

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA PAOLA LÓPEZ BIRLAIN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La diputada Ana Paola López Birlain, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa:

Exposición de Motivos

Las organizaciones de la sociedad civil son agentes del desarrollo en cualquier nación, desempeñando un papel importante en las actividades de desarrollo social, político y económico. Por lo tanto, el bienestar de México depende de la eficacia y eficiencia de su sociedad civil organizada.

La importancia de las organizaciones de la sociedad civil para la vida democrática y el bienestar de nuestra sociedad constituye un eje fundamental sobre el cual debe generarse un mayor enfoque en su fortalecimiento y desarrollo, de manera que sea un impulsor de la vida democrática del país.

Es por ello que la presente iniciativa es congruente con las necesidades del sector, en concordancia a la Ley del Impuesto sobre la Renta (2013), la cual establece como derecho la “Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento en términos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, y propone una mejor legislación para promover y facilitar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

I. Antecedentes

El término “sociedad civil” data de la época de los antiguos griegos y romanos. Este término puede encontrarse en los trabajos de filósofos como Cicerón quienes usaban esta denominación para referirse al Estado. El concepto moderno de la sociedad civil como una entidad independiente emergió durante el periodo de Ilustración Continental de finales del siglo XVII. Fue entonces que un grupo de pensadores como Thomas Paine y George Hegel desarrollaron la noción de sociedad civil como un dominio paralelo al Estado. En otras palabras, una dimensión donde los ciudadanos podían asociarse según sus intereses y deseos de manera independiente al Estado. Este cambio de pensamiento también se vio directamente ligado con una transformación económica que dio origen a la propiedad privada, a la competencia de mercado, y a la burguesía. Al mismo tiempo, dio lugar a una demanda popular por la democracia que se manifestó a través de la Revolución Francesa y la Revolución de los Estados Unidos de América.¹ Desde entonces, la sociedad civil se consolidó como el núcleo de la vida democrática siendo fundamentales en promover principios democráticos al generar condiciones más justas de vida, visibilizando y planteando soluciones a los problemas públicos, fungiendo como contrapeso del gobierno, y construyendo vínculos entre los diversos actores.

En este sentido, la sociedad civil se puede entender como “una parte de la sociedad, cuyo núcleo es una red de asociaciones voluntarias que articulan intereses y valores independientes del estado” (Waisman, 2006:22).² Linz y Stepan (1996:7),³ similarmente entienden a la sociedad civil como grupos auto organizados independientes del Estado que articulan valores, crean asociaciones y solidaridades para avanzar sus intereses. Este concepto incluye la gama completa de organizaciones formales e informales que están fuera del Estado y del mercado, incluidos los movimientos sociales, organizaciones que involucran voluntarios, organizaciones de membresía de masas, grupos

religiosos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organizaciones comunitarias, como así como comunidades y ciudadanos actuando individual y colectivamente.⁴

Entre todas las manifestaciones de la sociedad civil, las OSC, conformado en su mayoría por grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos indígenas, organizaciones benéficas, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones, representa el sector de la sociedad civil organizada que participa activamente en una sociedad.

Por otra parte, la democracia puede entenderse como “un modo de toma de decisiones sobre reglas y políticas colectivamente vinculantes sobre las cuales la gente ejerce control.” (Beetham, 1993: 55) Remontándonos a la definición más fundamental de democracia en la cual *demos* significa gente y *kratos* que significa poder, la democracia trasciende sus instituciones (elecciones libres, una pluralidad de partidos, por ejemplo) a representar el control popular y la igualdad política en la toma de decisiones. (Beetham, 1999).⁵ Con base en estas definiciones, el control y la vigilancia popular que establece la democracia nace de la igualdad política, la cual sólo existe si cada ciudadano tiene influencia en la toma de decisiones.

II. Contexto internacional de las organizaciones de la sociedad civil

El cierre del espacio cívico se ha convertido en una característica de la vida política en un número cada vez mayor de países tanto democráticos como autoritarios. Las organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo se enfrentan a esfuerzos sistemáticos para reducir su legitimidad y eficacia. El asalto a la vida asociativa libre ha obligado a las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos cívicos a reorientar sus actividades, buscar nuevas fuentes de financiamiento, y avanzar hacia modelos organizativos más resilientes. La creciente regulación del sector de la sociedad civil indica un retorno a las prácticas autocráticas y una reacción violenta contra la democratización.

De acuerdo con el reporte de Amnistía Internacional (AI), *The Global Crackdown on Civil Society Organizations*, países alrededor del mundo están utilizando leyes para interferir con el derecho a la libertad de asociación y así obstaculizar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y las personas que participan en ellas. Tan solo en los últimos dos años se han promulgado o están en trámite casi 40 leyes en los cinco continentes. Varias disposiciones imponen barreras en todas las etapas de la existencia de estas organizaciones y permiten a las autoridades vigilarse de cerca. Esto ocurre particularmente en el momento del registro, pero también cuando planifican, conducen e informan sobre sus actividades, cuando buscan y reciben fondos y cuando realizan campañas públicas e incidencia. De acuerdo con este reporte, al menos 50 países han promulgado leyes de este tipo en los últimos años, representando una seria amenaza para muchas de nuestras democracias.

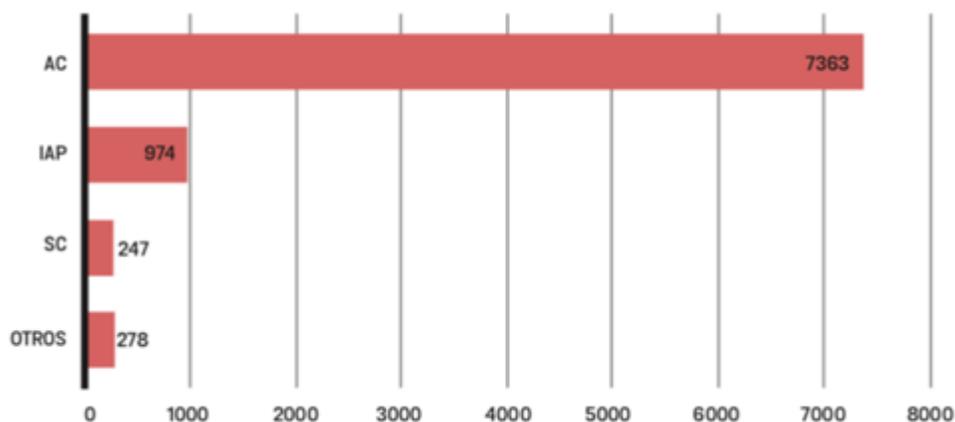
III. Situación de las OSC en México

En México, la situación es igual de crítica que en el resto del mundo. Desde enero de 2019, legislaciones restrictivas y discursos de difamación promovidos por el gobierno federal⁶ amenazan la existencia de espacios cívicos sanos para el florecimiento democrático y el progreso social de nuestro país. Es así que México camina en una dirección antidemocrática donde se silencia a la sociedad civil y se le inhibe de su derecho fundamental a la libre asociación. Hoy, las OSC se enfrentan a un contexto político, jurídico, legislativo institucional que impide que éstas accedan a recursos financieros y espacios de toma de decisiones que les permitan continuar con su función como promotoras de la democracia y el desarrollo social en nuestro país.

IV. Demografía de las OSC en México

De acuerdo al reporte *Datos a la vista* por Alternativas y Capacidades, AC, en México existen 41 mil 782 OSC, de las cuales 77 por ciento tienen el registro CLUNI (RFOOSC), 22.6 por ciento cuentan con el permiso de Donataria Autorizada (Listado de DA), y 14.5 por ciento cuentan con ambos registros.⁷

Tipo de Identidad legal de OSC que obtuvieron el status de donataria autorizada:¹⁵



Fuente: El Entorno Legal de las OSC... gráfica 5 p. 72

Respecto a las figuras jurídicas de las OSC registradas, 94 por ciento están registradas como Asociaciones Civiles (AC), 3.2 por ciento como Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P), 1.3 por ciento como Sociedad Civil (SC), 0.4 por ciento Asociación de Beneficencia Privada (ABP), 0.1 por ciento como Institución de Beneficencia Privada (IBP), y 1 por ciento tienen otra figura como (Fideicomiso, FBP, IASP, o CSP).

En cuanto a los ejes temáticos, actualmente las OSC se dedican a los siguientes objetivos:

Temas	TOTAL	%
Desarrollo Económico y Comunitario Sostenible	9,069	22%
Servicios Asistenciales de Apoyo a Grupos Vulnerables	8,642	21%
Salud	3,432	8%
Derechos Humanos y Acción Ciudadano	3,126	7%
Educación	2,379	5%
Arte, Cultura y Humanidades	1,533	4%
Medio Ambiente y Animales	1531	4%
Varias Temáticas	857	2%
Organizaciones Donantes	308	1%
Ciencia y Tecnología	276	1%
Servicios Religiosos	191	0.5%
Migración y Asuntos Internacionales	133	0.4%
Organizaciones de Autobeneficio	49	0.1%
Desconocido	10,256	24%
TOTAL	41,782	100%

Fuente: Datos a la Vista, Alternativas y Capacidades, A.C. p. 16. Para esta información se utiliza una taxonomía interna en donde cada OSC es clasificada de manera manual con base en investigación y reunión de información mediante páginas web, noticias, RFOSC, listado de DAs, etc.

V. Evolución de las OSC en México

El surgimiento de las organizaciones civiles de manera oficial comenzó en la década de los 50 con el principal objetivo de mejorar las condiciones sociales de los sectores más vulnerables. Dada esta visión, las primeras OSC tenían la función primordial de promover el bienestar y la asistencia. En la década de los 60 y 70, comenzó a hacerse evidente que la capacidad y voluntad del gobierno era insuficiente para acabar con las brechas de desigualdad, la impunidad, las violaciones de los derechos humanos, y los obstáculos para la consolidación democrática. Fue en estas dos décadas donde hubo una multiplicación en el número de OSC registradas. Algunas de estas surgieron junto con movimientos populares que buscaban transicionar de la protesta a la articulación de propuestas y políticas públicas. En la década de los 80 y 90, cuando se dio una apertura democrática, las OSC tomaron un papel central en el fomento de esta transición mediante la incidencia política en temas emergentes como el movimiento urbano popular, la población campesina e indígena, la infancia y la juventud, la inclusión de

la mujer, la participación ciudadana, entre otros elementos fundamentales de los cuales gozamos hoy. En 1992, a través del foro público sobre la pobreza realizado en Oaxaca (previo a la Cumbre Mundial contra la pobreza), se exigió la ampliación de espacios de participación en el diseño y aplicación de las políticas. El trabajo arduo por medio siglo comenzó a abrir oportunidades de reconocimiento a inicios del siglo XX cuando se promulgan la **Ley de Desarrollo Social, Ley de Planeación, y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizada por las OSC (2004)**. Esta transición en el marco legal marcó un gran logro en el reconocimiento de las OSC como actores de interés público que ofrecían argumentos sólidos para su fomento.

VI. Consecuencias de la “Circular Uno” del gobierno federal

Sin embargo, a partir de la emisión del gobierno federal de la Circular Uno el 14 de febrero de 2019, las OSC enfrentan una situación que amenaza los logros de las décadas pasadas, así como su existencia a largo plazo. En esta circular, el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), informó sobre la decisión de “no transferir recursos del Presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción”.⁸

De acuerdo a los datos actualizados que proporciona Alternativas y Capacidades para los años 2018 y 2019, arrojan la significativa reducción de cerca de 40 por ciento del presupuesto para el Programa de Coinversión Social, a cargo del Instituto Nacional del Desarrollo Social (Indesol), de la Secretaría del Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social) y que para este 2020, focalizo? la convocatoria a organizaciones comunitarias. En 2018 se destinaron 218.42 millones de pesos (mdp) a programas de las OSC, mientras que en 2020 este presupuesto se redujo a 136.44 mdp.

Asimismo, las asociaciones civiles con el permiso de deducibilidad de impuestos, han sufrido un hostigamiento mediante un aumento de las medidas fiscales y restricciones en relación a los Informes.⁹ Aquellas que no han acotado las nuevas reglas, han sido sometidas a multas sumamente costosas que en muchos casos han acabado con las OSC. Asimismo, se han reportado intentos de cooptación y control por parte de las instancias federales. Como consecuencia, muchas organizaciones indígenas no han conseguido apoyos para la defensa, ni han sido debidamente consultados respecto a la construcción de infraestructura en los estados de Oaxaca, Puebla Chiapas, y San Luis Potosí. También, se han reportado desarticulaciones de procesos asociativos, representando así la anulación de derechos civiles que las OSC poseen como actores de interés público.

Otro de los efectos de la postura del gobierno federal, es un impacto en los contextos locales, donde muchos gobiernos dejaron de asumir sus responsabilidades con las OSC. Causando así una desvinculación entre las OSC y los organismos locales de gobierno que habían tenido una larga tradición de colaboración.

La disminución de los recursos, la aplicación de medidas fiscales extremadamente rigurosas, y los intentos de cooptación en los estados ha creado un ambiente político-institucional que lejos de fomentar, obstaculiza la operación de las OSC. De acuerdo al reporte *La permanencia y los derechos de las OSC de México en riesgo* de Equipo Pueblo, AC, las nuevas políticas han causado que 81 por ciento de las OSC tengan impactos negativos que modificaron o limitaron su acción. En concreto, 51 por ciento de las OSC han tenido que trabajar con menos recursos económicos, 31 por ciento redujeron sus actividades y cobertura, mientras que 24 por ciento tuvo que recortar personal. Las causas a las que se atribuyen el debilitamiento de las OSC, de acuerdo a la encuesta realizada fueron las siguientes.

Causas de la situación crítica para las OSCs	Porcentaje
Falta de recursos públicos federales	72%
Falta de recursos públicos estatales	41%
Terminación de Fondos de financiadoras	31%
Retiro de Agencias de Cooperación Internacional	28%
Falta de recursos públicos municipales	25%
Insuficiente estructura del personal	18%
Nueva política fiscal	16%
Terminación de fuentes de proyectos	4%

VII. Recortes financieros a OSC

Aunque la Ley de Fomento obliga al conjunto de dependencias del gobierno federal a proveer apoyo financiero a las OSC, la cancelación del Fondo de Coinversión Social para OSC que operaba el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) de la llamada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Fondo Proequidad, del Instituto Nacional de las Mujeres indica una violación al derecho de las organizaciones. Aunque algunos estados como Chihuahua, Zacatecas y Querétaro abrieron convocatorias más limitadas para OSC, entidades como Baja California, Veracruz, Ciudad de México y Morelos no destinaron nada de su presupuesto a este sector. En respuesta a las disposiciones del gobierno federal muchos de los donantes internacionales dejaron de aportar a las OSC del país.

Las consecuencias más evidentes de esta reducción del presupuesto son la reducción de actividades y servicios, la imposibilidad de dar seguimiento a proyectos anteriores, y el fin de actividades de investigación y profesionalización.

Pese a la estrecha relación entre la calidad de la democracia y el grado de organización de la sociedad civil, este efecto sólo puede existir cuando existe igualdad económica. Armony (2004),¹⁰ en su estudio transnacional de 28 democracias establecidas y nuevas, encontró que el determinante básico de la calidad tanto de la sociedad civil como de la democracia es el grado de igualdad socioeconómica. Por lo tanto, la restricción de recursos es un ataque directo a la sociedad civil que consecuentemente acaba con los contrapesos y voces que dan pluralidad a nuestra democracia.

VIII. Aporte de las OSC al producto interno bruto de México

Los recortes financieros a las OSC en México, también representa un tema de alta preocupación en términos económicos. De acuerdo con la encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de 2018, las OSC generaron 3 por ciento del producto interno bruto (PIB) en ese año, representando una fuerte aportación económica que se vería afectada si no se revierten las medidas que restringen las actividades de las OSC.

En la siguiente tabla se resume las aportaciones de las OSC al país en 2018 según el reporte del Inegi.¹¹

PIB de las ISFL (Millones de pesos a precios corrientes)	657,251
Proporción respecto del PIB nacional (Porcentaje)	3.0
Personal remunerado en las ISFL (Miles de personas)	1,541
Trabajadores voluntarios en las ISFL (Miles de personas)	2440
Valor económico del trabajo voluntario (Millones de pesos a precios corrientes)	145,873

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del pleno de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo primero. Que se adicione en la Ley del Impuesto sobre la Renta en el título III “Del Régimen de las Personas Morales con Fines no Lucrativos” un apartado específico de las Organizaciones de la Sociedad Civil con inscripción vigente en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Artículo segundo. Se reforman los artículos 27, fracción I, y 80, último párrafo, de **la Ley del Impuesto sobre la Renta** , para quedar como sigue:

Artículo 80. ...

Último párrafo. **Las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos podrán obtener ingresos por actividades distintas a los fines para los que fueron autorizados para recibir dichos donativos, siempre que no excedan del 10 por ciento de sus ingresos totales en el ejercicio de que se trate.**

Artículo 27. ...

I. ...

a) - e)...

f). ...

...

...

El monto total de los donativos a que se refiere esta fracción será deducible hasta por una cantidad que no exceda del 10% de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a

aquél en el que se efectúe la deducción. Cuando se realicen donativos a favor de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, o de sus organismos descentralizados, el monto deducible no podrá exceder de 4 por ciento de la utilidad fiscal a que se refiere este párrafo, sin que en ningún caso el límite de la deducción total, considerando estos donativos y los realizados a donatarias autorizadas distintas, exceda del 10 por ciento citado. Solo en el caso que se realicen donativos a las Organizaciones de la Sociedad Civil con inscripción vigente en el Registro Federal referidas en la fracción VI del artículo 79 el monto deducible de la utilidad fiscal obtenida por el contribuyente en el ejercicio inmediato anterior no podrá exceder del 10 por ciento.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Civil Society Author(s): Thomas Carothers and William Barndt Source: Foreign Policy, Winter, 1999-2000, No. 117 (Winter, 1999-2000), pp. 18-24+26-29 Published by: Slate Group, LLC Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/1149558>

2 Waisman, Carlos H. (2006). "Autonomy, Self-Regulation, and Democracy: Tocquevillean Gellnerian Perspectives on Civil Society and the Bifurcated State in Latin America", in Richard Feinberg, Carlos H. Waisman, and Leon Zamosc (eds), Civil Society and Democracy in Latin America. New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.

3 Linz, Juan J. and Stepan, Alfred (1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe. Baltimore, MD, and London: Johns Hopkins University Press.

4 <https://csidp.eu/definitions/>

5 Beetham, David (1999) Democracy and Human Rights. Cambridge: Polity Press.

6 Amnesty International, "Politics of demonization" breeding division and fear (News story, 22 February 2017)

7 Datos a la Vista. Una aproximación cuantitativa al sector de organizaciones de la sociedad civil en México; Alternativas y Capacidades, AC, México 2019; p. 11; elaborado por Fondos de Información del Registro Federal de OSC, 2017 y Listado de Donatarias Autorizadas, 2017

8 Circular Uno, Andrés Manuel López Obrador, Presidencia de la República, Ciudad de México, 14 de febrero de 2019.

9 Luis Pineda. (2020). La permanencia y los derechos de las OSC en México en Riesgo. Equipo Pueblo A.C.

10 Armony, Ariel C. (2004). The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization. Stanford, CA: Stanford University Press.

11 Inegi. (2018). <https://www.inegi.org.mx/temas/isfl/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de noviembre de 2020.

Diputada Ana Paola López Birlain (rúbrica)

S I L