SENTENCIA DE FECHA 7 DE MAYO DEL 1990 No.4
Sentencia impugnada: Cámara de Cuentas de la República, de fecha 24 de mayo de 1983.-
Materia: Administrativa.
Recurrente (s): Estado Dominicano.
Abogado (s): Dr. Juan Demóstenes Cotes Morales.
Recurrido (s): Minera Altagracia, S. A.,
Abogado (s): Dr. Ulises Cabrera L.,
Interviniente (s):
Abogado (s):

Dios, Patria y Libertad.
República Dominicana.

En nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Néstor Contín Aybar, Presidente; Fernando E. Ravelo de la Fuente, Primer Sustituto de Presidente; Leonte Rafael Alburquerque Castillo, Segundo Sustituto de Presidente; Máximo Puello Renville, Abelardo Herrera Piña, Octavio Piña Valdez y Federico N. Cuello López, Rafael Richiez Saviñón, asistidos del Secretario General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy día 7 de mayo de 1990, años 147' de la Independencia y 127' de la Restauración, dicta, en audiencia pública, como Corte de Casación, la siguiente sentencia;

Sobre el recurso de casación interpuesto por el Estado Dominicano, contra sentencia de la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, de fecha 24 de mayo de 1983, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al Alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído el Dr. Juan Demóstenes Cotes Morales, Procurador General Administrativo, cédula No.16017, serie 25, abogado del recurrente, en la lectura de sus conclusiones;

Oído el Dr. Ulises Cabrera, cédula No.12215, serie 43, abogado de la recurrida, en la lectura de sus conclusiones;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación del recurrente, suscrito por sus abogados Dr. Enmanuel T. Esquea Gerrero, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, cédula No.117333, serie 1ra., y Dra. Gisela Ramírez de Perdomo, Consultora Jurídica de la Dirección General de Minería, cédula No.69733, serie 1ra., en fecha 20 de julio de 1983

en el cual se proponen contra la sentencia impugnada los medios siguientes: **Primer Medio:** Fraude y violación de la Ley; **Segundo Medio:** Falta de motivo y de base legal; y **Tercer Medio:** Desnaturalización de los hechos;

Visto el escrito de defensa de la recurrida Minera Altagracia, S.A., (Minalsa), sociedad comercial regida por las leyes de la República Dominicana, debidamente representada por su Presidente, el Ing. R. Fortunato Canaán, cédula No.25643, serie 56, suscrito por sus abogados y apoderados especiales Doctores Ulises Cabrera, cédula No.12215, serie 48 y Freddy Zarzuela, cédula 41269, serie 54, en fecha 25 de agosto de 1983;

Vistos los escritos de ampliación y réplica;

La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado, y vistos los textos legales invocados por el recurrente, y los artículos 1, y 65 de la ley Sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere consta lo siguiente: a) que en fecha 15 de julio de 1981, el Secretario de Estado de Industria y Comercio dictó su Decisión No.8451, con estas conclusiones: "Esta Secretaría de Estado, previo el dictamen de la Dirección General de Minería, ha decidido mediante la presente comunicación, denegar formalmente sus solicitudes de fechas 20 de noviembre y 8 de diciembre del pasado año, por las cuales esa empresa (la Minera Altagracia, S.A., (Minalsa) ha requerido del Estado una autorización para explotar aluviones auríferos en la cuenca de los ríos Mano-Isa-Haina y la prórroga de su Contrato de Explotación de Minerales Metálicos de fecha 11 de marzo de 1977"; b) que disconforme con esa decisión la referida empresa minera interpuso un recurso contencioso-administrativo por ante la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo; c) que la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, falló dicho recurso, por la sentencia de fecha 24 de mayo de 1983, ahora impugnada en casación, cuyo dispositivo es el siguiente: "**FALLA: PRIMERO:** Acoger, como al efecto acoge, en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo interpuesto por la empresa Minera Altagracia, S.A., (Minalsa), contra la Decisión No.8451 de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, en fecha 15 de julio de 1981, por estar dentro de los preceptos legales; **SEGUNDO:** Revocar, como al efecto revoca, en cuanto al fondo la Decisión No.8451 del 15 de julio de 1981, dictada por el Secretario de Estado de Industria y Comercio, por ser violatoria de la ley; **TERCERO:** Ordenar, como al efecto ordena a Minera Altagracia, S. A., (Minalsa) la realización de la explotación del oro aluvional

detectado en los Ríos Mano-Isa-Haina, todo esto en base al contrato intervenido contra la recurrente y el Estado Dominicano en fecha 30 de marzo de 1977; CUARTO: Disponer, como al efecto dispone, que Minera Altagracia, S. A., (Minalsa) opere por prórroga los trabajos exploratorios del área concedida en el contrato suscrito con el Estado Dominicano, en fecha 30 de marzo de 1977 de conformidad a la cláusula 10ma. del mismo";

Considerando, que en el desarrollo del primer medio, que intitula "Fraude y violación de la ley", el recurrente alega, en síntesis, lo siguiente: A) que la sentencia impugnada expresa que a la empresa Minera Altagracia, S.A., (Minalsa), "le amparaba un legítimo contrato de explotación" y que el Estado Dominicano no podía "aniquilar o limitar legítimos derechos surgidos de un contrato legalmente cumplido", lo que según él es incorrecto, porque el contrato es legítimo y en consecuencia produjo legítimos derechos, por las razones siguientes": 1) porque la Ley Minera No.146, del 4 de junio de 1971, establece en sus artículos 17, 19 y 20: que el Poder Ejecutivo podrá declarar la reserva fiscal de una zona minera determinada; que cualquier explotación minera dentro de una zona de reserva fiscal será otorgada mediante licitación pública; que son nulas las concesiones otorgadas en contravención a las disposiciones expresas de la Ley Minera; que en base al referido artículo 17 de este último precepto legal fue que se dictó, en fecha 4 de junio de 1973, el Decreto No.3528 que declaró en reserva fiscal para fines de minería prácticamente a todo el territorio nacional, con las excepciones que el mismo especifica; 2) porque en el contrato entre el Estado Dominicano y Minera Altagracia, S. A., "se hizo figurar al Estado, con el marcado interés de burlar las disposiciones legales mencionadas, suscribiendo en su provecho un contrato de servicio de exploración a expensas de Minera Altagracia, S. A., lo que evidentemente fue una forma disfrazada de otorgar una concesión, aunque sin utilizar dicha palabra"; 3) porque "las instituciones jurídicas no responden a la denominación que se les quiera dar, sino a su propia naturaleza"; 4) porque la propia Minera Altagracia, S.A., no usó el argumento de que su contrato era de servicio, sino cuando se le señaló que como concesión era ilícito; 5) porque se pretendió que se trataba de un contrato de servicio no prohibido por la ley en forma directa pero "que aquello que la ley no permite por la vía directa no está permitido de manera indirecta"; 6) que en consecuencia, el contrato de explotación de Minera Altagracia, S. A., constituye un fraude a la ley; 7) porque a través de una maniobra dolosa, se ha pretendido encubrir una concesión de explotación minera, en franca violación de las disposiciones de la Ley Minera y del Decreto 3528";

Considerando, que el recurrente contenía el desarrollo de su Primer Medio, alegando: b) Violación de la ley, por las razones siguientes: 1) porque la sentencia impugnada señala que en el contrato se estableció en su artículo 7, la explotación por Minalsa de los minerales que detectara, lo que según la misma "fue confirmado por el artículo 35 de la Ley de Minería que justamente reserva con la explotación a los particulares que a sus costos exploratorios descubren minerales, sin tomar en cuenta que dicho texto legal se refiere a los particulares que, previamente, hubieron obtenido una concesión de explotación si las mismas fueren "satisfactorias a los intereses nacionales"; 4), porque la sentencia impugnada viola el Decreto No.3528, de 1973, por las razones siguientes: a) reconoce y al mismo tiempo prorroga derechos de concesión de explotación sobre un área previamente declarada reserva fiscal minera en virtud del mismo; b) admite como correcto el hecho de que los costos de la explotación estuvieran a cargo de Minera Altagracia, S. A., lo cual estaba prohibido; c) otorga derechos de explotación sin llenar el procedimiento de licitación pública exigido por el art. 2 del citado Decreto; 5) porque Minera Altagracia, S. A., "en interés de negar la mutación al señalado decreto 3528, y sacar al contrato concertado de su ámbito de aplicación", adujo que el área objeto del contrato no constituia una reserva fiscal minera, debido a que ese decreto ponía en manos de la Dirección General de Minería la delimitación e indentificación de las áreas de reservas, y que esto no se hizo; pero,

Considerando, que la sentencia de la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, de fecha 24 de mayo de 1983, que es la impugnada en casación, se fundamenta, esencialmente, en el hecho de que el contrato firmado entre el recurrente y la recurrida en fecha 11 de marzo de 1977, fue legal y que, en tal virtud, otorgó legítimos derechos a la Minera Altagracia, S. A., "como concesionaria que había cumplido con los requisitos de la ley"; que esta afirmación contenida en dicha sentencia, la basa el Tribunal *a-quo* "en el artículo 7mo. del referido contrato de explotación y en el 35 de la Ley Minera No.146";

Considerando, que, ciertamente, en el artículo 7mo. del contrato a que se ha hecho referencia, se estableció un derecho de opción prioritaria en favor de Minalsa como contrapartida del cumplimiento de sus obligaciones, para obtener la concesión de la explotación minera del área explotada, reduciendo los límites de dicha concesión de explotación a las 20,000 hectáreas que permite el artículo 35 de la Ley Minera de la República Dominicana, No.146, del 4 de junio de 1941, que dispone que "el concesionario de explotación tiene la opción exclusiva de obtener dentro del área en

explotación, concesiones de explotación, las cuales pueden ser solicitadas en cualquier momento dentro del término de la explotación sometiéndose a los requisitos establecidos en esta Ley";

Considerando, que los alegatos de que el Poder Ejecutivo, podía, de acuerdo con los artículos 17, 19 y 20, de la Ley Minera de la República Dominicana No.146, de 1971, declarar la reserva fiscal de una zona minera determinada, como lo hizo por el Decreto No.3528, del 1973; que dentro de una zona de reserva fiscal, cualquier explotación minera deberá ser otorgada mediante licitación pública y de que son nulas las concesiones otorgadas en contradicción a las disposiciones expresas de la Ley Minera, carece de pertinencia por las razones siguientes: 1ro.) porque el Decreto No.3528, del 4 de junio de 1973, se dictó, según sus propios considerandos, de manera esencial para evitar que "personas no ligadas a actividades relativas a minas, adquieran concesiones de exploración de yacimientos mineros en el territorio nacional, con el sólo propósito de transferirlos a terceros"; 2do.) porque, consecuentemente, el propósito perseguido por el Poder Ejecutivo al dictar su mencionado Decreto, no fue como pretende el recurrente, para declarar "en reserva fiscal para fines de minería, prácticamente a todo el territorio nacional"; 3ro) porque, además, en el artículo 17 de la Ley Minera que dispone que "el Poder Ejecutivo podía declarar la reserva fiscal de una zona minera determinada" y el examen del Decreto 3528, del 1973, pone de manifiesto que en el mismo no se determinó concretamente delimitada el área que se trataba de declarar zona de reserva fiscal; 4to.) porque, asimismo esta falta de delimitación concreta, en la disposición señalada del Poder Ejecutivo, dejaba sin efecto la necesidad de que las concesiones de explotación se otorgaran mediante licitación pública, como lo exige el artículo 19 de la Ley Minera, 5to.) porque el propio Decreto No.3528, de 1973, en la parte in fine de su artículo 1ro., dispone que "La Dirección General de Minería deberá delimitar e identificar dichas zonas", esto es, las que se declaran "en reserva fiscal", lo que no se ha comprobado que, hasta el presente se haya hecho; y 6to.) porque, asimismo, dicho Decreto en su tercer considerando se refería a que "el Poder Ejecutivo podrá establecer "explotaciones mediante contratos especiales o por otros motivos de interés del Estado";

Considerando, en cuanto al alegato de que en el contrato entre el Estado Dominicano y Minera Altagracia, S. A., se hizo figurar al primero, "con el marcado interés de burlar las disposiciones legales", esto constituye un agravio, no contra la sentencia impugnada, sino contra un instrumento contractual sinalagmático, en que, precisamente, figuran como co-contratantes, ambas partes

en litis, de cuyas cláusulas y condiciones son responsables las dos partes suscribientes, aparte de que el Estado es inmutable y su personalidad no cambia con cada Gobierno que lo dirija y, por otra parte, a que el Estado, en caso de que hubiera incurrido en faltas no podía él mismo alegarlas para desconocer derechos surgidos con motivo de una convención legalmente cumplida y ejecutable;

Considerando, que si, ciertamente, como alega el recurrente, "las instituciones jurídicas no responden a la denominación que se les quiera dar sino a su propia naturaleza", el verdadero contenido del contrato convenido entre el Estado Dominicano y Minalsa, claramente expuesto en sus motivaciones y articulado, es el de una concesión de exploración a expensas de Minalsa, con opción a una concesión de explotación, tal como lo autoriza el artículo 35 de la Ley Minera o en último extremo se trataría de uno de los contratos especiales que autoriza el artículo 17 de la Ley Minera, con lo cual se alcanzarían los mismos efectos;

Considerando, que, no importa la denominación o clasificación que las partes den a un contrato determinado, sino, lo que interesa es la clasificación del mismo, que al interponerlo, den los tribunales para establecer su verdadero sentido y alcance; ya que es de principio que los jueces del fondo son soberanos para dar por establecidas las relaciones contractuales y para decidir su naturaleza, en cuanto ella dependía de los hechos;

Considerando, en cuanto a lo señalado en la letra B) correspondiente al Primer Medio, que en el examen anterior quedan desestimados los alegatos relativos a la falta de una concesión de exploración previa para obtener la de explotación, así como lo relativo a que cualquier tipo de explotación, en una zona declarada reserva fiscal, debía ser otorgada por licitación pública; que el argumento de que el artículo 32 de la Ley Minera señala que el área en la cual se otorgue una concesión de explotación no podía exceder de 30,000 hectáreas, está desvirtuado por el artículo séptimo del contrato, que copiado en la letra dice así: "Queda convenido que para realizar la explotación de que trata el presente contrato, La Compañía recibe de El Estado la opción de obtener con carácter de prioridad, la concesión de explotación correspondiente, con arreglo al procedimiento establecido en el Decreto No.3528, de fecha 4 de junio de 1973, en el entendido de que esta concesión tendrá un área máxima de 20,000 (Veinte Mil) hectáreas, tal como lo dispone el artículo No.43 de dicha Ley Minera"; que el alegato de desconocimiento del artículo 153 de la Ley Minera, que establece que sólo se otorgarán concesiones de explotación si las mismas fueren "satisfactorias a los intereses nacionales", carece de pertinencia por cuanto, además de que se trata de una cuestión de

hecho apreciable sólo por las autoridades administrativas mineras, estas mismas, en el contrato suscrito con Minalsa expresaron a nombre del Estado Dominicano, en el segundo por cuanto, que es de interés de éste "la exploración del territorio nacional con el fin de descubrir yacimientos de sustancias minerales para su ulterior explotación y aprovechamiento económico";

Considerando, en cuanto a la alegada violación del Decreto No.3528, del 1973, que el mismo, aunque en principio, mantuvo en manos del Estado, esto es, como zonas en reserva fiscal para fines de minería, aquellos en que se encuentren yacimientos mineros en el país, en los cuales no se hubieran iniciado hasta ese momento, verdaderos trabajos de explotación amparados en concesiones expedidas por el organismo correspondiente, dispuso, además , que el Poder Ejecutivo podrá declarar el establecimiento de explotaciones "mediante contratos especiales"; que, por todo lo anteriormente expuesto, el medio que se examina carece de fundamento, y debe por tanto ser desestimado;

Considerando, que en el segundo y tercer medio de su memorial reunidos, el recurrente alega, en síntesis, a) "que la Cámara de Cuentas ha debido expresar las razones que le permitieron arribar a la aseveración de que los trabajos de explotación de Minera Altagracia, S. A., "fueron altamente diligentes", y con mayor razón, ha debido expresarlas, porque en dicha aseveración contradecía el criterio externado por la Dirección General de Minería; b) que la Cámara de Cuentas afirmó, en su sentencia, "que los trabajos fueron avalados por un experto Ingeniero de la Dirección General de Minería", sin indentificar el referido ingeniero; c) que la Cámara de Cuentas debió considerar la existencia del Decreto No.3528; y d) que la Cámara de Cuentas transcribe en forma incoherente la decisión del Secretario de Estado de Industria y Comercio No.8451, fuente del litigio; pero,

Considerando, que el examen de la sentencia impugnada pone de manifiesto que ella contiene motivos suficientes y una relación de los hechos y circunstancias de la causa, sin desnaturalización alguna, que justifiquen su dispositivo y que permiten a la Suprema Corte de Justicia verificar que la ley ha sido bien aplicada, por lo que los medios segundo y tercero carecen de fundamento y deben, también, ser desestimados;

Considerando, que conforme al artículo 60 de la Ley No.3835, de 1954, en los recursos de casación contra las sentencias del Tribunal Administrativo, no procede la condenación en costas;

Por tales motivos: **UNICO:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Estado Dominicano contra la sentencia dictada por la Cámara de Cuentas de la República, en funciones de

Tribunal Superior Administrativo, en fecha 24 de mayo de 1983, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo.-

Fdos.: Néstor Contín Aybar.- Fernando E. Ravelo de la Fuente.-Leonte Rafael Alburquerque Castillo.- Máximo Puello Renville.- Abelardo Herrera Piña.- Octavio Piña Valdez.- Federico Natalio Cuello López.- Rafael Richiez Saviñón.- Miguel Jacobo, Secretario General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretario General, que certifico.- (Fdo.): Miguel Jacobo.