicación de las leyes y regulaciones

2.7.1. Según las disposiciones del artículo 5 del referido acuerdo, las *“leyes y reglamentos de una Parte que rigen la entrada y salida de su territorio de una aeronave destinada a servicios aéreos internacionales, o la operación y navegación de dichas aeronaves mientras estén dentro de su territorio, se aplicarán a las aerolíneas de la otra Parte”*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.7.2. De igual manera, las leyes y reglamentos que rigen “*la entrada, permanencia o salida de su territorio, de pasajeros, miembros de la tripulación, carga o correo, tales como los trámites relativos a entrada, salida, emigración e inmigración, aduanas, salubridad y cuarentena, se aplicarán a los pasajeros, miembros de la tripulación, carga y correo transportados por aeronaves de la línea aérea designada de la otra Parte, mientras permanezcan dentro de dicho territorio*”.

2.7.3. Se establece la sujeción de los pasajeros, equipaje y carga en tránsito directo a través del territorio de una de las partes, a un control simplificado, excepto a las medidas de seguridad relativas a actos de violencia, tráfico de narcóticos y piratería aérea.

2.7.4. Se establece el deber de las partes de no dar preferencias a una aerolínea sobre otra, en cuanto a la aplicación de las regulaciones relativas a inmigración, aduanas, cuarentena y otras relacionadas

2.8. Exención de tributos:

2.8.1. El acuerdo dispone, en su artículo 6, la exención de impuestos, aranceles de aduanas y otros cargos, a la aeronave operada por la línea aérea designada en los servicios aéreos internacionales, su equipo regular, piezas de repuestos, suministros de combustibles y lubricantes, suministros de la aeronave, siempre que los mismos se mantengan a bordo, hasta que sean reexportados, usados o consumidos en sus vuelos sobre el territorio.

2.8.2. No obstante, el acuerdo establece que nada impide que Finlandia imponga, sobre una base no discriminatoria, impuestos, gravámenes, aranceles aduanales, honorarios o cargos al combustible suministrado en su territorio para uso en la aeronave de un operador aéreo designado por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana, que opere entre un punto en el territorio de Finlandia hacia otro punto en el territorio de Finlandia o el territorio de otro Estado Miembro de la Unión Europea.

2.9. Al acuerdo también regula lo relativo a las tarifas, venta y regulación de las aerolíneas, asistencia en tierra, cargos al usuario, seguridad operacional y de la aviación, así como servicios multimodales. Además, regula lo relativo a consultas relativas a la implementación, interpretación aplicación y cumplimiento satisfactorio del acuerdo, como también la resolución de conflictos y controversias que puedan surgir entre las partes, para lo cual se crean mecanismos de mediación, y se reconoce el método de arbitraje mediante un tribunal cuya composición también regula el referido acuerdo.

2.10. Enmiendas

2.10.1. Cuando cualquiera de las partes considere la modificación del acuerdo el artículo 17 del mismo dispone el procedimiento a seguir, el cual inicia con la solicitud de consulta a la otra parte. Las enmiendas deben ser aprobadas por ambas partes, conforme al procedimiento que rija. Cuando se trate de enmiendas a los anexos del acuerdo, éstas pueden ser acordadas por las autoridades aeronáuticas de las partes, y entra en vigencia en la fecha convenida por ellos.

2.11. Acuerdos multilaterales

2.11.1. De conformidad con el artículo 18 del acuerdo, *“Si un acuerdo multilateral relativo a transporte aéreo entra en vigor respecto a ambas Partes, las disposiciones e tal acuerdo prevalecerán”*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.12. Terminación

2.12.1. A la luz del artículo 19 del referido acuerdo, cualquiera de las partes, en cualquier momento, puede notificar a la otra su decisión de ponerle fin, y comunicarla a la Organización de Aviación Civil Internacional. El acuerdo expirará doce (12 meses después de la recepción de la referida notificación, a menos que se produzca un retiro de la misma).

2.13. Entrada en vigor del acuerdo

2.13.1. De acuerdo al artículo 21 del Acuerdo, éste entrará en vigor el primer (1º) día del segundo (2º) mes posterior a la fecha que se reciba la última notificación escrita por vía diplomática, en la cual las partes se comuniquen que los procedimientos internos para su vigencia han sido culminados.

2.14. Anexo

2.14.1. El acuerdo ha sido remitido junto a un anexo sin fecha, en el que se establecen las rutas que podrán ser operadas por las líneas aéreas designadas por cada parte, así como aspectos relativos a las operaciones de las mismas.

2.15. Plenos poderes

2.15.1. Se conoce como plenos poderes al documento que emana de la autoridad competente de un Estado, mediante el cual se designa a una o varias personas para representarle en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, con el objetivo de expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado -o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado-, conforme a las disposiciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los artículos 2.1 y 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

2.15.2. De conformidad con el referido Convenio, en su artículo 7.1, en virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado

2.15.3. En la especie, el presente acuerdo fue suscrito por el Ministro de Relaciones Exteriores, de donde resulta que, a la luz tanto del derecho internacional público, el referido Ministro de Relaciones Exteriores, está autorizado para suscribir tratados, esto es, se encuentra habilitado debidamente para suscribir el acuerdo de marras.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Competencia

3.1. En virtud de los artículos 6 y 185, numeral 2, de la Constitución de la República, y 9, 55, 56 y 57 de la Ley No. 137-11, el Tribunal Constitucional es el órgano competente para ejercer el control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales. En consecuencia, procede a examinar la convención de referencia.

4. Supremacía constitucional

4.1. La Supremacía de la Constitución en nuestro ordenamiento jurídico está prevista en el artículo 6 de la Constitución en término de que “Todas las personas y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno de derecho toda la ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

4.2. Para asegurar esta supremacía con respecto a los convenios internacionales suscritos por el Estado, la Constitución establece el mecanismo denominado control preventivo de constitucionalidad. Este mecanismo consiste en someter a los convenios internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo, previo a su aprobación por el Congreso Nacional, a control por parte del Tribunal Constitucional, a los fines de determinar si el convenio es conforme con la Constitución. La decisión que fruto de dicho escrutinio adopte el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley 137-11, será vinculante tanto para el Congreso Nacional como para el Poder Ejecutivo.

5. Recepción del derecho internacional

5.1. El derecho internacional es una de las principales fuentes de derecho de la República Dominicana. En este sentido, la Constitución expresamente establece que la República Dominicana, como Estado miembro de la comunidad internacional, “reconoce y aplica las normas de derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado¹”.

5.2. Los convenios internacionales, como fuente de derecho interno, generan derechos y obligaciones para los Estados Partes. De ahí que, una vez que estos hayan superado el procedimiento de suscripción y aprobación constitucionalmente previsto, se erigen como ley entre los Estados Partes, quedando prohibida la invocación de normas del derecho interno para incumplir con las obligaciones estipuladas en los mismos. De ahí que, para el cumplimiento de estas obligaciones

¹ Artículo 26.1 de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acorde con las previsiones constitucionalmente establecidas, el control preventivo de constitucionalidad constituye un instrumento de vital importancia en la preservación del Estado de Derecho, donde la Constitución constituye la ley suprema.

6. Aspectos del Control de constitucionalidad

6.1. A los fines de ejercer el control preventivo de constitucionalidad de esta Convención, el Tribunal entiende pertinente verificar los aspectos relevantes del mismo, tales como: i) Objeto del acuerdo; ii) Principio de soberanía y principio de no intervención; y iii) Sometimiento al ordenamiento jurídico interno.

7. Objeto del Acuerdo: la libertad de tránsito

7.1. En el referido acuerdo, las partes han convenido que el objetivo del mismo es promover las relaciones de las partes firmantes en el campo de la aviación civil y establecer servicios aéreos entre y fuera de sus respectivos territorios, así como la expansión de oportunidades de servicios aéreos internacionales; todo a fin de garantizar el más alto grado de protección y seguridad internacional en los servicios aéreos internacionales.

7.2. Con el referido acuerdo y su anexo se favorece el desarrollo de servicios aéreos entre ambos Estados, de tal manera que se propicie la expansión económica y comercial entre los mismos, mediante un instrumento apto para cumplir esos fines dentro de un marco de respeto a la soberanía.

8. Principio de soberanía y principio de no intervención

8.1. Conviene señalar que, a la luz del artículo 3 de la Constitución dominicana, la soberanía de la Nación, como Estado libre e independiente de todo poder extranjero, es inviolable, por lo que ninguno de los poderes públicos puede realizar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran; constituyendo el principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.

8.2. Del análisis del presente acuerdo, este Tribunal Constitucional ha podido constatar que el mismo consagra normas destinadas a respetar la soberanía de los Estados suscribientes del mismo, y su capacidad de dictar su propia normativa interna, respetando el marco constitucional.

9. Sometimiento a ordenamiento jurídico interno

9.1. Conforme el artículo 7 del referido acuerdo, las exenciones previstas en éste “no eximirán a los ciudadanos de las Partes Contratantes que posean pasaportes válidos especificados en el Artículo 1, de sus obligaciones de observar las leyes y regulaciones en vigor en el territorio de la otra Parte Contratante en relación a entrada, tránsito, salida y permanencia”.

9.2. En este sentido, el artículo 220 de la Constitución consagra el principio de sujeción al ordenamiento jurídico, en virtud del cual *[e]n todo contrato del Estado y de las personas de Derecho Público con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, debe constar el sometimiento de éstas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República. Sin embargo, el Estado y las demás personas de Derecho Público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. El referido acuerdo ratifica el principio de sujeción al ordenamiento jurídico interno, en disposiciones como la del artículo 5, que establece que las *leyes y reglamentos de una Parte que rigen la entrada y salida de su territorio de una aeronave destinada a servicios aéreos internacionales, o la operación y navegación de dichas aeronaves mientras estén dentro de su territorio, se aplicarán a las aerolíneas de la otra Parte*; así como que las leyes y reglamentos que rigen *“la entrada, permanencia o salida de su territorio, de pasajeros, miembros de la tripulación, carga o correo, tales como los trámites relativos a entrada, salida, emigración e inmigración, aduanas, salubridad y cuarentena, se aplicarán a los pasajeros, miembros de la tripulación, carga y correo transportados por aeronaves de la línea aérea designada de la otra Parte, mientras permanezcan dentro de dicho territorio.*

10. Constitucionalidad del Acuerdo

10.1. Este Tribunal recuerda que el artículo 26 de la Constitución dominicana se pronuncia sobre las relaciones internacionales del Estado dominicano como miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional.

10.2. En virtud de lo anterior, el constituyente ha reconocido que las relaciones internacionales de la República Dominicana se fundamentan y rigen por la afirmación y promoción de sus valores e intereses nacionales, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional. Así, en igualdad de condiciones con otros Estados, nuestro país acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones, y se compromete a actuar, en el plano internacional, regional y nacional, de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones, lo cual es posible también mediante la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suscripción de tratados internacionales para promover el desarrollo común, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes.

10.3 Ninguna de las disposiciones del referido acuerdo vulnera las disposiciones de la Constitución, sino que, por el contrario, se inclinan a hacer posible el cumplimiento de los compromisos del Estado Dominicano, a la luz de las previsiones del Preámbulo de la Constitución, que consagran los principios de soberanía, libertad, solidaridad, convivencia fraterna, paz y progreso.

10.4. Tal y como se ha analizado, el presente acuerdo se ha suscrito sobre la base de los principios de soberanía, con sujeción a sus ordenamientos jurídicos internos, a sus obligaciones internacionales y a lo previsto en el mismo.

10.5. Como consecuencia del examen de control preventivo, el Tribunal determina que el “Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República Dominicana”, no contradice las normas y preceptos establecidos en nuestra Constitución.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury y Jottin Cury David, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

Por las razones y motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: DECLARAR conforme con la Constitución de la República el “Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Finlandia y el Gobierno de la República Dominicana”, firmado en Santo Domingo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

SEGUNDO: ORDENAR comunicar la presente decisión al Presidente de la República, para los fines contemplados en el artículo 128, numeral 1, literal d, de la Constitución.

TERCERO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario