
Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 27 de septiembre de 2013.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrentes: Mercasid, S. A. y compartes.

Abogados: Dres. Tomás Hernández Metz, Julio César Camejo Castillo y Lic. Pablo Garrido Estévez.

Recurrido: Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS).

Abogado: Lic. Fernando Hernández Joaquín.

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, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria general, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **21 de junio de 2019**, año 176° de la Independencia y año 156° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por las entidades comerciales: 1- Mercasid, S. A., organizada y existente de conformidad con las leyes de la República, titular del Registro Nacional de Contribuyentes, (RNC) núm. 1-01-80768-7, con domicilio y oficinas principales en la Avenida Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente de administración Jordi Portet Jover, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1098198-2, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo; 2- Induveca, S. A., organizada y existente de conformidad con las leyes de la República, portador del Registro Nacional de Contribuyentes, (RNC) núm. 1-22-01122-6, con su domicilio y oficinas principales en la Avenida Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente ejecutivo Julio Guerra Vélez, colombiano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad núm. 001-1209580-7; 3- Agua Crystal, S. A., constituida de conformidad con las leyes de la República, con domicilio social en la carretera Duarte, Kilómetro 6 ½ de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente de administración Jordi Portet Jover, de generales que constan; 4- Induspalma Dominicana, S. A., constituida de conformidad con las leyes de la República, con domicilio social en la Avenida Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente de operaciones José Manuel Armenteros, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0063332-0, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo; 5- Narex, S. A., constituida de conformidad con las leyes de la República, con domicilio y asiento social en la calle Lanza, núm. 2, Manoguayabo, provincia Santo Domingo, República Dominicana, debidamente representada por su presidente Ricardo Bonetti Félix, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0203625-8, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo; 6- Agrocítricos, S. A., organizada y existente de conformidad con las leyes de la República, con domicilio social de la Avenida Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente de operaciones José Manuel Armenteros, de generales que constan; 7- Cítricos Tropicales, S. A., constituida de conformidad con las leyes de la República, con domicilio social de la Avenida Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente de operaciones José Manuel Armenteros, de generales que constan, las cuales tienen como abogados constituidos a los Dres. Tomás Hernández Metz y Julio César Camejo Castillo y al Lcdo. Pablo Garrido Estévez, dominicanos, mayores de edad, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0198064-7, 001-0902439-8 y 001-1863531-7, con estudio profesional en la oficina de abogados y consultores

Headrick, Rizik, Álvarez & Fernández, ubicado en las Avenidas Gustavo Mejía Ricart y Abraham Lincoln, ensanche Piantini, Torre Piantini, sexto piso, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, contra la sentencia núm. 00339-2013 de fecha 27 de septiembre de 2013, dictada por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones administrativas, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso:

1. Mediante el memorial de casación depositado en fecha 13 de julio de 2015, en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, las sociedades comerciales, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., interpusieron el presente recurso de casación.
2. Por acto núm. 555-2015, de fecha 20 de julio de 2015, instrumentado por Algeni Félix Mejía, alguacil de estrado de la Segunda Sala Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, las partes recurrentes, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., emplazaron al Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), contra quien se dirige el recurso.
3. Mediante memorial de defensa depositado en fecha 29 de julio de 2015, en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrida, Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), entidad pública, autónoma, regida por la Ley núm. 87-01, del 18 de mayo de 2001, sobre el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, con domicilio social en la Avenida Tiradentes, núm. 33, ensanche Naco, piso núm. 7, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su gerente general el Lcdo. José Rafael Pérez Modesto, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0086842-1, con domicilio legal en la dirección antes indicada, el cual tiene como abogado constituido al Lcdo. Fernando Hernández Joaquín, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0110894-2, con estudio profesional en la Avenida Abraham Lincoln, núm. 154, edificio Comarno, sector La Feria, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, presentó su defensa al recurso.
4. Mediante memorial de defensa depositado en fecha 28 de septiembre de 2015, en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, la Procuraduría General Administrativa, en representación del Estado dominicano y de la parte recurrida, Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), en virtud del artículo 166 de nuestra Constitución Política y las Leyes núms. 11-92 (Código Tributario), de fecha 16 de mayo de 1992, 13-07, del 5 de febrero de 2007, sobre Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado y 3726-56, del 29 de diciembre de 1956 sobre Procedimiento de Casación, representada por el Procurador General Administrativo, Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, con domicilio legal en la calle Socorro Sánchez, esq. Juan Sánchez Ramírez, segundo piso, sector Gazcue, de esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional, presentó defensa al recurso.
5. La Procuraduría General de la República mediante dictamen de fecha 18 de diciembre de 2015, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, dictaminó el presente recurso, estableciendo lo siguiente: “Único: Que procede rechazar el recurso de casación interpuesto por las sociedades comerciales, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., contra la sentencia núm. 00339-2013, de fecha veintisiete (27) de septiembre del año 2013, dictada por la Tercera Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo”.
6. La audiencia para conocer el recurso de casación fue celebrada por esta Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones de lo *contencioso-administrativa*, en fecha 6 de julio de 2016, en la cual estuvieron presentes los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Robert C. Placencia Álvarez y Francisco Ortega Polanco, asistidos de la secretaria infrascrita y del ministerial actuante, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.
7. La actual conformación de los jueces de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, fue establecida mediante el acta núm. 06/2019, de fecha 11 de abril de 2019, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de

Justicia, de la manera siguiente: Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccion, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros.

8. Que el magistrado Manuel R. Herrera Carbuccion no firma la presente sentencia porque no participó en la deliberación.

II. Antecedentes:

9. Que en fecha 25 de mayo de 2011, el Consejo Nacional de la Seguridad Social dictó la resolución núm. 264-08, la cual consignó lo siguiente: *“Se modifica la Resolución núm. 235-05, de fecha 25 de marzo del año 2010, eliminando el literal b) del Artículo Segundo de dicha Resolución, a fin de que se lea como se establece a continuación: “Se aprueba el Informe de la Comisión Especial sobre el Salario Mínimo Cotizable y se disponen las siguientes medidas: Primero: Se aprueba la propuesta técnica de procedimientos para la Aplicación de Aportaciones y Contribuciones al SDSS ajustados al Salario Mínimo Cotizable, dejando fuera el caso de los trabajadores domésticos. Segundo: Se autoriza a la Gerencia General evaluar la posibilidad de suministrar a la TSS un presupuesto especial que permita acelerar el procedimiento técnico aprobado en el numeral Primero de la presente Resolución, el cual será ejecutado de la siguiente forma: a) La TSS creará una tabla de referencia de salarios mínimos por sector, de acuerdo a lo establecido en cada caso por el Comité Nacional de Salarios. A partir de esta tabla de referencia, cada vez que un trabajador sea registrado por su empleador con una remuneración por debajo del mínimo del sector a donde pertenece, el SUIR automáticamente y al momento de emitir la notificación de pago (factura) de cada período, procederá a realizar los cálculos de aportes y contribuciones en base al mínimo establecido. b) La TSS a través de su Gerencia de Supervisión y Control dará seguimiento continuo a los empleadores que registren esos casos de forma reiterada, mes por mes, para una misma persona, a fin de determinar que se ajusta a la realidad y no a intentos de evasión en el pago de los aportes”(sic).*
10. Que las sociedades comerciales, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., en fecha 31 de mayo de 2011, interpusieron un recurso contencioso administrativo, dictando en fecha 27 de septiembre de 2013 la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 00339-2013, que es objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: *Declara bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por:*

- a) Mercasid, S. A., entidad comercial organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con Registro Nacional de Contribuyente (RNC) núm. 1-01-80768-7, con su domicilio y oficinas principales en el Distrito Nacional, debidamente representada por su Vicepresidente de Administración, señor Jordi Portet Jover, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1098198-2, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional;*
- b) Induveca, S. A., entidad comercial organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con Registro Nacional de Contribuyente (RNC) núm. 1-22-01122-6, con su domicilio y oficinas principales en la Ave. Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, Distrito Nacional, debidamente representada por el señor Julio Guerra Velez, colombiano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal núm. 001-1209580-7, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional;*
- c) Agua Crystal, S. A., entidad comercial organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio y oficinas principales en el Kilómetro 6 ½ de la Autopista Duarte, Distrito Nacional, debidamente representada por su Vicepresidente de Administración, señor Jordi Portet Jover, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1098198-2, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo, Distrito Nacional;*
- d) Induspalma Dominicana, S. A., entidad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio y asiento social en la Ave. Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, Distrito Nacional, debidamente representada por su Vicepresidente de Operaciones, el señor José Manuel Armenteros, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001- 0063332-0, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo;*
- e) Narex, S. A., entidad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio y asiento social en la calle Lanza, núm. 2, Manoguayabo,*

municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, debidamente representada por su Presidente, el señor Ricardo Bonetti Félix, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0203625- 8, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo; f) Agrocítricos, S. A., entidad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes de República Dominicana, con su domicilio y asiento social en la Ave. Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, Distrito Nacional, debidamente representada por su Vicepresidente de Operaciones, el señor José Manuel Armenteros, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001- 0063332-0, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo; y g) Cítricos Tropicales, S. A., entidad comercial organizada y existente de conformidad con las leyes de República Dominicana, con su domicilio y asiento social en la Ave. Máximo Gómez, núm. 182, ensanche La Fe, Distrito Nacional, debidamente representada por su Vicepresidente de Operaciones, el señor José Manuel Armenteros, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0063332-0, domiciliado y residente en esta ciudad de Santo Domingo; quienes tienen como abogados constituidos y apoderados al Dr. Tomás Hernández Metz y los Licdos. Julio César Camejo Castillo y Félix Fernández Peña, dominicanos, mayores de edad, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-098064-7, 001-0902439-8 y 031-0377411-7, respectivamente, con estudio profesional en la oficina de abogados y consultores Headrick, Risik, Álvarez & Fernández, ubicada en la Ave. Gustavo Mejía Ricart, esquina Abraham Lincoln, ensanche Piantini, Distrito Nacional; contra el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), creado por la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, como entidad pública autónoma, órgano superior del Sistema, con su domicilio en la Ave. Tiradentes, núm. 33, Torre de la Seguridad Social, Presidente Antonio Guzmán Fernández, Santo Domingo, Distrito Nacional; debidamente representado por el Licdo. José Rafael Modesto, dominicano, mayor de edad, casado, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0086842-1, en su calidad de Gerente General de dicho Consejo, quienes tienen como abogados constituidos y apoderados especiales a los Licdos. Eduardo Jorge Prats y Manuel Valerio Jiminian, dominicanos, mayores de edad, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0095567-3 y 001-1375653-0, con estudio profesional abierto en la avenida 27 de Febrero, núm. 495, torre Forum, suite 8-A, sector El Millón, Distrito Nacional; **SEGUNDO:** Rechaza, en cuanto al fondo, el referido recurso contencioso administrativo interpuesto por las empresas Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A, Agrocítricos, S. A., Cítricos Tropicales, S. A., contra la parte recurrida, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS), por improcedente y mal fundado, tal cual se ha especificado circunstancialmente en la parte motivacional de esta sentencia; **TERCERO:** Compensa las costas pura y simplemente entre las partes; **CUARTO:** Ordena la comunicación de la presente, por Secretaría, a las partes recurrentes, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A, Agrocítricos, S. A., Cítricos Tropicales, S. A., a la parte recurrida, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (CNSS) y a la Procuraduría General Administrativa; **QUINTO:** Ordena que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo". (sic)

III. Medios de casación:

11. Que las partes recurrentes, sociedades comerciales, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., en sustento de su recurso de casación invocan los siguientes medios: "**primer medio:** violación a la ley por errónea interpretación y mala aplicación de los artículos 7, 14 y 17 de la Ley núm. 87-01 y de los principios generales contenidos en los literales b) y f) del artículo 3 y desconocimiento del literal a) del artículo 181 de la misma Ley; **segundo medio:** violación del principio de legalidad de los actos administrativos, artículo 138 de la Constitución de la República y artículo 22 de la Ley núm. 87-01; Violación a la ley por falta y carencia de motivos".

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar:

12. En atención a la Constitución de la República, al 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, al artículo 1 y 65 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 2018, esta Sala es competente para conocer del

presente recurso de casación.

13. Que para apuntalar su primer y segundo medios de casación, los que se examinan reunidos por su estrecha vinculación y resultar útil a la solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en una violación a la ley al rechazar el recurso contencioso administrativo incoado contra la resolución núm. 264-08, dictada por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, al considerar que la misma no transgrede los artículos 7, 14 y 17 de la Ley núm. 87-01 y los principios generales contenidos en los literales b) y f) del artículo 3 de la referida ley; que la modificada resolución núm. 235-05, establecía que, lo justo es que la cotización se realice en proporción al salario real y efectivamente devengado, no que se le calcule cotizaciones en base a un salario que no han percibido aun sea el mínimo legal; que al suprimirse la referida resolución núm. 235-05 por la resolución núm. 264-08, los trabajadores que reciben salarios legalmente justificados por debajo del mínimo, pagarán aportes al igual que sus empresas, por una cantidad o salario que realmente no han recibido los trabajadores, ni la empresa ha erogado, lo cual viola la Ley núm. 87-01 y la Constitución de la República; que la sentencia recurrida confirmó la violación flagrante de los artículos 7, 14 y 17 de la Ley núm. 87-01, por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social al dictar la resolución núm. 264-08, ya que evidentemente se vulneran derechos reconocidos por la ley e igualmente por la resolución núm. 235-05, modificada esta última por la núm. 264-08; que constituye un principio rector que la contribución sea realizada y calculada según el nivel de ingreso, razón por la cual, constituye un atentado y una violación a este principio rector el hecho de que un individuo reciba un salario real o un ingreso real menor al salario mínimo y que el CNSS obligue al empleador y al individuo a cotizar en base a un salario mínimo legal que, de manera justificada, no ha recibido, ni constituye el ingreso real del trabajador; que el tribunal *a quo* ha errado totalmente y ha dictado una decisión contrario a la ley, ya que el CNSS ha excedido el marco que establece la propia legislación que lo crea y le limita sus facultades y funciones, al establecer un mínimo como salario cotizable para los trabajadores dependientes diferente a la forma prevista en la ley para el cálculo de las cotizaciones; que la sentencia recurrida vulnera el principio de legalidad y la seguridad jurídica de todos los usuarios del Sistema Dominicano de Seguridad Social, (SDSS), al rechazar el recurso interpuesto, cuando es evidente que el CNSS se ha extralimitado con la Resolución núm. 264-08 al imponer un monto mínimo para el cálculo de las cotizaciones (salario mínimo del sector) sin tomar en cuenta el ingreso recibido por el trabajador dependiente, incurriendo, de esa forma, en un ejercicio excesivo y desviado de sus facultades sin una ley o disposición legal que ampare dicha actuación.
14. Que la valoración de los medios requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, establecidas de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) que en fecha 25 de mayo de 2011, el Consejo Nacional de la Seguridad Social dictó la resolución núm. 264-08, la cual consignó lo siguiente: *“Se modifica la Resolución núm. 235-05, de fecha 25 de marzo del año 2010, eliminando el literal b) del Artículo Segundo de dicha Resolución, a fin de que se lea como se establece a continuación: “Se aprueba el Informe de la Comisión Especial sobre el Salario Mínimo Cotizable y se disponen las siguientes medidas: Primero: Se aprueba la propuesta técnica de procedimientos para la Aplicación de Aportaciones y Contribuciones al SDSS ajustados al Salario Mínimo Cotizable, dejando fuera el caso de los trabajadores domésticos. Segundo: Se autoriza a la Gerencia General evaluar la posibilidad de suministrar a la TSS un presupuesto especial que permita acelerar el procedimiento técnico aprobado en el numeral Primero de la presente Resolución, el cual será ejecutado de la siguiente forma: a) La TSS creará una tabla de referencia de salarios mínimos por sector, de acuerdo a lo establecido en cada caso por el Comité Nacional de Salarios. A partir de esta tabla de referencia, cada vez que un trabajador sea registrado por su empleador con una remuneración por debajo del mínimo del sector a donde pertenece, el SUIR automáticamente y al momento de emitir la notificación de pago (factura) de cada período, procederá a realizar los cálculos de aportes y contribuciones en base al mínimo establecido. b) La TSS a través de su Gerencia de Supervisión y Control dará seguimiento continuo a los empleadores que registren esos casos de forma reiterada, mes por mes, para una misma persona, a fin de determinar que se ajusta a la realidad y no a intentos de evasión en el pago de los aportes”*(sic); b) que las sociedades comerciales, Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Induspalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., en fecha 31 de mayo de 2011,

interpusieron un recurso contencioso administrativo, dictando en fecha 27 de septiembre de 2013 la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 00339-2013, la cual rechazó el recurso y confirmó la Resolución núm. 264-08.

15. Que para fundamentar su decisión la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación: “Que el presente recurso contencioso administrativo persigue entre otras cosas probar que con la adopción de la Resolución núm. 264-08, se viola la Ley núm. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2011, que crea el SDSS, al establecer un parámetro de salario mínimo que obliga a los empleadores a aportar más de lo que debiesen, si se aportase en relación al salario requerido por el propio empleador. Alegan además que el CNSS viola los artículos 7, 14 y 17 de la Ley núm. 87-01, así como los literales b) y f) del artículo 3 de la misma ley, así mismo alegan violación al principio de legalidad y un uso de desvío de poder reglamentario que posee el CNSS; que la Resolución núm. 235-05, de fecha 25 de marzo de 2010, del CNSS, mediante la cual se establecieron reglas relativas al tratamiento de los montos mínimos de cotización en relación al salario percibido por los empleados resolvió lo siguiente: “Primero: Se aprueba la propuesta técnica de procedimientos para la aplicación de aportaciones y contribuciones al SDSS, ajustados al salario mínimo cotizante, dejando fuera el caso de los trabajadores domésticos. Segundo: Se autoriza a la Gerencia General evaluar la posibilidad de suministrar a la TSS un presupuesto especial que permita acelerar el procedimiento técnico aprobado en el numeral primero de la presente Resolución, el cual será ejecutado de la siguiente forma: a) La TSS creará una tabla de referencia de salarios mínimos por sector, de acuerdo a lo establecido en cada caso por el Comité Nacional de Salarios. A partir de esta tabla de referencia, cada vez que un trabajador sea registrado por su empleador con una remuneración por debajo del mínimo del sector a donde pertenece, el SIUR automáticamente y al momento de emitir la notificación de pago (factura) de cada período, procederá a realizar los cálculos de aportes y contribuciones en base al mínimo establecido. b) La TSS a través de su Gerencia de Supervisión y Control dará seguimiento continuo a los empleadores que registren esos casos de forma reiterada, mes por mes, para una misma persona, a fin de determinar que se ajusta a la realidad y no a intentos de evasión en el pago de los aportes”; que alega la parte recurrente la vulneración al principio de legalidad y un uso de desvío de poder reglamentario que posee el CNSS, olvidando la recurrente que la Administración, en este caso el CNSS, no está sujeta al cumplimiento de dicho principio; que el artículo 139 de la Constitución de la República, dispone: “Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley; que a criterio de esta sala el principio de legalidad forma parte indiscutible de las reglas del debido proceso, aunque no se halle, de manera expresa, en el artículo 69 de la Constitución, bajo el entendido de que todo juicio, desde que comienza está llamado a culminar, esto así, porque las partes no pueden encontrarse bajo la expectativa de ilegalidad en torno al sentido de la solución judicial a su conflicto, sino que se encuentra sometida al cumplimiento del ordenamiento jurídico del Estado, como se puede observar en los artículos 6 y 138 de la Constitución de la República, de manera sucesiva: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”; que 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”; de lo que deviene entonces un verdadero derecho constitucional fundamental a la sentencia firme, y por tanto y de lo anterior se desprende que el CNSS, está sujeto a la Constitución y como bien señala la recurrida al desarrollo de los fines previstos en la misma; que (...) no puede existir una verdadera justicia sino dentro de un orden que garantice a la sociedad la certidumbre sobre el sentido último de las decisiones judiciales, es decir, que se debe de tener plena conciencia en torno a que los juicios lleguen a su fin mediante resoluciones fijas y estables que precisen el derecho. Es por esto que si se introducen elementos que desconozcan el postulado, se lesiona el valor del principio de legalidad y un uso de desvío de poder reglamentario que posee el CNSS. Ya que por vía de consecuencia se impide la vigencia del orden de lo justo y legal a la que se aspira en un Estado democrático de derecho; que al efecto, el artículo 31, párrafo I, inciso a) de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano

de Seguridad Social, establece que: “El Seguro Nacional de Salud tendrá a su cargo: a) Todos los empleados públicos y las instituciones autónomas o descentralizadas y sus familiares, al momento de entrar en vigencia la presente ley, excepto aquellas que tengan contrato de seguro hasta su vencimiento y las que tengan seguro de autogestión o puedan crearlo en los próximos tres años, después de promulgada la ley”; que tal y como ha sido decidido por este Tribunal, “la obligación del Estado de estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda personal llegue a gozar de una adecuada protección y en casos de enfermedad pueda recibir los servicios los servicios de salud adecuados”; que en consecuencia, procede rechazar el presente recurso contencioso administrativo, en razón de que el CNSS actuó correctamente y con apego a la ley, al fijar el salario cotizante, vistas las disponibilidades entre el Código de Trabajo, el Código Tributario y la Ley de Seguridad Social”(sic.).

16. Que previo a toda valoración es necesario describir determinadas disposiciones legales y reglamentarias, por su influencia en la decisión que será adoptada, por lo que se precisa indicar, que la Resolución núm. 235-05, dictada en fecha 25 de marzo de 2010, por el Consejo Nacional de Seguridad Social, establecía lo siguiente: *Se aprueba el Informe de la Comisión Especial sobre el Salario Mínimo Cotizable y se disponen las siguientes medidas: Primero: Se aprueba la propuesta técnica de procedimientos para la Aplicación de Aportaciones y Contribuciones al SDSS ajustados al salario mínimo cotizante, dejando fuera el caso de los trabajadores domésticos; Segundo: Se autoriza a la Gerencia General evaluar la posibilidad de suministrar a la TSS un presupuesto especial que permita acelerar el procedimiento técnico aprobado en el numeral Primero de la presente Resolución, el cual será ejecutado de la siguiente forma: a) La TSS creará una tabla de referencia de salarios mínimos por Sector, de acuerdo a lo establecido en cada caso por el Comité Nacional de Salarios. A partir de esta tabla de referencia, cada vez que un trabajador sea registrado por su empleador con una remuneración por debajo del mínimo del sector a donde pertenece, el SUIR automáticamente y al momento de emitir la notificación de pago (factura) de cada período, procederá a realizar los cálculos de aportes y contribuciones en base al mínimo establecido. b) Cuando un empleador tenga personal asalariado que por alguna razón, reciba remuneración por debajo del salario mínimo establecido de su sector, según las normativas laborales, el SUIR de la TSS permitirá registrar estos trabajadores con una marca especial tipificada que indica que se trata de estos casos particulares, permitiendo así aparecer en la notificación de pago correspondiente estos trabajadores con los cálculos de aportes y contribuciones en base a la remuneración indicada por el empleador. c) La TSS a través de su Gerencia de Supervisión y Control dará seguimiento continuo a los empleadores que registren esos casos de forma reiterada, mes por mes, para una misma persona, a fin de determinar que se ajusta a la realidad y no a intentos de evasión en el pago de los aportes (sic).*
17. Que posteriormente el Consejo Nacional de la Seguridad Social dictó la Resolución núm. 264-08, de fecha 7 de abril de 2011, la cual modificó la referida resolución núm. 235-05, disponiendo, al efecto, lo siguiente: *Se modifica la Resolución núm. 235-05, de fecha 25 de marzo del año 2010, eliminando el literal b) del Artículo Segundo de dicha Resolución, a fin de que se lea como se establece a continuación: Se aprueba el Informe de la Comisión Especial sobre el salario mínimo cotizante y se disponen las siguientes medidas: Primero: Se aprueba la propuesta técnica de Procedimientos para la Aplicación de Aportaciones y Contribuciones al SDSS ajustados al Salario Mínimo Cotizable, dejando fuera el caso de los trabajadores domésticos; Segundo: Se autoriza a la Gerencia General evaluar la posibilidad de suministrar a la TSS un presupuesto especial que permita acelerar el procedimiento técnico aprobado en el numeral Primero de la presente Resolución, el cual será ejecutado de la siguiente forma: a) La TSS creará una tabla de referencia de salarios mínimos por sector, de acuerdo a lo establecido en cada caso por el Comité Nacional de Salarios. A partir de esta tabla de referencia, cada vez que un trabajador sea registrado por su empleador con una remuneración por debajo del mínimo del sector a donde pertenece, el SUIR automáticamente y al momento de emitir la notificación de pago (factura) de cada período, procederá a realizar los cálculos de aportes y contribuciones en base al mínimo establecido. b) La TSS a través de su Gerencia de Supervisión y Control dará seguimiento continuo a los empleadores que registren esos casos de forma reiterada, mes por mes, para una misma persona, a fin de determinar que se ajusta a la realidad y no a intentos de evasión en el pago de los aportes (sic).*

18. Que con relación a la legitimidad y facultades del Consejo Nacional de Seguridad Social, (CNSS), la Ley núm. 87-01 lo reconoce como el órgano superior del Sistema Dominicano de Seguridad Social y establece, en su artículo 22, que tendrá a su cargo “la dirección y conducción del SDSS y como tal, es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS”; por lo que, en efecto, dicho organismo tiene dentro de sus facultades y funciones el adoptar las medidas necesarias, en el ámbito de la Ley núm. 87-01 y sus normas complementarias, como las resoluciones del caso en cuestión, que le permiten, a la vez, cumplir con su responsabilidad de preservar el equilibrio del SDSS y desarrollarlo de acuerdo con sus objetivos y metas.
19. Que el artículo 192 del Código de Trabajo dispone que: “El salario es la retribución que el empleador debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado. El salario se integra por el dinero en efectivo que debe ser pagado por hora por día, por semana, por quincena o por mes al trabajador, y por cualquier otro beneficio que obtenga por su trabajo”; que asimismo, el artículo 195 del mismo Código, establece que: “El salario se estipula y paga íntegramente en moneda de curso legal, en la fecha convenida entre las partes. Puede comprender, además cualquiera otra remuneración, sea cual fuere la clase de esta. El salario puede pagarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, por ajuste o precio alzado o combinando algunas de estas modalidades”.
20. Que la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, consigna en su artículo 14 que: “El empleador contribuirá al financiamiento del Régimen Contributivo, tanto para el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia como para el Seguro Familiar de Salud, con el setenta (70%) por ciento del costo total y al trabajador le corresponderá el treinta (30%) por ciento restante. El costo del seguro de Riesgos Laborales será cubierto en un cien por ciento (100%) por el empleador. En adición, el empleador aportará el cero punto cuatro (0.4) por ciento del salario cotizante para cubrir el Fondo de Solidaridad Social del sistema previsional”.
21. Que, asimismo, la referida Ley núm. 87-01 establece en su artículo 17 que: “Para los trabajadores dependientes, el salario cotizante es el que se define en el artículo 192 del Código de Trabajo. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la base de contribución será el salario mínimo nacional, multiplicado por un factor de acuerdo al nivel de ingreso promedio de cada segmento social de este régimen”.
22. Que del estudio de la sentencia recurrida y los demás documentos que conforman el expediente, esta Tercera Sala, actuando como Corte de Casación, es de criterio que, con la eliminación del literal b) de la referida resolución núm. 264-08, y con disponer, en efecto, que se “procederá a realizar los cálculos de aportes y contribuciones en base al mínimo establecido”, la referida Resolución se refiere, en efecto, al salario mínimo establecido, pero ajustado a la naturaleza de la relación laboral de que se trate, es decir, al salario mínimo aplicado a una relación laboral de jornada completa, parcial u ocasional, según sea el caso en cuestión; de manera que se garantice que al comparar la unidad de tiempo de trabajo, esta se corresponderá siempre con la base de cotización establecida y aprobada por el CNSS como la base cotizante del sector de que se trate.
23. Que contrario a lo que alega la parte recurrente, mediante la Resolución ahora impugnada, el CNSS no ha procedido a ordenar el cálculo de cotizaciones sobre la base de un salario que realmente no han percibido los trabajadores ni erogado las empresas, sino a requerir la tipificación del tipo de ingreso correspondiente al trabajador, ya sea normal, ocasional por horas o parcial, para que, sobre dicha información el sistema calcule correctamente los aportes y contribuciones a partir de la proporción correspondiente al salario mínimo establecido, sin que en ningún caso, las cotizaciones sean calculadas sin tomar en consideración el monto de la retribución salarial que realmente recibe el trabajador ni es pretensión de la resolución impugnada obligar a los empleadores a aportar más de lo que deban si se aportare en relación al salario requerido por el propio empleador, como alega la parte recurrente.
24. Que de igual manera, no puede ser calificada de contraria a la ley una resolución que ordene respetar el ordenamiento jurídico, tal y como sucede con el acto atacado en la especie, que se contrae, en lo que concierne al medio de casación propuesto, a disponer la obediencia de la normativa vigente sobre salarios

mínimos en la República Dominicana.

25. Que el artículo 139 de la Constitución Dominicana dispone: “Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley”.
26. Que en vista de lo expuesto anteriormente, esta Tercera Sala juzga que el Tribunal Superior Administrativo, al ejercer su función, está llamado a controlar la legalidad de la actuación de la Administración, siendo este principio de legalidad el que impide a la Administración, cuando un texto legal establece de forma precisa las medidas que esta debe tomar, abstenerse de hacerlo, pues su negativa constituiría una ilegalidad, pudiendo comprometer su responsabilidad respecto de la actuación negativa; que doctrinalmente ha sido establecido que, en virtud del principio de legalidad, el ejercicio de un poder público debe realizarse acorde con la ley vigente y su jurisdicción y no a la voluntad de las personas.
27. Que por lo precedentemente expuesto, esta Tercera Sala, considera que, al decidir el asunto en la forma que lo hizo, con los razonamientos contenidos en la sentencia y parte de los cuales han sido copiados, entendemos que el tribunal *a quo* actuó conforme a derecho y en apego a la legitimidad reconocida al Consejo Nacional de la Seguridad Social, y por vía de consecuencia, a la legalidad de las resoluciones adoptadas por dicho órgano, de manera particular la Resolución núm. 264-08, que como ha consignado esta Corte de Casación en otra parte de esta sentencia, no vulnera los principios del Sistema Dominicano de Seguridad Social; por lo que, el tribunal *a quo*, al fallar como lo hizo, se limitó a comprobar, como se lo impone la ley, los hechos y circunstancias del caso en cuestión, de lo que dejó constancia en su decisión, haciendo a juicio de esta Suprema Corte de Justicia una correcta apreciación de los hechos y una justa aplicación de la ley y el derecho, sin incurrir en los vicios denunciados por las recurrentes, por lo contrario, el examen revela que dicho fallo contiene motivos suficientes, congruentes y pertinentes que justifican su dispositivo y que han permitido a esta Corte de Casación advertir una adecuada justificación, sin configurar violación a la ley ni a ningún principio, razón suficiente para que los medios de casación que se examinan carezcan de fundamento y deban ser desestimados, y en consecuencia, procede al rechazo del presente recurso de casación.
28. Que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en este aspecto.

V. Decisión.

La TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal y la doctrina jurisprudencial aplicada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA:

PRIMERO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por las sociedades comerciales Mercasid, S. A., Induveca, S. A., Agua Crystal, S. A., Indupalma Dominicana, S. A., Narex, S. A., Agrocítricos, S. A. y Cítricos Tropicales, S. A., contra la sentencia núm. 00339-2013 de fecha 27 de septiembre de 2013, dictada por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

SEGUNDO: Declara que en esta materia no ha lugar a la condenación en costas.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F., y Rafael Vásquez Goico. Cristiana A. Rosario V., Secretaria 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, Secretaria General, que certifico.

www.poderjudici