

**Comisión de Relaciones Exteriores
Organismos No Gubernamentales
Mesa de Trabajo**

**Consulta Pública “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la
Sociedad Civil”**

**Exposición de
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia,
Unidad Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana:**

**“Análisis del cumplimiento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por
Organizaciones de la Sociedad Civil y el beneficio real para las organizaciones y la sociedad mexicana”**

Rafael Reygadas Robles Gil

Ciudad de México, a 13 de febrero de 2013

Introducción: iniciativas ciudadanas y leyes

- Ante la problemática social de violencia y crimen organizado
- Es necesario legislar contemplando las causas profundas de la misma
- Que las leyes fortalezcan a la ciudadanía y al tejido social
- Así como a experiencias y organizaciones ciudadanas y civiles de orden público y de interés social
- Tanto en el campo de la promoción del desarrollo sustentable, la equidad, la participación ciudadana , la promoción y vigencia de los derechos humanos, como de la asistencia
- Desde una lógica de inclusión social y no desde una lógica puramente mercantil

- *Tal como lo señala la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC):*
- *“En las últimas década los ciudadanos han organizado de forma autónoma para colaborar, voluntaria, activa y solidariamente, en la atención de los que menos tienen, promoviendo acciones y proyectos orientados a superar carencias sociales y a procurar bienes y servicios socialmente necesarios. El surgimiento de esas nuevas fuerzas sociales ha transformado la relación gobierno-sociedad.”*
- *“Hoy México cuenta con un vigoroso y creciente número de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el bienestar social... con en el desarrollo sustentable y la promoción de los derechos humanos, entre otras”. (Senador Higuera, 2007: 22), (DOF 9 de febrero de 2004).*

- Legislar para el desarrollo sustentable, la inclusión, la participación ciudadana y la equidad, en base a las reformas constitucionales recientes sobre derechos humanos y de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

*“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea **integral y sustentable**... y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...”*

- Y no sólo tener como mandato prioritario legislar para: *“intensificar la competencia económica en todos los sectores de la economía”* como dice el Pacto por México en su numeral 2.1.

1. Los orígenes de la propuesta de LFFAROSC

- Para contextualizar nuestra propuesta presentamos algunos datos sobre la existencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México, así como sobre la historia del surgimiento de la actual LFFAROSC:
- En Argentina hay una OSC por cada 340 habitantes
- En Brasil hay una OSC por cada 587 habitantes
- En Chile hay una OSC por cada 156 habitantes
- En Estados Unidos hay una OSC por cada 153 habitantes
- En México hay una OSC por cada 5,724 habitantes
- El John Hopkins University Center for Civil Society Studies señala que México es el último país del mundo con un porcentaje de 0.40 de la población económicamente activa trabajando en el sector no lucrativo, mientras que el promedio mundial es de 4.40% (Salamon, 2003: 17).

¿Cuáles son las causas históricas de esta situación?, ¿a qué se debe que en México existan tan pocas organizaciones de la sociedad civil?, ¿a qué se debe que México sea el último país del mundo en porcentaje de la población económicamente activa trabajando en las OSC?

- Después de la Revolución Mexicana se fue favoreciendo progresivamente la concentración económica, política y mediática en un pequeño grupo. A ello contribuyó la configuración de un “corpus legislativo autoritario” que privilegiaba la administración, que sustentaba las formas clientelares y corporativas de la política, dificultando seriamente el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil autónomas e independientes de gobiernos y partidos: mucha administración y poca sociedad civil.
- Todos estos datos hablan elocuentemente del vínculo entre gobierno y sociedad civil en nuestro país. Como señala el Dr. Lorenzo Meyer: se construyó una sociedad de súbditos y no de ciudadanos. Las leyes tutelares o restrictivas no han favorecido la participación ciudadana ni el surgimiento o desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

- Apenas en la década de los setentas, como consecuencia del movimiento estudiantil popular de 1968, se logró una primera apertura legislativa cuando se abolió el delito de disolución social contenido en los artículos 145 y 145 bis del Código Penal.
- *A partir de 1989, las OSC, a través de alianzas con legisladores y/o partidos, y en medio de diversos debates y cabildeo con ellos, han logrado transformar o generar varias docenas de leyes más democráticas e incluyentes.*

- *Destacan, la Reforma Electoral de 1996 y la de 2007, la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental (2003), la Ley General de Desarrollo Social (2003), la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (9 de febrero de 2004), varias leyes que reconocieron derechos de las mujeres, la Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2012) y otras.*
- *El cambio de leyes corporativistas y tutelares a leyes basadas en derechos humanos y en participación ciudadana apenas ha empezado... Hasta ahora la reforma política se ha reducido sólo a una reforma electoral limitada, que prácticamente no reconoce formas viables de democracia directa.*

2. La LFFAROSC

- Catorce años de cabildeo ciudadano, con cuatro legislaturas, lograron que el 9 de febrero de 2004 se promulgara la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
- La Ley establece un nuevo marco jurídico
- Reconoce a las OSC como instituciones de orden público y de interés social
- Representa un nuevo paradigma para iniciar la inclusión de la ciudadanía en el diseño del país que queremos
- Es una **ley marco** que representa un paso para:
 - promover una reorganización general de la relación gobierno-sociedad,
 - para construir una política general de Estado de fomento a las actividades de las OSC,
 - Y mandata al gobierno para fomentar las actividades y las condiciones de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de respaldar sus diversas actividades

3. Información básica de las organizaciones civiles

- Hoy existen en México alrededor de 19,428 OSC (Reygadas, 2011: p. 2), bajo las figuras jurídicas de Asociación Civil (12,239 aproximadamente), Sociedad Civil (738), Sociedad de Solidaridad Social (97 aproximadamente) e Institución de Asistencia Privada (1,202 aproximadamente), sin figura jurídica (5,152 aproximadamente).
- De estas 19,428 organizaciones de la sociedad civil, alrededor de 6,000 tienen Clave Única (CLUNI) del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil; de las organizaciones ahí registradas, no más del 20% son *donatarias autorizadas* por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El 80%, es decir, más de 4,800 de las registradas y más de 11,912 de las que no cuentan con CLUNI son ***no contribuyentes***, que se dedican a las 16 actividades reconocidas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

- La mayor parte de las OSC no son o no quieren ser donatarias autorizadas porque quieren seguir incidiendo, como lo han hecho desde hace muchos años, en diversas iniciativas jurídicas de políticas públicas.
- La Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU) considera a la mayor parte de las OSC como causantes y no como **“no contribuyentes,”** lo que impide que reciban los beneficios de la Ley de Fomento.
- Cuando se estaba discutiendo y aprobando esa ley la Comisión de Fomento de la LFFAROSC no consultó al Consejo Técnico Consultivo para analizar las implicaciones que traería para la mayor parte de las OSC.
- Esa consulta tampoco se realizó porque el canal institucional entre poder legislativo y OSC, que es el Consejo Técnico Consultivo no ha funcionado bien, pues diputados y senadores comisionados a participar en él casi no han participado.
- El resultado fue una reforma a la ley contraria a las OSC.

- Es crucial establecer premisas claras en la búsqueda de mejores relaciones entre poder legislativo, poder ejecutivo y OSC, que lleven a cumplir el objeto de la LFFAROSC, que es fomentar las 16 actividades que se enuncian en el artículo 5 de la misma.
- Hasta la fecha la secretaría de Hacienda fomenta más la primera de las actividades que dice: “ Artículo 5: Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes: I. Asistencia social, conforme a los establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.”
- Las otras 15 actividades objeto de fomento, claramente señaladas en las fracciones II a XVI, no han recibido durante nueve años de vigencia de la LFFAROSC el mismo apoyo fiscal que la asistencia, sino al contrario, con el IETU se obstaculiza su trabajo y sus actividades.

4. Los problemas principales del marco fiscal actual

4.1 Ley del Impuesto Sobre la Renta. (LISR)

- No se ha logrado, en el artículo 95 de la LISR, la inclusión del total de las actividades de las OSC a fomentar que consigna el Art. 5 de la LFFAROSC a fin de que ***en virtud de sus actividades se les considere personas morales con fines no lucrativos y no contribuyentes del impuesto sobre la renta.***

- Se han dado algunos avances como la inclusión, mediante una reforma anterior, de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Asimismo el 27 de mayo se publicó una miscelánea fiscal 2008 en la que SHCP amplía la interpretación de algunas actividades dando cabida a mayor número de organizaciones que las realizan. Por ejemplo amplía el concepto de asistencia jurídica; orientación social y mejoramiento de las condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad. Sin embargo en materia de derechos humanos mantienen una interpretación no integral, más bien dirigida a derechos cívicos y políticos estableciendo limitantes más amplios que los establecidos en el artículo 97 para las donatarias autorizadas.
- En efecto dice que las actividades en defensa y promoción de los derechos humanos a la que se refiere la fracción VI del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta pueden realizarlas las personas morales con fines no lucrativos siempre que no impliquen o conlleven acciones de índole político, religioso o destinadas a influir en la legislación y que no estén vinculadas con: a) Actos o resoluciones de Organismos y autoridades electorales. b) Resoluciones de carácter jurisdiccional. c) Conflictos de carácter laboral. d) La interpretación de las disposiciones constitucionales o legales. e) Actos u omisiones entre particulares.

- La Ley de Fomento prohíbe a las organizaciones civiles realizar acciones de proselitismo partidista, electoral o religioso,
- pero la interpretación de esta miscelánea fiscal sólo habla de acciones de índole “político o religioso” con lo cual introduce una prohibición indebida puesto que lo político en sentido amplio se refiere al trabajo a favor de la construcción de la democracia, pues lo que está prohibido es la actuación de carácter político partidista.
- Así mismo se habla de que las OSC no traten de influir en la legislación y esta limitante es violatoria del derecho de participación social y de opinión, ya que no puede impedirse el diálogo o acercamiento de las OSC con los legisladores sobre materias legislativas que pueden concernirles respecto de sus actividades y saberes específicos y, en su caso, emitir opiniones o peticiones en los términos constitucionales sin que implique exigencia o forzamiento a los legisladores respecto al ejercicio de sus facultades legislativas.

- Lo anterior agrava la disposición del artículo 97 de la misma LISR en su fracción II, que prohíbe a las organizaciones, para ser consideradas donatarias autorizadas, intervenir *en “campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda”* y en la *miscelánea que se comenta, no se limita a campañas políticas o actividades de propaganda sino a la política en sentido amplio por lo cual a su vez incurre en la limitación a los derechos ya señalados.* Por lo cual consideramos que la miscelánea fiscal agrava la indebida prohibición porque ni siquiera tiene en cuenta las salvedades que hace el artículo 97.

- El problema principal que afecta a las organizaciones civiles y las hace, en su caso, sujetos del IETU, es ***la confusión existente en la Ley del Impuesto sobre la Renta entre personas morales con fines no lucrativos que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y personas morales con fines no lucrativos que son donatarias autorizadas.***
- Ambas condiciones jurídico-fiscales deben quedar diferenciadas y separadas expresamente en la repetida LISR.

- Se afirma lo anterior porque el artículo 93 de la LISR con toda claridad determina que **no son contribuyentes del impuesto sobre la renta las personas morales a que se refieren los artículos 95 y 102 de la propia ley, lo cual coloca a las organizaciones de promoción del desarrollo y los derechos humanos en esa categoría de no contribuyentes**, pero luego el artículo 95 en sus fracciones VI, XI y XII condiciona dicha categoría a la obtención del permiso de donatarias autorizadas, con lo cual estrictamente hablando si no se es donataria autorizada se está obligada al pago del ISR aunque se realicen las actividades del artículo 95.

4.2 Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU)

- En cuanto a la situación de las OSC respecto del IETU, quedan obligadas al mismo las organizaciones que realicen actividades de enajenación de bienes, prestación de servicios independientes u otorgamiento del uso o goce temporal de *bienes en caso de que no sean donatarias autorizadas o no realicen actividades de carácter científico, político, religiosas y culturales*, con lo cual se limita la gama de actividades que constituyen el objeto social de muchas de las organizaciones de la sociedad civil.
- En virtud de que la LISR y la LIETU se encuentran íntimamente relacionadas, resulta fundamental que la ***Ley del Impuesto sobre la Renta distinga entre personas morales no contribuyentes y personas morales donatarias autorizadas***. Estas últimas serían personas morales no contribuyentes que solicitan y obtienen el permiso de donatarias autorizadas en los términos del artículo 97 de la LISR.
- **Si se logra la mencionada diferenciación quedarían reconocidas como no contribuyentes al Impuesto Sobre la Renta** las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos y se abriría el camino para que también sean excluidas del IETU porque la excepción a este impuesto rige para quienes no causan el ISR.
- Y con esta base se puede buscar que en la LIETU se exceptúen del nuevo impuesto a las organizaciones civiles inscritas en el Registro Federal de Organizaciones Civiles que cuentan con Clave Única (CLUNI).

6. En síntesis, solicitamos al poder legislativo:

- 1. La consolidación de la política de fomento del Estado Mexicano hacia las actividades de las OSC, lo que sin duda contribuirá a la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social, que en materia fiscal, implica la *Reforma al artículo 95 de la LISR para que:***
 - Incluya todas las actividades del artículo 5 de la LFFAROSC.**
 - Distinga y reconozca dos tipos de organizaciones:**
 - No contribuyentes del impuesto sobre la renta**
 - Donatarias autorizadas**
- 2. El compromiso del legislativo para participar asidua y activamente en el CTC de la LFFAROSC**
- 3. Y mientras tanto, emita un Decreto que suspenda por cuatro años el IETU a las organizaciones inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI).**