



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE

Escuela de Derecho

**“INOBSERVANCIA A LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS EN LA
PARAFISCALIDAD”**

Sustentante:

**FELIPE DE JESUS OZUNA TOLENTINO
20-0822**

Proyecto Final para optar por el título de
Maestría en Derecho Tributario y Asesoría Fiscal

Nombre asesor:
Jorge Gabriel Santana Taveras
Asesor de Contenido

Oscar Valdez, M.A
Asesor Metodológico

Santo Domingo, D.N.
República Dominicana
26 de Agosto 2021

Los conceptos expuestos en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del/la (los) sustentante(s) del mismo.



**INOBSERVANCIA A LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS EN LA
PARAFISCALIDAD**

Índice General

Introducción.....	vi
Aspectos generales de la Investigación	
Justificación.....	vii
Delimitación del tema.....	ix
Planteamiento del Problema.....	xi
Interrogantes Clave.....	xiii
Marco Teórico	
Breves Referencias a estudios anteriores sobre el tema.....	xiv
Desarrollo Atendiente al tema.....	xv
Definición de términos básicos.....	xviii
Objetivos.....	xix
Objetivos generales.....	xix
Objetivos específicos.....	xix
Marco Metodológico	
Tipo de investigación.....	xx
Métodos.....	xx

Capitulo I. Los Aportes Parafiscales.....	xxii
1.1.Concepto.....	xxiii
1.2.Caracterisiticas De Los Aportes Parafiscales.....	xxvi
1.3.Clasificación.....	xxxii
Capitulo II. La Parafiscalidad en la Republica Dominicana....	xxxvii
2.1. La parafiscalidad y el Régimen de Seguridad Social.....	xxxviii
2.1.1. Instituto Dominicano de Seguros Sociales.....	xxxix
2.1.2.El Sistema Dominicano de la Seguridad Social	xxxii
2.1.3.Tabla de Cotizaciones.....	xlix
2.2. Los Fondos de Pensiones.....	li
2.2.1. Argumentos de Inconstitucionalidad de los Fondos.....	liv
Capitulo III. Los Aportes Parafiscales y su Sujeción A Los Principios Rectores En Materia Tributaria.....	lx
3.1.. Principios Rectores Del Derecho Tributario.....	lxi

3.1.1. Criterios Jurisprudenciales en Cuanto a la Legalidad de la figura en República Dominicana.....lxiii

3.2. Órganos de recaudaciónlxix

Conclusiones.....lxxi

Recomendaciones.....lxxiv

Bibliografía.....lxxvi

INTRODUCCION

La presente investigación tiene como fin analizar la figura de la parafiscalidad en la Republica Dominicana, desde su origen e inserción en la legislación dominicana hasta la actualidad.

De modo tal que podamos constatar cuál es su naturaleza jurídica, y si la misma pertenece al mundo de los tributos o es un tema meramente empresarial, asimismo entender cuál la relación de esta figura con la seguridad social y porque puede llegar a ser tan importante en dicha materia, entender si su recaudación es delegada o completamente administrada por parte del estado.

Comprender el vínculo que tiene el tema en cuestión con la intervención del estado.

Para ampliar el término al que hacemos referencia, se dice que la intervención del Estado son ciertas actividades que hace la administración estatal con el ánimo de facultar sectores tanto privados como públicos para que hagan las veces del mismo Estado. La regulación es en la actualidad el instrumento por excelencia de la intervención del Estado.

JUSTIFICACION

Existen prestaciones que obligatorias que el estado exige a los particulares, que son utilizadas para satisfacer necesidades específicas de organismos especiales pudiendo ser los mismos de tipo público, privados o de naturaleza mixta, y estos administran y disponen su gasto, es por esto que al ser destinados para fines específicos y no ingresar directamente a las arcas del estado o erario público reciben el nombre de recursos extrapresupuestarios o ingresos parafiscales.

La Constitución de la República Dominicana en su artículo 75 numeral 6 establece “Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente” y el artículo 93, numeral 1, literal a) dispone “ Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”, partiendo de nuestra Constitución entendemos que las tributos sólo deben ser creados y recaudados para solventar las cargas públicas y

necesidades comunes, y no deben nunca ser utilizado para el beneficio directo de grupos particulares.

Ninguna ley o norma puede contradecir lo dispuesto por la Constitución, de acuerdo al principio de Supremacía Constitucional, y en consonancia con lo dispuesto por el artículo 6 de la misma que establece “son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o actos contrarios a esta Constitución”.

Con la concepción de leyes que crean tributos que no benefician por igual a la generalidad, sino solo a una parte de la población dominicana, que son privilegiados, y que por tanto reciben un trato especial y discriminatorio, en perjuicio de los que no pertenecen a dichos grupos, se viola el principio de que “la ley es igual para todos”, con cuál se prohíbe los favoritismos o privilegios de esta naturaleza.

Por lo que el estado no puede crear impuestos en favor de clases determinadas de la población, y peor aún que la recaudación de los mismos quede a cargo de agentes u organismos desprovistos de calidad oficial para realizarlo.

Delimitación del tema

1. Delimitación temporal

La creación de leyes que contemplan tributos parafiscales en la República Dominicana se remonta a la década de los ochenta, esta investigación cubre la escala de tiempo desde 1980 hasta la actualidad.

2. Delimitación espacial

Los recursos extrapresupuestarios o aportes parafiscales están contemplados en diversos sistemas tributarios alrededor del mundo, pero esta investigación tendrá su enfoque en los contemplados en la legislación dominicana.

3. Delimitación sustantiva

- 1) La Constitución de la República Dominicana, especial atención a los artículos que regulan todo lo relativo a los aspectos tributarios en nuestro país. (Artículos 6,7, 75,93,243).
- 2) El Código Tributario de la República Dominicana, Ley 11-92 de fecha 16 de Mayo del 1992 (Art.2,4,5,6 7, 8, 27,30,192,252, 318)
- 3) Las leyes que regulan la parafiscalidad en República Dominicana: Ley No.116 Ley Orgánica que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional de fecha 16 de enero de 1980 (Artículos 24,25,27), y Ley No.87-01 que crea el



Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de Mayo
del 2001. (Artículos
1,14,16,17,41,56,108,140,164,180,181,182,183,184,199,204,
209)

Planteamiento del Problema

Los tributos son ingresos de derecho público que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias impuestas unilateralmente por el Estado en su poder de imperio para solventar las cargas públicas y que deben ser pagados sin recibir nada a cambio, todo tributo debe cumplir con los principios del derecho tributario, entiéndase por estos los principios de legalidad, igualdad, generalidad, capacidad contributiva, progresividad y no expropiación.

Pero existen prestaciones o aportes que son recaudados de manera obligatoria, no ingresan al erario público y no son utilizadas por el estado para la satisfacción de necesidades o inversiones públicas generales, sino que son usadas para gastos específicos e ingresan a organismos especializados en su administración y recaudo, a estos ingresos se les denomina parafiscales.

Por su naturaleza es propio hacer un estudio de los mismos, ya que no queda claro si cumplen con los principios rectores del Derecho Tributario, debido que presentan aspectos especiales que trastocan la estructura de los tributos.

No queda claro bajo que lineamientos son establecidos los ingresos parafiscales, y sus órganos recaudadores poseen calidad para ello. Por lo que amerita una investigación clara y precisa que pueda dirimir y dar respuesta a estas inquietudes que surgen al momento de tomar en cuenta esta figura dentro del derecho tributario.

Y nos hace cuestionarnos si los ingresos parafiscales toman en cuenta las directrices establecidas por los principios rectores del derecho tributario. Para de esta manera arrojar mayor claridad a la problemática que representa la existencia de tal figura.

¿Cumple la parafiscalidad con los principios rectores del Derecho tributario?

INTERROGANTES CLAVE

¿Qué son ingresos parafiscales?

¿Cuándo se introduce la figura de la parafiscalidad en Republica Dominicana?

¿Cuáles son considerados los ingresos parafiscales en la Republica Dominicana?

¿Cómo surge esta figura en nuestro país?

¿Cuál o cuáles son los órganos encargados de su recaudación?

¿Cuál es el uso de los ingresos parafiscales?

¿Cumplen los ingresos parafiscales con los principios rectores del derecho tributario?

¿Qué ley establece la creación de los aportes parafiscales?

¿Son considerados los aportes parafiscales discriminatorios?

MARCO TEORICO

1. Breve referencias a estudios anteriores sobre el tema

- González Ulloa, David Alejandro: La parafiscalidad y su aplicación en Ecuador. Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador, 2010.

-Moscoso Suarez, Yaneth Marcela: La naturaleza de la parafiscalidad en la hacienda pública. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2013.

-Machuca Palacios, Estefanía: Los tributos atípicos y la parafiscalidad, Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador, 2009.

-Romero Abolafio, Juan José: Análisis iusfundamental de la extrafiscalidad. Universidad de Granada, España, 2015.

-Acuña Bocanegra, Yimena, Amaya Lozada, Marlen Cirdey: Origen y evolución de los aportes parafiscales en Colombia. Universidad Autónoma de Occidente, Cali, 2007.

-Grosso Parra, Lilitiana Yaneth: Los aportes parafiscales y la asistencia social. Universidad Militar Nueva Granada, Bogota, 2010.

-Botina, Maria C., Klinger Nasly J.: Metodología Para Determinar La Base De Liquidación De Aportes Parafiscales Para Los Empresarios Del Departamento Del Quindio. Universidad del Quindio, Quindio, 2004.

-Hurtado Patiño, Leidy Viviana, Salazar Aristizábal: Gladys, Análisis de la estructura jurídica como tributo de los aportes parafiscales sobre la nomina en Colombia. Universidad Autónoma de Occidente, Cali, 2008.

-Florez, Catterine, Azcarate Pereira, Elvira: Análisis de la estructura actual de los aportes parafiscales para la seguridad social en Colombia. Universidad Autónoma de Occidente, Cali, 2007.

-Arbelaez Rivera, Natalia Andrea, Franco Lopez, Maria Alejandra: La unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social (la "UGPP") : Análisis y reflexiones sobre la competencia frente a la fiscalización de los aportes parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral. Pontifica Universidad Javeriana, Bogota, 2015.

2. Desarrollo atinente al tema

En miras de establecer la relevancia de la parafiscalidad en el mundo de la tributación, y hacer la distinción de los aportes parafiscales de los tributos ordinarios, establecer que hay buenas razones doctrinarias para tener en cuenta las contribuciones de seguridad social como tributo, pero aclarando las consecuencias jurídicas y administrativas que pueden devenir de esa apreciación y la conveniencia de incluir este gravamen al sistema tributario:

Ross, Jaime, Derecho Tributario Sustantivo, Incat, Santo Domingo, R.D, 1989 y Capgefi 2009.

Para demostrar la finalidad de los fondos parafiscales y que los mismos no ingresan al erario publico y que son utilizados para recaudar fondos de organismos específicos, citaremos a:

Barnichta Geara, Edgar, Derecho Tributario Tomo II, Editora Centenario, Santo Domingo, R.D, 2011.

Analizaremos las opiniones de diversos autores que consideran los aportes parafiscales como impuestos reales, a modo de contrastar las diversas opiniones doctrinarias en cuanto a la materia, citando a los autores:

Jarach, Dino, Finanzas Publicas y Derecho Tributario, Editorial Cangallo, Argentina, 1985.

Villegas, Héctor, Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ediciones Desalma, Quinta Edición, Buenos Aires, Argentina, 1992.

Observaremos la parafiscalidad desde el punto del planteamiento de aquellos que sostienen que es un hecho de corresponsabilidad social empresarial y la incidencia que tiene esta en dicho sector y como tiene incidencias directas en la economía del estado, pero también

estudiaremos la óptica de que es una figura que versa sobre el intervencionismo del estado, estudiando para esto:

Ferrer, Lucy, La parafiscalidad: un hecho de co-responsabilidad social empresarial o intervencionismo por parte del estado, 18 Anuario. Volumen 35, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad de Carabobo , Venezuela, Año 2012.

De igual modo pretendemos tratar de establecer la constitucionalidad de los recursos parafiscales y si los mismos se encuentran acorde a los parámetros constitucionales tributarios, verificando autores que han tratado estas cuestiones:

Cabrera Arcos, Nancy Celina , Analisis de la constitucionalidad en la destinación de recursos parafiscales por parte del gobierno central para la compra de títulos de tesorería. Universidad de Nariño. (2007)

Marcial Pons, Tributos atípicos, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid, 2006.

3. Definición de términos básicos

a. Por aportes parafiscales se entiende que prestaciones que obligatorias que el estado exige a los particulares, que son utilizadas para satisfacer necesidades específicas de organismos especiales pudiendo ser los mismos de tipo público, privados o de naturaleza mixta, y estos administran y disponen su gasto, es por esto que al ser destinados para fines específicos y no ingresar directamente a las arcas del estado o erario público reciben el nombre.

b. Denominamos principios tributarios las herramientas más importantes utilizadas para la creación de normas tributarias, así como para la fiscalización de estas por parte de la administración de impuestos y finalmente, para la defensa de los derechos de los contribuyentes.

c. Se entiende por seguridad social al conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales, subsidio familiar y los servicios sociales complementarios que se definen en la ley.

d. Por erario público se entienden el conjunto de los recursos financieros de la Administración del Estado, ya sean en forma de dinero, valores o créditos obtenidos tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

Objetivos

1.Objetivo general

Entender la naturaleza jurídica de la parafiscalidad, que la caracteriza y si se enmarca completamente en el Derecho Tributario, cual es su fin y que la diferencia de los tributos ordinarios y porque se considera un tributo especial, y determinar si es cónsona con los principios rectores del derecho tributario.

2. Objetivos específicos

- a. Esclarecer el significado de parafiscalidad.
- b. Determinar qué diferencia los aportes parafiscales de los tributos ordinarios.
- c. Enmarcar los aportes parafiscales en los principios del derecho tributario para vislumbrar si son acorde a los mismos.
- d. Establecer cuales son los órganos encargados de la recaudación de los aportes parafiscales.
- e. Mostrar los aspectos que muestran que los aportes parafiscales vulneran o discriminan derechos de igualdad.

Metodología

1. Tipo de investigación

Dado que nuestra investigación presentara desde la óptica de los principios rectores de la tributación y como los mismo pueden enmarcarse o no dentro de los aportes parafiscales, podemos considerar que posee un carácter cualitativo.

Entendiendo el enfoque cualitativo tal como lo establece Sampieri cuando establece que es aquel que utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación. (Sampieri hernandez, 2006)

2. Metodos

Para poder llegar a comprender los principios de tributación y la relación con los aportes parafiscales utilizaremos el método analítico que es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se

puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías. (Metodología de la Investigación, 2005)

También se utilizará el método inductivo el cual, para Hernández Sampieri, R., et al (2006, p. 107) “el método inductivo se aplica en los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios”. En esta investigación se usa cuando se procesan y se analizan los datos obtenidos de los cuestionarios aplicados y en el análisis e interpretación de la información.

De igual manera utilizaremos el método deductivo el cual se aplican los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios. (Metodología de la investigación, 2006).



Capitulo i: Los aportes Parafiscales

1.1. Concepto

Como bien es sabido existen en las estructuras democráticas actuales prestaciones obligatorias que el Estado demanda a los particulares expresando su poder de imperio, las cuales han de ser destinadas a cubrir cargas o necesidades públicas específicas y cuyos ingresos no forman parte del erario público, sino que forman parte de un organismo especializado cuya naturaleza pública, privada o mixta es cuestionable y que decide de manera independiente y autónoma como administrar, mantener y gastar dichos ingresos.

Según Barnichta (2011) por esta razón de no formar parte de los ingresos destinados a incrementar el erario público general de la Nación, sino que pasan a un órgano diferenciado que los organiza y dispone de los mismos para fines específicos, es que pasan a denominarse parafiscales.

Es justamente allí donde surgen interrogantes de si su naturaleza jurídica es la expresada realmente donde se desglosa, su función determinada para la nación y el destino de dichas “prestaciones”, todo ello engloba una fina capa nebulosa que ha sido objeto en más de una

ocasión de escrutinio por parte de profesionales de la materia que al igual que esta investigación misma se preguntan hasta qué punto llegan las inobservancias en materia de parafiscalidad en el país.

Una de los puntos de quiebre en su existencia surge directamente en su naturaleza, algunos estudiosos del Derecho Tributario entienden la misma como un tributo o contribución especial mientras que otros le consideran un gasto obligatorio que afianza la seguridad del empleado a expensas del empleador. Aunque existen otras exacciones obligatorias como las capacitaciones que no tienen que ver con un seguro.

En cuanto a la existencia de esta, así como su función las opiniones varían; para Ross (2009), aunque existen razones doctrinarias y prácticas de peso para considerar la seguridad social una contribución especial en materia de tributo, también debe tomarse en cuenta las consecuencias jurídicas y administrativas que han derivarse al cambiar toda la estructura conocida y usada actualmente si se incorporase este gravamen al sistema tributario. Su postura es mas de inferencia estructural que de critica a la índole de esta.

Po su lado Pérez Royo (2013) afirma que corresponden a un área diferenciada en donde entran las contribuciones que financian un presupuesto de gastos realizado fundamentalmente a través de cuotas

de empleados y empleadores. En cuanto a la naturaleza jurídica de estas cuotas de Seguridad Social, surgen dos explicaciones, la privatista que asume la misma desde una perspectiva de seguro y que la analiza como un plan de contingencia especializado e independiente de otras cuestiones de índole parecido, y la parte de Derecho Público que las entiende como prestaciones de carácter público y que por ende las mismas son sustancialmente tributos. Esta última es la aceptada de manera más generalizada y es justo allí donde se origina la cuestión, puesto que si su calidad es tributaria por que difieren en tantos puntos con las demás generalidades del acápite.

Y es que, aunque en realidad con respecto a ser coactivas, impuestas unilateralmente por el Estado para el financiamiento de necesidades colectivas si gozan de dichas cualidades que corresponden a tributos, y es dentro de esta categoría que existe una amplia gama de impuestos, tasas, exacciones parafiscales; dada su estructura característica sería un impuesto, uno especial o afectado. En cuanto a su funcionalidad y régimen que difiere del típicamente utilizado para con los tributos deben ser consideradas exacciones parafiscales, puesto que lo las caracteriza ante todo es ser prestaciones genéricamente tributarias pero que salen del formato normalmente utilizado con los mismos.

Dicho esto, es importante puntualizar que las mismas no solo se encuentran independizadas de la regularidad tributaria general y de las

generalidades de la parafiscalidad, sino que dentro de este campo de exacciones parafiscales poseen su propio régimen y trato jurídico con respecto de su definición, existencia e independencia.

1.2. Características de los aportes

Para Flores Zavala (1995), dicha obligación enteramente a cargo de los empleadores vista desde una perspectiva general y tomando en cuenta su calidad de imposición unilateral por parte del Estado y el carácter de obligatoriedad por parte de todo aquel que entre dentro de dicha imposición por ley, es en cuanto a estructura un impuesto pero su destinación “especial” es lo que levanta suspicacias para con el caso, este fin mismo que no es especificado más que con dicha palabra que engloba tantas posibilidades como ninguna.

Es precisamente sobre estas definiciones que radica la notoria importancia de descubrir que sustenta la regulación parafiscal y cómo surge su mera existencia. Villegas en su libro *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario* explica como determinan parafiscales las exacciones recaudadas por organismos públicos para fines de financiamiento autónomo. Dentro de esta denominación han surgido sin número de fines, las mismas han de poseer distintas características:

-Su producción no es ingresada en presupuestos estatales.

-Su recaudación no es regulada por órganos específicamente fiscales del Estado.

-No se destinan a tesorerías estatales, sino por los organismos que recolectan y administran los fondos de manera independizada.

Es precisamente allí, en estas cualidades independientes que nacen las interrogantes de si su existencia es tan primordial que siguen vigentes hasta la fecha entonces por qué su regulación y manejo no es de dominio público o claro como otras tantas contribuciones tributarias impuestas por el Estado.

Para Jarach (1985) y como expuso en su libro Finanzas Públicas y Derecho Tributario, acerca de la incidencia de dichos aportes y dando un primer vistazo a sus características no hay, al menos en opinión económico financiera diferencia entre algunos y otros, afirma que las contribuciones de seguridad social en cuanto a naturaleza y estructura se refiere son impuestos reales sobre sueldos y salarios. Las responsabilidades por otra parte son las que recaen sobre unos y otros dependiendo de la determinación de cada uno.

Acerca de su índole obligatoria sin recibir nada a cambio se le consideraría un tributo genérico, sin embargo, su destino a un organismo especializado con fines de gastos específicos es lo que le transforma en un ingreso parafiscal, una vez más nos encontramos ante

la fina línea que divide las cosas y que convierte a estas contribuciones en las cimarronas de los aportes económicos.

Es precisamente en la característica mencionada en el párrafo anterior que su clasificación recae sobre tributo, en un caso más específico contribuciones especiales, puesto que su singularidad de ser aportes obligatorios por parte de los responsables sin remuneración alguna los encasilla en este tipo de ingreso económico-financiero y es que el hecho de que su destino no sea el erario público tampoco es que le quite esta particularidad; es importante en esta parte mencionar que no son tomados del salario de los trabajadores, esto especificado en su desglose como es el caso de preaviso y cesantía.

En el caso particular de los trabajadores este beneficio si se ha de considerar como un aporte de formación o seguro, puesto que al realizarse el mismo se han de recibir beneficios directos y personales, a largo o mediano plazo sean de pensión, capacitación, salud u otros. Una vez más evidenciado como las responsabilidades recaen en un solo lado de la balanza, pero preeminencia no es para con dicha parte sino con la contraria.

Acerca de las contribuciones realizadas a la Seguridad Social, las características que le convierten en un tributo o un seguro están

estrechamente relacionadas, según varios estudiosos de la materia, con la manera que se paga dicho aporte.

- Si del propio patrimonio el empleador paga al trabajador un seguro privado, diferenciado del realizado para con la seguridad social, es entonces que dicho pago es considerado parte de su sueldo, conforme estipula la ley dominicana al respecto. En tal caso, aunque dicha paga sea realizada en su extensión por parte del patrono a la entidad aseguradora no pasaría a considerarse un tributo, puesto que como en calidad de ser tomado del salario y formar parte de este, es un seguro.

El Código de Trabajo, en el artículo 192 al especificar sobre la definición de salario o sueldo, explica que este se conforma “por cualquier otro beneficio que obtenga por su trabajo”. Para con el caso de del seguro, este como forma parte del salario del empleado, ha de presentar las siguientes características:

- a) Sobre las prestaciones laborales del trabajador ha de ser tomado en cuenta dicho seguro.
- b) Es deducible como gasto de su impuesto sobre la Renta dicho pago realizado por el empleador.
- c) Se ha de considerar una contribución complementaria cuando dicho pago del seguro sea solo para uno o varios

empleados y no la totalidad de los mismos, como se explica en el artículo 318 del Código Tributario y como tal sujeto a ese impuesto.

- Analizar si el pago forma o no parte del salario del empleado es vital a la hora de considerarse un pago a la Seguridad Social. Se explica de esta manera:
 - a) El origen de los fondos es a considerarse, puesto que si el mismo es desde el salario del empleado por configuración se le considera una retención de parte del mismo y, por ende, un seguro y no un tributo. Ya que es conocido que la seguridad social es financiada con aportes solo del empleador y no a expensas del trabajador, sea esto salud, seguridad o pensión.
 - b) Si dicho pago para con la seguridad social no tiene origen o forma parte del salario del empleado, en tal caso este pago se realiza exclusivamente y a expensas del empleador, es decir, por composición ha de ser considerado un tributo, ya que los beneficios de dicha paga no son recibidos por el empleador.
 - c) En el caso de que los fondos sean obtenidos de manera combinada entre empleador y empleado para realizar los pagos a la seguridad social, nos vemos ante un caso de

mezcla de condiciones, puesto que visto desde la figura del empleador se está ante un tributo, y desde la figura del empleado un seguro.

Explicado de manera precisa, inmediatamente es inevitable y de carácter obligatorio realizar un pago a la seguridad social que no solo es entera responsabilidad del empleador, sino que no forma parte en su totalidad del salario del empleado y que tampoco representa al momento ni a largo plazo ningún tipo de beneficio para con el empleador, nos encontramos ante la figura de tributo de contribución.

Para Villegas (1992), es también indispensable reconocer la singularidad de dicha paga, ya que al analizarla es evidente que quienes reciben las remuneraciones o beneficios de los organismos pertinentes de seguridad social (trabajadores, empleados, obreros, entre otros) para algunos deberían ser quienes corran con la responsabilidad y desde su panorámica juega un papel muy distinto del que en la práctica presenta. En la realidad pura y precisa son quienes no reciben ningún tipo de remuneración o beneficio específico quienes corren a cabalidad con dichas contribuciones, y es desde esta visión que nos encontramos ante un verdadero impuesto; aunque su regulación o destino lo diferencien de otros en su clase.

1.3. Clasificación aportes parafiscales

Al conocer su estructura y características, es indispensable conocer la clasificación de dichos aportes que en general han de ser considerados dependiendo del destino de los mismos. Para ello es necesario explicar la figura de formación técnico-profesional existente en el país y que es destinataria de fondos de este tipo.

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep), según la Ley No. 116, de fecha 16 de enero de 1980, se crea con carácter de organización autónoma, no lucrativa y de patrimonio propio, para dirigir y regular el sistema de capacitación, perfeccionamiento, especialización y reconversión de los trabajadores. Su constitución surge con la finalidad de que los jóvenes y adultos reciban educación para el trabajo utilitario, esforzada de manera general en preparar para mano de obra.

El financiamiento de dicha institución, que goza de personalidad jurídica, con todos los atributos que dicha figura exige; la Ley No. 116 dispone en el artículo 24 se ha de realizar de esta manera:

- a) De todas las planillas de sueldos o salarios fijos pagados mensualmente por empresas y entidades privadas de los distintos sectores económicos del país, así como todas las

entidades públicas, privadas, mixtas, descentralizadas o autónomas que realicen actividades con fines de lucro, han de destinar 1% de dichas actividades a esta entidad (Infotep).

- b) De los deducibles de las utilidades y bonificaciones, a cargo de los trabajadores de dichas empresas y entidades; retenido por los empleadores y que ha de ser destinado en conjunto con la cuota empresarial anual, se ha de recolectar el ½ %.
- c) En el caso del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, se ha de fijar una asignación para con esta institución.
- d) También entran la producción utilitaria del instituto, así como, ingresos y renta de sus bienes procedentes del pago por los servicios que ofrezcan o cursos realizados.
- e) Todos los aportes deben ser realizados a tiempo y sin obviarlos, en caso de omisión de los mismos el producto de las multas o recargos que autoriza el artículo 27. Deben ser devengados dichos aportes para con la institución, de lo contrario el artículo detalla que las violaciones de los pagos establecidos han de desembocar en multas de entre RD\$300.00 y RD\$2000.00 o con tiempo en prisión desde 1

hasta 6 meses y 1 día cuando se omita dicho pago por parte del dueño de la empresa, ambas penas a la vez.

Los montos de multas establecidos y citados anteriormente corresponden a lo estipulado en la Ley 12-07, del año 2007, que actualiza dichos valores. Según el artículo 1 de dicha ley, se establece que las multas y sanciones monetarias para delitos o crímenes cuyo daño sea equivalente a un valor menor que la tercera parte del salario mínimo del sector público, por consiguiente, se eleven a ese monto; en el artículo 2 se establece que las multas y sanciones monetarias para contravenciones sea determinado por el tribunal competente, y comprendido entre la quinta y la tercera parte del salario mínimo del sector público.

Para con los establecimientos del artículo 25 de la Ley No.116, todos los que aporten a Infotep han de entregar dichos aportes cada mes en dinero en efectivo o cheques certificados, dentro de un periodo de 10 días luego de vencido el mes al que el pago corresponda. En caso contrario ya se conocen las consecuencias comprendidas para el caso de no realizar el pago o realizarlo con mora.

Dichos pagos han de realizarle en las Colecturías de Impuestos Internos a consignación del Infotep, organismo que se encarga de remitir dichos

ingresos al instituto mensualmente y este deposita los valores recibidos en una cuenta en el Banco de Reservas.

Dichos Colectores de Impuesto Internos asisten al instituto en la parte de informar en los plazos de pagos los que se han realizado para el mes en cuestión, y a su vez anexando copias de recibos y demás formularios correspondientes a los expedientes expedidos en dichas fechas.

Para el caso de las empresas y entidades que realicen dichos pagos establecidos por ley de manera correcta y a tiempo han de procurar un comprobante expedido por la institución y que debe coincidir con el recibo ya expedido por la Colecturía de Impuestos Internos, a los fines de las deducciones por los aportes realizados en la vigencia fiscal correspondiente.

Como se detalla en páginas anteriores, el sector privado está sujeto a realizar una contribución de manera mensual al instituto (Infotep), que consiste en los siguientes estatutos:

- 1) Aportes de empresas y entidades.

De las planillas de sueldos o salarios fijos que se paguen de manera mensual a los empleados se debe destinar un porcentaje del 1% al instituto y sus acciones.

2) Aportes de los trabajadores.

De su sueldo o salario deben destinar el ½% a la institución, esto deducible de las utilidades y bonificaciones, y que a su vez debe ser retenido por parte de los empleadores e ingresado de forma conjunta con la cuota empresarial una vez al año.

Nadie queda exento de esta singularidad, y existen penas y consecuencias específicas para los casos de falta de pago del mismo ya sea parcial o totalmente, así como, en casos de no realizarse en las fechas sugeridas.



Capitulo II: La parafiscalidad en la República Dominicana

2.1.La parafiscalidad y el régimen de la Seguridad Social.

La Seguridad Social en la República Dominicana está comprendida en la Constitución para regularla y desarrollar los principios básicos sobre derechos y deberes recíprocos entre el Estado y los ciudadanos, a fin de desarrollar todo lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales.

Existen reglamentos especificados y desarrollados acerca de las distintas situaciones y temas relevantes y relacionados con esta normativa que busca desde su surgimiento regular de manera equitativa recursos en beneficio de los trabajadores dominicanos. Dentro de los diversos tópicos expuestos en la Ley para con la Seguridad Social y sus regulaciones se explican: pensiones y jubilaciones, riesgos laborales, Tesorería de la Seguridad Social, Seguro de Salud, Régimen Subsidiado, entre otros. Para todos y ellos y muchos más existen reglamentos especificados que desarrollan dicho tema y las normativas relacionadas a cada uno.

Para el caso generalizado de la Ley de Seguridad Social existen unos cuantos principios que rigen su razón de ser y alcances, que son:

- Universalidad

- Obligatoriedad
- Integralidad
- Unidad
- Equidad
- Solidaridad
- Libre elección
- Pluralidad
- Separación de funciones
- Flexibilidad
- Participación
- Gradualidad
- Equilibrio financiero

2.1.1. Instituto Dominicano de Seguros Sociales

Sobre las regulaciones que envuelven a la Seguridad Social y el órgano encargado de dichas regulaciones se detallan dentro de una parte específica que surge con la necesidad de englobar lo concerniente al tema y que confirma una vez más su separación en distintos ámbitos de otros pagos y concesiones de trabajadores y empleadores.

En sus inicios, la Ley No.1896. de fecha del 30 de agosto de 1948, establecía la existencia de un seguro social de carácter obligatorio a

favor de obreros, empleados y trabajadores domésticos, a domicilio u ocasionales, con excepción de empleados del sector público. En el caso del Sistema Dominicano de Seguridad Social, que se ha de explicar en lo adelante, se crea con determinación en la Ley No. 85-01, que en su artículo 209 deroga la Ley 385, acerca de Seguros contra Accidentes laborales y que por tanto modifica la Ley 1896 sobre Seguros Sociales, en todo aquello concerniente a la regulación, ejercicio de funciones, financiamiento y supervisión, es por tanto que a la fecha la seguridad social y sus demarcaciones ha quedado sin funciones.

Si se analiza desde una visión panorámica y de conformidad con el artículo 164 de la Ley 87-01 que determina la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social, al llamado Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) solo le quedan por obligación las prestaciones de servicios, y ello por su absoluta existencia prácticamente sin funciones, puesto que las de regulación, dirección, financiamiento y presupuesto están a cargo del Consejo Nacional de la Seguridad Social.

Esta dualidad se territorio confunde, aunque claras están tareas y obligaciones de cada una a la fecha, aunque es importante detallar lo establecido por la Ley No.1896 acerca de Seguro Social y el organismo encargado de regularizar al menos hasta la emisión de

esa Ley todo lo relacionado al Seguro Social y su administración, es decir, el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), y que se solía financiar de la siguiente forma:

- a) De las cotizaciones de los empleadores y asegurados, así como, con la parte contribuida por el Estado;
- b) De los capitales y reservas, las distintas inversiones y beneficios obtenidos a través de los mismos;
- c) De las multas realizadas y efectivas por las transgresiones a la Ley vigente, Ley No. 385, de modalidad de Accidentes Laborales o de Trabajo, a fecha de 11 de noviembre de 1932, y las leyes subsecuentes sobre Trabajo.

La distribución de las contribuciones y cotizaciones consecuentes sobre la Ley reguladora para con el Seguro Social se realizaban de la siguiente manera: para los empleadores o responsables de empresas un 7%, y para los trabajadores o empleados un 2 ½%. En el caso del Estado Dominicano su colaboración correspondía con un 2 ½% de los sueldos de los que cotizaban cuyo cargo era efectivo de manera anual en el Presupuesto y Ley de Gastos Públicos de la Nación.

2.1.2.El Sistema Dominicano de la Seguridad Social.

En la Republica Dominicana el Sistema de Seguridad Social se establece de conformidad con el artículo 1 de la Ley No. 87-01, la cual establece en el marco de la Constitución el establecimiento, regularización, así como, derechos y deberes por parte tanto del Estado como de los ciudadanos que gocen de participación de este beneficio para situaciones futuras que van desde vejez hasta accidentes laborales, con una amplia gama de determinaciones y concesiones en medio. Dicho Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) abarca todas las instituciones tanto públicas, privadas o mixtas que realizan funciones total o parcialmente complementarias con la seguridad social, a los recursos humanos y fijos, y también las normas y procesos que les rigen.

Según el artículo 17 del Modelo de Código Tributario para América Latina, se considera el aporte a la seguridad social como una prestación previsoría de servicios de beneficios para los participantes, y que esta a cargo en partes de los empleadores y empleados que formen parte de los grupos beneficiados.

La distribución de dichas responsabilidades ha de ser detallada en lo adelante, acerca de que partes corresponden a unos y otros y los

porcentajes a pagar de ingresos y concesiones determinadas para empleadores y trabajadores en el marco de la Ley.

Seguridad Social en la República Dominicana.

La Ley No.87-01, de fecha del 9 de mayo de 2001, instaura el Sistema de la Seguridad Social en la República Dominicana, en dicho sistema han de figurar todos los empleados del país.

a) Régimen Contributivo.

1) Aporte del empleador.

De acuerdo a los establecimientos determinados por el artículo 14 de la Ley No.87-01 el empleador a de contribuir para con el financiamiento del Régimen Contributivo, en las concesiones para vejez, discapacidad, accidentes, Seguro Familiar de Salud, un total del 70% del costo global de la contribución.

2) Aporte del Trabajador.

En el caso del trabajador y según lo establecido por el artículo 14 de la Ley No.87-01, se establece que el aporte para el financiamiento del Régimen Contributivo, sea del restante 30% de la globalidad. Esto conociendo las distintas destinaciones que van desde Seguro de Vejez, Sobrevivencia, entre otros. De esta manera se conoce que la totalidad

es repartida de manera no equitativa entre empleadores y empleados con valores del 70% para los primeros y 30% trabajadores.

En el caso de determinar el significado de “salario”, el artículo 17 dentro de la Ley 87-01, que para los afiliados el salario cotizante es el que se detalla en el artículo 192 del Código de Trabajo, el cual desglosa el mismo como “la retribución que el empleador debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado. Dicho salario se integra por el dinero en efectivo que debe ser pagado por hora, por hora, por día, por semana, por quincena, o por mes al trabajador, y por cualquier otro beneficio obtenido por su trabajo”.

b) Seguro Familiar de Salud.

Para con el Régimen Contributivo se expresa que del salario cotizante del empleado se toma un 10%, que se fundamenta en 3% a cargo del afiliado y un 7% del empleador; esto para fines de Seguro Familiar de Salud (SFS) según lo estipulado por el artículo 140 de la Ley 87-01.

c) Riesgos Laborales.

Se dispone que el costo del seguro para con Riesgos Laborales es asumido en su totalidad (100%) por el empleador, que equivale actualmente al 1.20% del salario del trabajador; esto según el artículo 14 de la Ley 87-01.

d) Fondo de Solidaridad Social.

Que del salario cotizable del empleado se ha de destinar 0.4% para cubrir el Fondo de Solidaridad Social del sistema previsional, según señala la última parte del mismo artículo 14 de la Ley 87-01.

e) Financiación, Retención y Pago de los Aportes.

1) Régimen Contributivo, Vejez, Discapacidad y Supervivencia.

Sobre las normas al Costo y Financiamiento del Régimen Contributivo, el artículo 56 de la Ley No.87-01 detalla:

El financiamiento del Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia del Régimen Contributivo ha de surgir del 10% del salario cotizable del empleado, distribuido de la siguiente manera:

- a) A la cuenta personal se destina un ocho punto cero por ciento (8.0%);
- b) Para con el Seguro de Vida se destina un máximo de un uno por ciento (1%) del salario cotizable del afiliado;
- c) En el caso del Fondo de Solidaridad Social se toma un cero punto cuatro por ciento (0.4%) del salario cotizable;

- d) Para la comisión básica por la Administración de Fondos de Pensiones del afiliado un cero punto cinco por ciento (0.5%);
- e) En el caso del financiamiento de operaciones de la Superintendencia de Pensiones se destina un cero punto uno por ciento (0.1%).

Del diez por ciento (10%) mencionado anteriormente, para cubrir estos costos se han de realizar aportaciones de la siguiente forma:

- a) Responsabilidad del afiliado un dos punto ochenta y ocho por ciento (2.88%);
 - b) Responsabilidad del empleador un siete punto doce por ciento (7.12%).
- 2) Seguro Familiar de Salud.

El reparto para con el Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo es simple, según las disposiciones del artículo 140 de la Ley No.87-01 y basado en una cotización total del diez por ciento (10%) del salario cotizante, repartido de la siguiente forma:

- responsabilidad del afiliado un tres por ciento (3%),
- responsabilidad del empleador un siete por ciento (7%).

En estas cifras continuamos observando un patrón de pagos en beneficio del trabajador y con mayor carga monetaria por parte del empleador; todos y cada uno de los pagos se realizan mayormente bajo un cargo mas grande en la parte empleadora y para beneficios futuros del empleado no de la parte del patrono.

Continuando con el caso del Seguro Familiar de Salud se ha de distribuir de la forma siguiente:

- a) Para el cuidado de salud de las personas, un nueve punto cuarenta y tres por ciento (9.43%);
 - b) Para aporte a las Estancias Infantiles, un cero punto diez por ciento (0.10%);
 - c) Para el pago de subsidios, un cero punto cuarenta por ciento (0.40%);
 - d) En el caso de las operaciones de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, un cero punto siete por ciento (0.07%).
- 3) Seguro de Riesgos Laborales.

Que esta destinado para la prevención y protección del empleado en caso de accidentes y/o enfermedades ocasionadas por el lugar de trabajo, en el caso de este seguro su paga es responsabilidad enteramente del empleador. Acerca del Costo y Financiamiento del

Seguro de Riesgos Laborales y según las disposiciones del artículo 199 de la Ley No.87-01 se ha de realizar con un aporte promedio del uno punto dos por ciento (1.2%) del salario cotizante, esto reiterando total responsabilidad del empleador.

Dicho aporte se conforma de la siguiente manera:

- a) A todos los empleadores les corresponde un cargo fijo del uno por ciento (1%); y
- b) Aparte de dicha cuota una adicional de hasta cero punto seis por ciento (0.6%) variable, relacionada directamente con el tipo de trabajo y área en que se desenvuelve el trabajador, es decir, a mayor riesgos de accidentes o enfermedades, mayor el aporte variable. Ambos aportes aplicables al salario cotizante.

Conforme al artículo 16 de la Ley No.87-01, los aportes a la Seguridad Social de los empleadores a la Tesorería de la Seguridad Social se han de realizar en un periodo base de los primeros 3 días hábiles de cada mes.

Para el caso de los aportes por Riesgos Laborales observamos que la balanza se inclina una vez más a favor del empleado y expensas del empleador, aunque guarda relación con que dichos riesgos surgen por el trabajo que se realiza para dicho empleador este caso forma parte y de manera más notoria el patron de responsabilidad que recae sobre

los empleadores y que beneficia a los empleados, ya sea parcial o totalmente.

2.1.3. Tabla de Cotizaciones.

En la que se detallan de manera gráfica las contribuciones y/o responsabilidades de las partes involucradas (empleado y empleador) en los aportes a la Seguridad Social.

Tabla actual de Cotizaciones

Contribuciones	Empleado	Empleador
Seguridad Social (Pensiones)	2.87%	7.10%
Seguridad Social (Salud)	3.04%	7.09%
Infotep (Capacitación)	0.50%	1.00%

Seguridad Social (Riesgos Laborales)	–	1.20%
Total	6.41%	16.39%

De manera gráfica es aun mas evidente la carga de responsabilidad monetaria de los aportes, donde los realizados por el empleador equivalen al valor casi triplicado de los realizados por el trabajador, y que se reitera una vez mas benefician de manera total al empleado sin generar ningún tipo de seguro o ingreso, ni corto, mediano o largo plazo para el empleador.

Cabe destacar que, por la naturaleza dual de la perspectiva unitaria de este aporte, partiendo de la idea de que puede ser visto como un tributo o como el pago de un seguro, posee sus propias normas respecto a los pagos y sanciones relacionados son dichos aportes. En la República Dominicana el régimen de la Seguridad Social tiene las siguientes normativas:

- a) Con respecto al Sistema de Seguridad Social y conforme con lo establecidos en los artículos 180 al 184 y 204 de la Ley No. 87-

01, acerca de las infracciones y sanciones posee un trato especificado que incluye sanciones de recargos e intereses, multas y prisión correccional desde 30 días hasta 1 año.

- b) Acerca del Cobro Compulsivo de la deuda también posee normas propias, según lo establecido en el artículo 4, párrafo 1, de la Ley No.177-09, del año 2009, se detalla que “la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) podrá intervenir ante el Juzgado de Paz apoderado, a los fines de requerir, que además de las condenaciones penales que se pronuncien contra el empleador, previstas en los artículos 720 y 721 del Código de Trabajo, se le condene al pago de los montos determinados por dicha institución por las cotizaciones pendientes de pago correspondientes a los trabajadores no inscritos o por las deudas vencidas y no pagadas”.

2.2.Los Fondos de Pensiones.

Según lo establecido en el artículo 41 de la Ley No.87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, pueden continuar operando los fondos de pensiones creados mediante leyes específicas o planes corporativos, en tanto cumplan con los requerimientos de la Ley y sus normativas complementarias, especialmente:

- a) Cuyas cotizaciones sean iguales o por encima de las establecidas en la ley;
- b) Que se acumulen en cuentas individuales solo de los afiliados la proporción destinada a la cuenta personal;
- c) Que la rentabilidad conserve su valor real mínimo y dichos fondos sean invertidos;
- d) Que con las prestaciones estipuladas se incluya un seguro de vida y discapacidad;
- e) Que la Superintendencia de Pensiones regule, monitoree y supervise dichos fondos;
- f) En caso de cesar en el empleo, se supervise el traspaso de los fondos de la cuenta personal a la AFP seleccionada; y
- g) Que conforme a la ley y sus complementos se inviertan sus activos.

La tarea de supervisión, regulación y control de los fondos y cajas de pensiones existentes corresponde a la Superintendencia de Pensiones, esto conforme a lo establecido en los artículos 41, literal e, y 108, literal i, de la Ley No.87-01, y correspondiente al Sistema de Seguridad Social. Es por esta disposición que el organismo en fecha 11 de noviembre de 2002 emite la Resolución No. 14-02 sobre Registro de Planes de Pensiones, donde se exige a los Fondos de Pensiones realizar un registro en un plazo de 45 días a contar de esa fecha; con opción de

mantenerse como tales, disolverse o transformarse en Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Dependiendo del plan de pensiones que regule los fondos, estos pueden ser de dos tipos:

1) Planes de Pensiones Específicos.

Actualmente Ley No. 122-05, de Asociaciones No Lucrativas y que fuere creada en 1920 bajo el amparo de la Ley No.520, y No.772 de 1978, que conoce interés Nacional la instauración de planes, retiro, pensiones, seguro, jubilaciones y demás en empresas periodísticas y medios de comunicación en su totalidad en el país.

2) Planes de Pensiones Especiales.

Dígase de planes de pensiones de distintos sectores, entre los que se pueden citar:

- a) Fondos de Pensiones de los Obreros de la Construcción, contemplado por la Ley No.6-86, de fecha 4 de marzo de 1986.
- b) Fondo de Pensiones de los Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos, conforme a la Ley No.250-84, de fecha 27 de noviembre de 1984.

- c) Fondo de Pensiones de los Trabajadores Metalmecánicos de la Industria Metalúrgica y Minera, contemplado en la Ley No.374-98, de fecha 24 de julio de 1998.
- d) Caja de Pensiones y Jubilaciones para los Choferes, contemplado en la Ley No.547-70, de fecha 12 de enero de 1970.
- e) Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Portuarios, conforme a la Ley No.146, fecha 22 de junio de 1983.

2.2.1. Argumentos de Inconstitucionalidad de los Fondos.

Cargas Públicas.

Acorde con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 75 de la Constitución es un deber fundamental de la persona “tributar de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para así financiar los gastos e inversiones públicas”. De esa misma manera es tarea del Congreso Nacional y según las disposiciones del artículo 93, numeral 1, literal a de la Constitución, el establecer los pagos de impuestos, contribuciones y determinar la forma de recaudar los mismos e invertirlos.

Es según esta disposición constitucional que se entiende que la razón de ser de dichos impuestos es para encargarse gastos e inversiones publicas no de beneficios a particulares.

Ninguna ley esta por encima de estos establecimientos y puede negar el principio fundamental de la existencia de los tributos de solventar cargas públicas, sino que su fin único y exclusivo es ser dirigidos en pro de dichas deudas e inversiones nacionales. Se entiende de esta manera que no existe ninguna ley que niegue o esté por encima de la antes mencionada, y que de alguna manera establezca algún pago de impuesto que beneficie un grupo específico de personas.

Principio de igualdad.

Ya conocida la naturaleza de los tributos, las características de la parafiscalidad y su trato diferenciado ante la ley tanto en recaudación, órgano regulador y utilización de dichos fondos; es importante conocer algunas pautas de los llamados ‘tributos’ en la Republica Dominicana, que les dan posición y cualidad como tales.

A la luz del artículo 243 de la Constitución establece que “el régimen tributario esta basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas”. Esto definiendo los pilares

claves que fundamentan todo el sistema de pago de impuestos en el país.

Conociendo dichos puntos es importante detallar sus significados, en primer lugar cabe mencionar que ante la ley y por disposición de la Constitución en su artículo 39 “ todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato ante las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal”.

La Constitución es clara, ante la ley todos los ciudadanos presentan una cualidad innegable de igualdad, no importando las situaciones de distintas índoles que puedan tratar de interferir con dicha afirmación.

Tomando en cuenta que entre la ley y la justicia debe de imperar siempre la justicia por encima de la ley, cabe destacar que la equidad existe en si misma para hacer valer la igualdad ya mencionada ante el derecho, esto a través de la justicia, una justicia imparcial y real.

Es un trabajo constitucional proveer espacios y herramientas que permiten el sano desenvolvimiento de los ciudadanos, condenando privilegios y evitando situaciones que pongan o beneficien a unos por encima de otros, sin tener ellos que ver con las características, aptitudes

o talentos de cada uno. Debe en todo momento el Estado promover ambientes y condiciones que sustenten este principio de igualdad, para de esta manera considerarle en práctica eficazmente.

Por ningún motivo se puede negar la ley en si mismo y permitir acciones discriminatorias que marginen, limiten, vulneren, o excluyan y permitan desigualdades legales por el hecho de ser mujer u hombre. De esta misma manera no pueden existir impuestos o tributos para un grupo especificado, beneficiando de esta manera a otro, pues esto violenta el principio de igualdad legal.

Es en el artículo 39, numeral 15, de la Constitución que se lee una previsión de este principio, que afirma que “la ley es igual para todos”, esto aunque parezca obvio o tal vez poco relevante en el caso de contribuciones tributarias, sustenta una importancia invaluable ya que en si misma expresa y detalla la no discriminación ni presencia de privilegios; esto en la aplicación es vital pues es el principio que en el que se asa la idea de que se ha de aplicar para todos el mismo trato y condición por ley.

Las condiciones especiales mencionadas en capítulos anteriores desvirtualizan esta idea, puesto que “planes de pensiones especiales” como su nombre indica detalla que existe actualmente en la practica publica una negación de la ley ante si misma. Ya que unos grupos se

encuentran diferenciados de otros, por el simple hecho de pertenecer o no a dichos grupos. Nos encontramos ante una violación descarada y preocupante de los impuesto y detallado en la Constitución, haciéndonos pensar que si existe una diferencia inefable entre barrenderos y obreros de construcción en cuanto a pago de impuestos o planes de pensiones, estamos mal y que a plena luz del día ofrecemos privilegios y condiciones especiales a grupos determinados; convirtiendo esto automáticamente al principio de igualdad explicado en la ley una simple burla o mera parafernalia sin aplicación real legal. Que exista esta situación es inaceptable, va en contra de la Constitución y debe ser observado y corregido por los organismos pertinentes.

Principios de Supremacía de las Normas Constitucionales.

Según lo establecido en la Constitución, artículo 6, explica, “son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”, esto determina a todas luces que el carácter de jerarquía superior de todos los supuestos explicados en el documento.

De esta manera a las otras normas jurídicas, decretos, resoluciones, determinaciones, leyes, normas generales, y todas las demás disposiciones quedan por debajo de las expresadas en la ley suprema. Entendiendo este postulado, no puede existir ninguna ley, norma o

reglamentos tributarios que por encima o contrario a la Constitución de la República.

Citando el artículo 73 de la misma Constitución expresa que “son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada”.

S por tanto, que cualquier impuesto, contribución o aporte tributario creado para satisfacer las necesidades de un grupo en particular y no corresponda a cuestiones de cargas públicas, es nulo ante la ley y no tiene validez legal. Aun con esta perspectiva y viendo todas estas cuestiones, el organismo regulador encargado, la Suprema Corte de Justicia no comparte esta visión y entiende que dichos Fondos de Pensiones son constitucionales.



**Capitulo III. Los Aportes Parafiscales y su Sujeción A Los
Principios Rectores En Materia Tributaria**

3.1 Principios Rectores del Derecho Tributario

Existen una serie de principios que rigen la tributación en nuestro país y que de igual manera todo lo que involucra la parafiscalidad, por lo que la misma debe cumplir con cada uno de ellos para que sea considerada parte de la tributación en sí, estos principios son los siguientes:

- 1) Capacidad Contributiva
- 2) Generalidad de los tributos
- 3) Cargas Publicas
- 4) Legalidad Tributaria, que implica:
 - Irretroactividad de la ley
 - No Delegación de atribuciones
 - Exenciones Fiscales
- 5) Proporcionalidad, No confiscación
- 6) Igualdad Tributaria
- 7) Justicia, Racionabilidad y Equidad Tributaria

Y es válido cuestionarnos si al analizar la figura de la parafiscalidad la misma resiste el filtro de los principios rectores de la tributación, y a su vez que no atenta contra ninguno de los mismos.

Especialmente los principios de igualdad tributaria, ya que como pudimos observar en el caso de los aportes realizados a la seguridad social, el empleador es quien lleva la mayor carga con respecto a los aportes realizados y no goza de los beneficios que obtiene el empleado quien irónicamente aporta menos que el propio empleador para estos fines.

Podemos notar que posteriormente los empleados ven una contraprestación por parte de los aportes realizados en sus aportes a los diversos fondos de pensiones y a la tesorería de la seguridad social, órgano que no pertenece a la administración tributaria y que aun así es el encargado del recaudo de los aportes parafiscales.

Todo esto en detrimento de lo establecido por las normas y pareciere que existe una contradicción en la ley en cuanto a este tenor.

3.1.1. Criterios Jurisprudenciales en Cuanto a la Legalidad de la figura en República Dominicana.

Al conocer la naturaleza de los llamados tributos, su cuestión con la constitucionalidad de los mismos y la disyuntiva del carácter de igualdad en cuanto a los distintos sectores exentos de los mismos es importante conocer la posición de la figura ante la ley. Es por ello que existen sentencias ante la Suprema Corte de Justicia para con las acciones referentes a estos casos.

-Sentencias.

La Suprema Corte de Justicia se refiere a estas en virtud del antiguo artículo 67 de la Constitución de 1994, haciendo énfasis en la inconstitucionalidad de distintas acciones acerca de los Fondos de Pensiones y su beneficio a grupos en particular.

Anteriormente se hizo mención de distintos grupos que gozan ante la ley un trato distintivo para con lo referente a pagos y tratos en materia de tributo y fondos de pensiones, la naturaleza indistinta de ello es difusa y aun con la interrogante de la porque la existencia de dicha situación sigue vigente; los mismos han de ser detallados en lo consiguiente.

- 1) Fondos de Pensiones de los Obreros de la Construcción.

La Ley 6-86, donde se crea el Fondo de Pensiones de los Obreros de la Construcción, no es inconstitucional. Con la creación de dicho fondo el Estado busca trabajar en beneficio de tomar consideraciones para la protección y ayuda de los integrantes de este grupo, y no con la intención de establecer desigualdades entre los distintos trabajadores de distintas áreas. Mas bien al detallar este acápite se busca la instauración de la seguridad social progresiva; conociendo estas características más que un privilegio es un beneficio para el desarrollo, aunque vaya asociado para algunos a algún tipo de discriminación.

2) Fondo de Pensiones de los Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos.

En la Ley 250-84, en la que se crea el Fondo de Pensiones de los Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos, tampoco es inconstitucionalidad. Según las mismas disposiciones del caso anterior no se considera inconstitucional por la raíz de su creación que más que para la discriminación o privilegios de distintos grupos existe para crear beneficios relacionados con los fondos de pensiones y jubilaciones, ambos expuestos en el numeral 17 de la ley.

3) Fondo de Pensiones de los Trabajadores Metalmecánicos de la Industria Metalúrgica y Minera.

En la Ley 374-98, artículo 11 detalla esta parte y se considera inconstitucional, esto por violar el derecho a la libre sindicalización. Tomando en consideración el artículo 2 de la mencionada Ley No. 374-98, puesto que en ella se detalla que los expuesto existe en beneficio de los servicios sociales, pensiones y jubilaciones de todos los trabajadores sindicalizados. Entendido de esta forma obliga a los dichos trabajadores a formar parte de un sindicato si desean gozar de los beneficios detallados, negando por defecto los establecido en la Constitución Dominicana, artículo 8, numeral 11 parte a, de que la organización es libre, aportando de esta manera el mismo derecho a los empleados del gozo de esa libertad, en este caso sindical.

De esta manera no se puede impedir que formen parte de sindicatos específicos pero tampoco coaccionar de manera directa o indirecta a los trabajadores para afiliarse a un determinados grupo sindical esto para disfrutar de algún beneficio; estos postulados entran en total contrariedad con las disposiciones ya mencionadas del artículo 17 y su existencia para beneficio final de los trabajadores combinado con el VIII Principio Fundamental del Código de Trabajo que cita “en caso de concurrencia de varias normas legales o convencionales, prevalecerá la mas favorable al trabajador”.

Con el dominio de lo explicado en el artículo 11 de la Ley es de pleno conocimiento la negación de estos principios, ya que se viola el derecho a libre sindicalización cuando se expresa de manera explícita que han de formar parte de un determinado grupo para disfrute de consecuentes beneficios.

De igual forma al disponerse el formar parte de los sindicatos existentes se excluyen por regla directa los creados en un futuro, una complicación irracional y que va en contra del principio de que todas las acciones legales deben ir en pro del beneficio del trabajador.

De manera generalizada se entiende y se expresa que lo único inconstitucional es el artículo 11 que establece discriminación entre empleados sindicalizados y no sindicalizados, y no el Fondo per se.

Cabe mencionar que la Ley 374-98 es aplicable solo para Empresas de Extracción y Procesamiento de Metales y aquellas que fabrican materiales y productos derivados, es decir, la misma beneficia de manera exclusiva un grupo determinado y las industrias relacionadas con el mismo.

Es bastante importante mencionar que en el pasado se realizaron acciones en contra de la creación del Colegio Dominicano de Periodistas por considerarle inconstitucional o en pro de un solo grupo determinado; en fecha 1 de septiembre de 1989 la Suprema

Corte de Justicia acepta dichas acciones y considera tanto al grupo como los aportes obligatorios por fuera de la Constitución. Todo ello porque dichos impuestos benefician a una clase determinada y quienes le recudan no poseen calidad oficial, una contradicción muy grotesca si consideramos los casos de sindicatos o industrias de metales ya mencionados.

Veredicto de la Suprema Corte de Justicia.

Según la Suprema Corte de Justicia las sentencias antes mencionadas no suponen una violación a la Constitución de manera directa, aunque existan aportes y beneficios exclusivos, no se viola el principio de igualdad y de que los impuestos no se crean para grupos exclusivos o por razones ajenas a solventar cargas públicas.

Defendiendo esta idea de que van acorde con la Constitución la Suprema Corte de Justicia no responde argumentos referentes a los tributos y constitucionalidad ni Legalidad Tributaria y Cargas Publicas sino que se acogen a la naturaleza social de los mismos, explicando que es un principio y mandato de la Constitución el crear y disponer normas para asegurar el beneficio y protección de los trabajadores estimulando el desarrollo de la seguridad social y no enfocándose en la desigualdad.

Entendiendo lo antes expuesto, se asegura que no existe discriminación alguna, ni beneficios sino mas bien se procura el sano desarrollo de estos grupos. Esto se trata de explicar, aunque algunos no consideren esto como lo aplicable.

Se entiende y expone en esta ponencia que las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia suponen un error y una contradicción, puesto que aunque se desee defender estos supuestos desde la visión social no se puede negar la naturaleza jurídica de los mismos, y es una tarea de este organismo velar por la ejecución de la ley en todos los grupos sin beneficios de algunos u otros. Tampoco se debe destinar o excluir pagos de sin considerar la regla de destinar los mismos para solventar cargas del Estado.

El Estado dispone de los tributos e ingresos para administrarlos y direccionarlos, conociendo la necesidad de trabajar para el beneficio de los más pobres y necesitados. Este postulado asume que debe ser siempre el Estado el órgano recaudador y vigilante de dichos pagos.

En fin, la Suprema Corte de Justicia ha debido explicar de manera mas clara la razon de dichas disposiciones con argumentos mas amplios que el carácter social, explicando tal vez que tanto la

cuestión tributaria como la mencionada social son tarea constitucional pero no significa que deban ser contradictorias.

3.2.Órganos de Recaudacion.

Al estudiar las acciones y supuestos de derecho tributario se debe conocer los organismos encargados de realizar la importante tarea de recaudar los fondos y aportes, esto se expresa a detalle en las leyes que crean los Fondos o Cajas de Pensiones.

La Ley No. 148 del 30 de junio de 1983, donde se crea el Colegio Dominicano de Periodistas, se ha declarado inconstitucional por disposición de la Suprema Corte de Justicia en fecha 1 de septiembre de 1989, esto porque la recolección de los aportes relacionados a este grupo se realizaba a través de organismos que no poseen calidad oficial. Esto por medio del Colegio de Periodistas y no de la Administración Publica como sugiere la Ley de forma explícita y detallada.

Los impuestos consignados en las distintas leyes que crean Fondos Especiales y en materia de impuestos internos nacionales, la recaudación de dichos impuestos y aportes debe realizarse a través de la Dirección General de Impuestos Internos, que se encarga de recaudarles y dar respuesta de el empleo de dichos fondos. A pesar de este postulado existen casos ya mencionados en la investigación

que difieren de la regla, como es el caso de los fondos de la Caja de Obreros Portuarios, cuya recaudación puede realizarse vía Dirección General de Aduanas o Autoridad Portuaria Dominicana.

Es de vital importancia para la investigación esta información, pues tomando en consideración que esos fondos poseen personalidad jurídica propia se niegan ante el postulado de que son los organismos públicos dispuestos por la ley para la recolección de dichos fondos, lo que significa:

- 1) Es tarea de la Administración Tributaria y no de dichos Fondos efectuar acciones de recaudación de aportes; y,
- 2) Estos Fondos no poseen calidad oficial ni oficial para recibir dichos pagos, sino que es una acción ha de realizar específicamente por Administración Pública.

CONCLUSIONES

Una vez estudiados los resultados arrojados de la presente investigación y en cumplimiento con los objetivos formulados, paralelamente con la revisión doctrinal y legislativa sobre los aportes parafiscales, hemos concluido de la siguiente manera:

En relación a la naturaleza jurídica de la figura en nuestro país, hemos podido comprobar que no esta clara a que categoría tributaria pertenece, ya sea impuesto, tasa o contribución, la normativa tampoco lo expresa de manera directa y sus elementos solo nos permiten establecer que son tratados como tributos.

Ya que al tener como aspecto esencial la coercibilidad fundamental del derecho, esto nos permitiría identificar las contribuciones parafiscales como una herramienta de naturaleza tributaria.

Por otro lado, quedo claro que los aportes derivados de la parafiscalidad no ingresan en las arcas del Estado, representando esto una excepción del principio de unidad del tesoro, el cual hace referencia a que todos los ingresos y gastos de la nación ingresen únicamente a las arcas del estado.

Notamos que presenta características especiales que nos permiten diferenciar los aportes parafiscales en el marco tributario, ya que los ingresos provenientes de la misma no ingresan a las arcas del estado, y ciertos contribuyentes del mismo reciben una contraprestación directa, lo cual nos lleva a concluir que no es un impuesto.

Con respecto a la estructura de estas contribuciones a la seguridad social, programas de capacitación y educación, debemos conocer los elementos existentes en los determinados tributos para así darnos cuenta si las misma se ven revestidas o de naturaleza tributaria.

Pudimos notar que no existe en nuestro ordenamiento jurídico un régimen singular con respecto al trato que deben recibir las contribuciones parafiscales, y la diferencia mas marcada entre esta prestaciones y los tributos ordinarios serian el destino final del recaudo y su posterior uso.

Su concepción tiene una tendencia a aspectos de seguridad social utilizando la tributación como mecanismo para operar, aunque cumple con los objetivos trazados por el legislador cuando fue concebida dicha figura, aun así quedan muchas cuestionan en torno

a la misma que dan al traste con interpretaciones que atentan contra los principios generales de tributación.

RECOMENDACIONES

- Es necesario modificar las leyes que regulan la parafiscalidad en nuestro país de modo que arrojen luz en torno a la naturaleza de los aportes parafiscales.
- Promover talleres, charlas y conversatorios que sirvan para esclarecer los aspectos fiscales y de seguridad social que permitan conocer la figura de la parafiscalidad y su contexto histórico.
- La administración tributaria debe fomentar que los contribuyentes tengan conocimiento y noción de lo que representa los aportes parafiscales en la tributación.
- Los tribunales deben emitir sentencias que establezcan cual es la participación del estado en la parafiscalidad y no simplemente limitarse a aspectos de seguridad social.
- Formular indicadores de desempeño con respecto al uso adecuado de los aportes parafiscales.
- Finalmente en busca de suplir el Derecho Tributario, recomendamos a la comunidad científica y doctinarios, así



como la sociedad civil, seguir indagando en el tema en cuestión de modo que cada vez se consiga mayor claridad y certeza en cuanto al mismo.

Bibliografía

-Acuña Bocanegra, Yimena, Amaya Lozada, Marlen Cirdey: Origen y evolución de los aportes parafiscales en Colombia. Universidad Autónoma de Occidente, Cali, 2007.

Arbelaez Rivera, Natalia Andrea, Franco Lopez, Maria Alejandra: La unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social (la "UGPP") : Análisis y reflexiones sobre la competencia frente a la fiscalización de los aportes parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral. Pontificia Universidad Javeriana, Bogota, 2015.

Barnichta Geara, Edgar, Derecho Tributario Tomo II, Editora Centenario, Santo Domingo, R.D, 2011.

-Botina, María C., Klinger Nasly J.: Metodología Para Determinar La Base De Liquidación De Aportes Parafiscales Para Los Empresarios Del Departamento Del Quindío. Universidad del Quindío, Quindío, 2004.

Cabrera Arcos, Nancy Celina (2007) Analisis de la constitucionalidad en la destinación de recursos parafiscales por parte del gobierno central *para la compra de títulos de tesorería*. Otra thesis, Universidad de Nariño.

Código Tributario de la República Dominicana, Ley 11-92 de fecha 16 de Mayo del 1992 (Art.2,4,5,6 7, 8, 27,30,192,252, 318)

Constitución de la República Dominicana (Artículos 6,7, 75,93,243)

Ferrer, Lucy, La parafiscalidad: un hecho de co-responsabilidad social empresarial o intervencionismo por parte del estado, 18 Anuario. Volumen 35, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad de Carabobo , Venezuela, Año 2012.

Flores Zavala, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, Ed. México D.F. 1946.

-Florez, Catherine, Azcarate Pereira, Elvira: Análisis de la estructura actual de los aportes parafiscales para la seguridad social en Colombia. Universidad Autónoma de Occidente, Cali, 2007.

- González Ulloa, David Alejandro: La parafiscalidad y su aplicación en Ecuador. Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador, 2010.

-Grosso Parra, Liliana Yaneth: Los aportes parafiscales y la asistencia social. Universidad Militar Nueva Granada, Bogota, 2010.

-Hurtado Patiño, Leidy Viviana, Salazar Aristizábal: Gladys, Análisis de la estructura jurídica como tributo de los aportes parafiscales sobre la nomina en Colombia. Universidad Autónoma de Occidente, Cali, 2008.

Jarach, Dino, Finanzas Publicas y Derecho Tributario, Editorial Cangallo, Argentina, 1985.

Ley No.87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de Mayo del 2001. (Artículos 1,14,16,17,41,56,108,140,164,180,181,182,183,184,199,204, 209)

Ley No.116 Ley Orgánica que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional de fecha 16 de enero de 1980 (Artículos 24,25,27)

-Machuca Palacios, Estefanía: Los tributos atípicos y la parafiscalidad, Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador, 2009.

Madé Serrano, Nicolás (2006) Metodología de la investigación. Editora Mac Graw Hill. México.P. 69.

Marcial Pons, Tributos atipicos, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Madrid, 2006.

-Moscoso Suarez, Yaneth Marcela: La naturaleza de la parafiscalidad en la hacienda pública. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2013.

Ortiz Frida, García Maria del Pilar. Metodología de la Investigación. Editorial Limusa. México 2005 Pág. 64.

Perez Royo, Fernando: Derecho Financiero y Tributario. Civitas, Navarra,2016.

-Romero Abolafio, Juan José: Análisis iusfundamental de la extrafiscalidad. Universidad de Granada, España, 2015.

- Ross, Jaime, Derecho Tributario Sustantivo, Incat, Santo Domingo, R.D, 1989 y Capgefi 2009.

Sampieri, R. y otros (2006) Metodología de la Investigación Científica. Mac Graw Hill. México.p. 107

Villegas, Héctor, Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ediciones Desalma, Quinta Edición, Buenos Aires, Argentina, 1992.