

308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA 2

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

287924

ESTUDIO JURIDICO-FISCAL DE LA ACTIVIDAD DE
ASISTENCIA PRIVADA. SEGUN LEGISLACION
VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JOSE ERNESTO BERMEJO JIMENEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ENRIQUE LOZANO GUAJARDO

MEXICO, D. F.

ENERO 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Reconocimientos:



A mis padres:
Que me enseñaron que
el camino de la felicidad
es, dándose a los
demás.

A todas las personas que siguiendo una
vocación de servicio, han dedicado su vida en la
atención de los más necesitados.

INDICE

	pag
INTRODUCCION	1
CAPÍTULO I: DEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD ASISTENCIAL PRIVADA	
ASISTENCIAL PRIVADA	4
1.- Distinción de la Asistencia Pública.	4
2.- Definición de las actividades filantrópicas: una apología de la materia	5
3.- Enmarcación del objeto de estudio. Lo que entenderemos por Actividades Asistenciales.	12
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	14
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS FIGURAS JURÍDICAS EXISTENTES EN EL MARCO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD ASISTENCIAL.	19
1.- La Asociación Civil.	20
2.- La Institución de Asistencia Privada.	27
2.1. La Junta de Asistencia Privada.	32
2.2. Algunas razones del porqué a pesar de existir legislación propia para la Asistencia Privada, algunas Instituciones Asistenciales prefieren constituirse como A.C. y no someterse a la JAP.	35
3.- Inviabilidad de otras figuras jurídicas para desarrollar Actividades Asistenciales.	38
3.1. La Sociedad Civil.	38
3.2. La Asociación Religiosa	39
CAPÍTULO IV: EL CARÁCTER NO CONTRIBUYENTE DE LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.	41
1.- Enmarcación según la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	41
2.- Las Instituciones Asistenciales como causantes del impuesto sobre la renta.	45
2.1 Determinación del remanente distribuible.	46
3. Principales obligaciones de las Instituciones Asistenciales, en cuanto consideradas como personas morales no contribuyentes.	49
4. La exención en otros impuestos.	50
4.1. Impuesto al Activo.	50
4.2. Impuesto al Valor Agregado.	50

5. Impuestos Locales.	51
-------------------------------	----

CAPÍTULO V: LA CALIDAD DONATARIA DE LA INSTITUCIONES ASISTENCIALES.	55
1. ¿Qué entendemos por calidad donataria?	55
2. Procedimientos y requisitos para adquirirla.	55
3. Vigencia de la autorización para recibir donativos deducibles	59

CAPÍTULO VI: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.	61
1. Operaciones económicas y financieras que pueden realizar las Instituciones Asistenciales.	62
1.1.- Ingresos exentos del impuesto sobre la renta.	63
1.1.1.- Los donativos.	63
1.1.1.1.- Análisis desde el punto de vista de la Institución que recibe el donativo: La Institución donataria.	64
1.1.1.2.- Desde el punto de vista de la persona física o moral que otorga el donativo: El donante	67
1.1.2.- Ingresos obtenidos por operaciones acordes al objeto social de la Institución.	71
1.2.- Ingresos que causan el impuesto sobre la renta.	75
2. Estudios sobre las fuentes de financiamiento de las Instituciones Asistenciales Mexicanas.	79

CAPÍTULO VII: ANÁLISIS DEL CONVENIO PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION CON E.U.A., COMO INSTRUMENTO PARA BUSCAR FINANCIAMIENTO DEL EXTRANJERO.	83
1. Requisitos para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, provenientes de E.U.A.	85
2. Obligaciones de las donatarias autorizadas.	86
3. Algunas Implicaciones jurídico-fiscales del Convenio.	87
3.1. El carácter de no contribuyente.	87
3.2. La deducibilidad de los donativos.	89
4. Incompatibilidad con Asociaciones con fines religiosos.	
5. Impacto que tiene el Convenio, con relación al fomento de la Actividad Asistencial en nuestro país.	91

CAPÍTULO VIII: NORMATIVA GENERAL DE REQUISITOS FISCALES PARA LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.	95
1. Registro Federal de Contribuyentes.	97
2. Libros de Actas.	97
3. Contabilidad de la Institución.	99

4. Comprobantes Fiscales.	99
5. Obligación de comprobar los datos de los contribuyentes.	102
CAPÍTULO IX: DERECHO COMPARADO CON	
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	104
1. Las actividades caritativas en la Ley Norteamericana.	105
2. La deducibilidad de donativos y la exención del pago de impuestos por operaciones fuera de EUA.	106
CONCLUSIONES.	108
BIBLIOGRAFÍA	110
APÉNDICE	114

Abreviaturas.

LIAP	Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta.
RISR	Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
CFF	Código Fiscal de la Federación.
RCFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
C.C.	Código Civil del Distrito Federal.
IAP	Institución de Asistencia Privada.
JAP	Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.
A.C.	Asociación Civil.

I.- INTRODUCCION.

Al tener la oportunidad de visitar a personas con carencias materiales y espirituales en Instituciones creadas para atenderles, fue motivo de alegría para mi constatar que existe gente con una clara vocación de servicio que da su tiempo y conocimiento para servir a los demás.

De aquí nace la inquietud de investigar el marco legal de este fenómeno social: La Asistencia Privada.

La Asistencia Privada se conforma por un grupo de personas de la sociedad civil que con patrimonio de particulares, desarrolla un sinnúmero de servicios en beneficio de aquellos que han perdido la salud, la familia, la paz, entre otros valores fundamentales.

La premisa de la investigación es:

Analizar el marco jurídico que regula la Asistencia Privada, señalando las posibles lagunas o defectos, enfatizando el estudio en los mecanismos de financiamiento.

Hemos basado nuestro estudio en el ámbito territorial del Distrito Federal, entidad Federativa con mayor número de Instituciones Asistenciales del país.

Desde el punto de vista doctrinal jurídico, hoy en día, no existe una disciplina exclusiva de la Actividad Asistencial, pero hay un claro interés por parte de renombradas personalidades del Derecho y de la Política, en fomentar esta noble actividad.

Son varias las ramas del Derecho que influyen en la materia Asistencial. Dentro de nuestro estudio analizaremos con detalle la legislación civil y fiscal que juegan un papel

importante. La primera es quien dota de naturaleza jurídica a las Instituciones Asistenciales, y la segunda otorga un tratamiento especial en base a una serie de prerrogativas fiscales, como lo son las exenciones, subsidios y beneficios administrativos.

La referencia al marco histórico es elemental, ya que en nuestro país, la Actividad Asistencial no ha sido ajena a las distintas corrientes ideológicas, religiosas y políticas.

Se hizo un análisis a las distintas figuras jurídicas de manera general, para determinar a cuales de ellas pueden acudir quienes quisieran constituir una Institución Asistencial.

Así mismo, hicimos un estudio somero del carácter no-contribuyente que otorga la ley a las Instituciones Asistenciales, como de la autorización con que cuentan algunas Instituciones para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta.

También analizamos a través del Derecho comparado, el sistema jurídico anglosajón de los Estados Unidos, dada la relación estrecha con este país en materia filantrópica.

Existen Organizaciones como el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), que están haciendo un esfuerzo para el fomento y desarrollo de las Actividades Asistenciales en nuestro país, por lo que hemos incorporado a la presente investigación, interesantes estudios acerca del estado en el que se encuentra la filantropía los últimos años y sus posibilidades de crecimiento.

Apoyamos nuestro estudio en las opiniones de los especialistas en el tema filantrópico, de los cuales obtuvimos los elementos esenciales de esta materia, así como los principios que las leyes deben de contener para que se pueda desarrollar adecuadamente.

Nos ha parecido oportuno anexar en el Apéndice, la Iniciativa de Ley elaborada por distintos organismos no-gubernamentales e interesados en el desarrollo de la Actividad Asistencial en el país, llamada: *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*, y que actualmente está en el Congreso de la Unión para su discusión y aprobación.

La finalidad de esta Tesis fue desde un principio, el dilucidar el marco jurídico de la Actividad Asistencial y poder contribuir en algo a esta noble actividad.

No cabe duda que la realidad rebasa muchas veces las formas. Reconocemos que las actividades que realizan día a día las personas en pro de los más necesitados, son más ricas, que lo que puedan ser estudios jurídicos del tema.

CAPÍTULO I: DEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD ASISTENCIAL.

Como veremos en el desarrollo del presente Capítulo; los elementos que conforman la Actividad Asistencial Privada son variados, y tendremos que delinear lo que queremos entender por tal.

Para el maestro Galindo Garfias “el Derecho es un producto social, y por tanto se ha de entender el concepto de los siguientes sentidos: el derecho sólo es concebible dentro de un grupo o agregado humano y este agrupamiento requiere de una organización en cierto grado elaborada que permita a los miembros del grupo y al grupo mismo, la cohesión y solidaridad necesarias para su subsistencia y desarrollo.”¹

Llevado esto al plano asistencial, la sociedad o un grupo de ella con intenciones altruistas, debe de actuar dentro de un marco o sistema de derecho que delimite su campo de acción.

1. - Distinción de la Asistencia Pública.

Primeramente, distinguiremos la Asistencia Privada de la Asistencia Pública.

El gobierno asume la responsabilidad como proyecto de Estado de asistir a la población en sus necesidades más apremiantes: la salud, la vivienda, la alimentación, etc., y sobre todo tratándose de la gente con mayores necesidades, proveyéndolos con asilos, casas hogar, hospitales, albergues, etc.

El Estado Mexicano proporciona a través de distintos organismos la Seguridad Social: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de la Seguridad

¹ Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. 15a ed. Porrúa, México, 1997. Pag. 25

Social para los Trabajadores del Estado (ISSTE), así como una Secretaría de Salud y su red de hospitales y clínicas.

Existe además en el ámbito estatal la Beneficencia Pública, que cuenta con un patrimonio propio, dedicándose a la promoción de Instituciones llevadas por el gobierno, que brinda servicios asistenciales.

Esta enmarcación general de Instituciones y Organismos es la Asistencia proporcionada por el Estado, se diferencia por la fuente de sus ingresos y naturaleza jurídica, de la Asistencia Privada, aunque ambas persigan fines comunes.

Pasemos ahora al análisis de lo que entenderemos por Asistencia Privada, encuadrado en un entorno mundial conocido como la *filantropía*.

2. - Definición de las actividades filantrópicas: una apología de la materia.

A lo Asistencial hoy en día se le conoce como *filantropía*, *altruismo*, *Asistencia Privada*, entre otros.

El diccionario de la Real Academia Española en sus voces *filantropía* y *filántropo* nos dice: ²

“Amor al género humano”

“Persona que se distingue por el amor a sus semejantes y por sus obras en bien de la comunidad”.

Pasemos ahora a un breve semblante de este término:

² Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 21a. ed. Espasa-Calpe, Madrid. 1997
Pag. 967.

“El término *filantropía* comenzó a ser parte de la lengua Inglesa en el siglo diecisiete, simbolizando una serie de Instituciones y valores sociales. Se le ha relacionado con muchos sistemas éticos y religiosos, movimientos del pensamiento y contextos sociales. Ha sido también asociada con la caridad, espíritu cívico, humanitarismo y trabajo social, convirtiéndose en el siglo veinte en la fuente principal de los donativos privados y voluntarios, individuales y colectivos en beneficio de la comunidad”.³

El Dr. Salomon, -panelista y experto en materia Asistencial a nivel Internacional, define a la filantropía como:

“Cualquier esfuerzo por aliviar el sufrimiento y la miseria humana o por mejorar la calidad de vida: cualquier iniciativa que aliente la ayuda o el apoyo, o que procure la preservación de valores mediante donativos, servicios u otro tipo de actividades voluntarias. Todas éstas, independientes de la participación del gobierno o de cualquier intercambio monetario”.⁴

Partiendo de la tesis de Estado que afirma que el Derecho debe de acudir a formalizar toda realidad social que lo requiera en miras de un ordenamiento que facilite el desarrollo de la sociedad⁵, la filantropía forma parte del sistema jurídico mexicano.

Señalaremos ahora algunas características de la definición antes expuesta:

El carácter unilateral de la Actividad Asistencial.

Es una actividad que se realiza por una o varias personas organizadas institucionalmente de modo voluntario, diferenciándose de otras Instituciones que por su

³ Merle Curti. Introducción a la Filantropía y el Desarrollo Profesional, CEMEFI, México, 1991 Pag. 24

⁴ Salomon, Lester M. America's Nonprofit Sector, America's Press, New York, 1992, Pag. 11

⁵ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 15a. ed. Porrúa, México, 1995, Pag. 91.

naturaleza quedan obligadas a la contraprestación del servicio, como podría ser el propio Estado o una empresa mercantil, es *decir independientes de la participación del gobierno o de cualquier intercambio monetario.*

Tipo de organización: Formal o informal.

Una persona puede tener actitud filantrópica hacia otras socorriendo en determinada necesidad de modo esporádico o de manera continua, pero no precisamente dándole formalidad a su Actividad Asistencial, lo que sí se entiende de una Institución o programa que se haya erigido conforme al sistema organizado propuesto por la misma sociedad o por el Estado.

Es el carácter formal de la Actividad Asistencial, lo que atenderemos en el desarrollo de la presente Tesis, por ser este tipo de organización, el objeto a regular por el Derecho.

El ser humano, como objeto material de la Actividad Asistencial.

Se entenderá por Actividad Asistencial, lo referente al ser humano de manera directa, excluyendo por tanto, las actividades que de hecho realiza el ser humano en miras a salvaguardar la naturaleza desde un punto de vista ecológico.⁶

El Dr. Salomon da una serie de características de lo que denomina *Sector No - Lucrativo*.⁷

“El Sector No-Lucrativo es el conjunto de organizaciones de la sociedad civil que atienden necesidades sociales y que cuenta con seis características:

⁶ Actividades loables y que como veremos recibirán un similar tratamiento jurídico en cuanto actividad no-lucrativa.

⁷ *Op.cit.* Salomon. Pag. 35

- Atienden necesidades sociales; trabajan en favor del bien común.
- Funcionan formalmente con personalidad jurídica.
- Es de carácter privado. Institucionalmente están separadas del gobierno, al no pertenecer al aparato gubernamental y su consejo o patronato no está dominado por funcionarios del gobierno. Esto no significa que estas organizaciones no puedan recibir apoyo gubernamental.
- No lucrativas, no distribuyen su superávit entre sus miembros. Pueden acumular beneficios pero no distribuirlos entre sus asociados sino utilizarlos en actividades que sirvan para cumplir con la misión de la organización.
- Autogobernables, no reciben mandato de entidades externas, tienen sus propios procedimientos para gobernarse.
- Cuentan con trabajo voluntario, convocando la participación de voluntarios ya sea en el ámbito de consejo y/o en el ámbito de organización y administración.”

Señala que “las causas del surgimiento del sector no lucrativo, están relacionadas con la historia de cada país, con las limitaciones del mercado y el gobierno para atender necesidades sociales, con las tendencias de pluralismo y libertad en una sociedad y con los sentimientos de solidaridad en una comunidad.”⁸

Se reconoce por tanto a la *filantropía* como una actividad del ser humano que ha tenido un desarrollo sobresaliente como sistema de organización humana en el contexto del mundo moderno.

En el país se han realizado distintos foros en donde se ha expuesto de manera apologetica la importancia de la Actividad Asistencial en el sistema jurídico y social mexicano.

⁸ *Ibidem*. Pag. 37

El Dr. Guillermo Soberón, en conferencia dictada en *el II Encuentro Iberoamericano de Filantropía*, y de la cual el Dr. Castro y Castro hace una recopilación de conceptos, expuso las siguientes ideas:⁹

" 1. Las instituciones filantrópicas habrán de jugar un papel fundamental para hacer que el desarrollo económico se traduzca en un adecuado desarrollo social, cuyo eje central sea la búsqueda de medios para propiciar el desarrollo humano del individuo, las familias, las comunidades y las naciones..."

" 2 ... se puede identificar a la filantropía como la manera en que la sociedad civil, a través de sus organizaciones, grupos e individuos, es capaz de reconocer la existencia de necesidades, y problemas; de concebirse como competente e interesada en atenderlos y resolverlos, es decir en desarrollarse y dotarse de los medios adecuados para encauzarlos eficaz y eficientemente... Puede decirse que la Filantropía es el libre ejercicio voluntario de ejercer una conciencia de la responsabilidad social de los individuos y las comunidades."

3. "Hoy la actividad filantrópica abarca esos esfuerzos y aún más: se extiende a un principio de solidaridad y justicia social, en el que la sociedad es capaz de caracterizar sus propios problemas, es capaz de idear formas para abordarlos y resolverlos, y es capaz de destinar recursos de ella misma: es decir, es un esfuerzo de la sociedad para ayudarse a sí misma, es, ahora, un concepto que es intrínseco a la sociedad y que conlleva a un principio de responsabilidad social."

⁹ Castro y Castro. Fernando. *Tópicos Fundacionales*. Fundación Miguel Alemán A.C., México. 1994. pp. 30-32. Conferencia que tuvo lugar en Guadalajara el 5 de Mayo de 1994.

“ 4 ...una tarea importante para el futuro es que el Estado defina en forma precisa y con visión de largo plazo, su visión de la filantropía para estimularla, no solo con facilidades fiscales, sino, fundamentalmente con criterios claros, en donde se despeje la actitud de duda sistemática, la desconfianza a ultranza, la penalización pronta y el castigo *per se* y conseguir que se base en una confianza estimulante, y en el respeto al quehacer filantrópico.”

“ 5. ...No se trata de relevar de sus responsabilidades al Estado, se trata de liberar la iniciativa individual y social de la comunidad, para corresponsabilizarse con aquél en la creación de las condiciones suficientes para que todas las personas puedan desarrollar sus potencialidades.”

“ 6 ... La justicia social logrará por medio de un Estado que actúe por mandato de la sociedad y teniendo presente por este mandato, que se responsabilice de promover, coordinar y normar la participación equilibrada de cada sector de la sociedad civil, pero también que la sociedad civil se solidarice en el logro de la misma.”

Por tanto hay una diferencia entre la Asistencia que brinda el Estado a través de su aparato gubernamental y la Asistencia que proporcionan los particulares inspirados en fines filantrópicos. Estas actividades son de naturaleza distinta, aunque de similar finalidad, y que como veremos, ambas se constituyen benefactoras de Asistencia Social, pero una proviene de los particulares y otra del Estado.

El doctor Fernando Castro y Castro señala al respecto:

“Cuando un integrante de la sociedad carece de lo mínimo indispensable, el Estado brinda la asistencia para proveerle lo necesario. Pero tal situación injusta puede mover a otros miembros de la sociedad a subsanar voluntariamente las apremiantes necesidades,

pues como ya lo ha definido la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."¹⁰

Por tanto, no creemos que la solución sea que el Estado endose la seguridad social a la iniciativa privada, vía las Instituciones de Asistencia Privada, porque consideramos que sería un desorden y que no existe la infraestructura necesaria para dar este paso, (además de que creemos que el esfuerzo hasta ahora hecho por el gobierno de dotar de seguridad social a una parte considerable de ciudadanos, es de tomar en cuenta), pero, si estamos a favor de un mayor apoyo a la Asistencia Privada, siguiendo el principio de subsidiariedad del gobierno, pudiéndose cubrir de esta manera necesidades imperantes de los más necesitados.

Entendiendo a las Instituciones de Asistencia como un conjunto de *células* dispersadas por el entorno nacional, que reciben el apoyo jurídico, fiscal y administrativo por parte de las autoridades, de los particulares y de la empresa productiva, se tiene una fuente importante de recursos para atender necesidades a las que van dirigidas estas Instituciones.

De lo anterior se concluye que el Estado, con los recursos y las posibilidades que dispone, ha de procurar asistencialmente satisfacer las necesidades a los que estén incapacitados para cuidar de sí mismos y sostenerse, alentando a los mismos particulares para que por razones solidarias y humanitarias ayuden individual o colectivamente a sus conciudadanos.

¹⁰ *Ibidem*. En su Ensayo sobre el Marco Jurídico de la Asistencia Pública, la Privada, las Asociaciones en favor del desarrollo social de México y de su Orden Legal y Fiscal. Pag. 39

Queremos recoger la opinión del Doctor Sánchez Medal al justificar la existencia de las Instituciones Asistenciales promovidas por la Iniciativa Privada.

“Dadas sus finalidades asistenciales y de beneficio social, las Instituciones de Asistencia Privada se consideran de interés público, ya que cumplen funciones indirectas de gran importancia en la sociedad.

Primeramente, descargan al Estado una serie de obras sociales de interés colectivo y al hacerlo evitan en éstas la burocratización, la carestía y la ineficacia que suelen acompañar a la acción del Estado en determinadas áreas, tales como hospitales, escuelas, comedores, etc.

En segundo término, los donativos y las liberalidades que las empresas y los particulares otorgan a estas instituciones de asistencia privada son deducibles para efectos del pago de ciertos impuestos y de esa manera reducen el pago de esas cargas fiscales, lo que se traduce en una canalización indirecta de fondos que, en lugar de ser recaudados y administrados por el Estado, van a ayudar y a alentar a instituciones de asistencia no estatales que de ordinario son más eficaces. ”¹¹

La Actividad Asistencial, por tanto, se debe de entender como fruto de una vocación de servicio, llevada a cabo por una serie de personas de la Sociedad Civil, y que en la Sociedad moderna se ha podido cristalizar en Instituciones Asistenciales.

3. - Enmarcación del objeto de estudio. Lo que entenderemos por Actividades Asistenciales.

Nos hemos visto en la necesidad de limitar el objeto de estudio de la presente investigación, para no dispersarnos en las múltiples opciones que ofrece las necesidades

¹¹ Sánchez Medal, Ramón. De los Contratos Civiles. 12a ed. Porrúa, México, 1993. Pag. 386

asistenciales, basándonos en lo que la legislación fiscal ha enmarcado como Actividades Asistenciales, contenida su definición en el Título III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Art. 7, párr. VI

"Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no-contribuyentes:

...

VI. Las Instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que sin designar individualmente a los beneficiarios tengan como actividades las que a continuación se señalan:

- a) La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;*
- b) La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos de escasos recursos;*
- c) La prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios a personas de escasos recursos, especialmente a menores, ancianos e inválidos;*
- d) La readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas;*
- e) La rehabilitación de farmacodependientes de escasos recursos."*

Como veíamos anteriormente, las actividades filantrópicas pueden abarcar más realidades que las mencionadas en este precepto: la impartición de educación en todos los niveles; el otorgamiento de becas; residencias para estudiantes; Instituciones de cultura, deporte o religión, entre otras muchas.

Emplearemos en el transcurso de la investigación el término de "Actividad Asistencial", en lugar de los otros: "Filantropía", "Altruismo", "Asistencia Privada" o "Sector No-Lucrativo", por considerar que abarca con más amplitud y precisión el concepto objeto de estudio.

Pasaremos ahora a una breve semblanza histórica de la Actividad Asistencial en México.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Hoy en día existe una cultura filantrópica que se ha manifestado a través de Instituciones Asistenciales que con una mercadotecnia adecuada se promueven en nuestra Sociedad.

En los medios de comunicación se escucha con frecuencia la necesidad de apoyar a gente con carencias económicas y materiales, y se proporciona una serie de datos de organizaciones encargadas de recaudar fondos y aplicarlos en Actividades Asistenciales.

Esta cultura filantrópica ha sufrido en nuestro país distintas transformaciones por razones políticas, religiosas y culturales.

No es nuestro propósito el ahondar en la historia de la Beneficencia Pública y Privada, ya que rebasa los objetivos de este trabajo, por lo que sólo presentaremos una breve reseña histórica referida principalmente al Distrito Federal, y que el Dr. Acosta Romero ha reseñado del trabajo del Lic. Miguel S. Macedo, en su libro "México y su Evolución Social".¹²

"En México durante la dominación española fueron motivos religiosos más que sentimientos lo que dieron base al surgimiento de instituciones de filantropía. La Conquista condenó a los aborígenes a una condición miserable, por lo que los frailes y obispos practicaron la caridad cristiana y fundaron bajo sus auspicios escuelas y hospitales con la supervisión de un Real Patronato. Tal situación, a partir del México independiente, cambió y la beneficencia fue considerada como una rama de la Administración Civil. Cuando se llegó a la crisis de la Reforma, el 25 de junio de 1856, se decretó la desamortización de los bienes en manos muertas de toda clase de corporaciones, tanto

¹² *Op. cit.* pp. 779-783

civiles como religiosas. El 12 de junio de 1859 se expide la Ley de Nacionalización de Bienes de Corporaciones Eclesiásticas entrando al dominio nacional. Dándose como consecuencia la supresión de las corporaciones religiosas y la completa secularización de la beneficencia..."

"Se creó la Dirección General de la Beneficencia Pública el 2 de marzo de 1861, dependiente del Ministerio de Gobernación pero reubicada en sucesivas disposiciones en diversas dependencias oficiales, hasta que durante el Gobierno de Porfirio Díaz se resolvió el 1º de agosto de 1881, que quedará bajo la competencia de la Secretaría de Gobernación. Con todo, continuó la movilidad a partir de los regímenes revolucionarios hasta localizarla en la Secretaría de Salubridad y Asistencia el 12 de enero de 1945, pues en el Artículo 13 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado (D.O. del 13 de diciembre de 1946) se atribuye a la nueva Secretaría la facultad de "organizar, vigilar y controlar las instituciones de beneficencia privada y la administración de los fondos públicos destinados a los propios servicios de asistencia".

"Según se desprende de la relación histórica anterior, en nuestro país la beneficencia empezó por ser privada, considerando a la Iglesia como tal, hasta convertirse, casi sin excepción, en pública, al ser nacionalizados los bienes inmuebles con que contaba, y al ser secularizados los establecimientos".

"Por lo que respecta a las acciones altruistas o filantrópicas iniciadas por los particulares, la primera Ley de Beneficencia Privada fue expedida el 7 de noviembre de 1889 y se reconoció personalidad jurídica a las asociaciones y fundaciones y permitió a los particulares la donación de sus bienes y se establecieron medidas para que se respetaran sus decisiones, esto gracias a la reforma constitucional del 14 de mayo de 1901 al Artículo 27 en donde "se permitió poseer y administrar bienes inmuebles a las asociaciones y fundaciones."

"Nuevas disposiciones aparecieron en una segunda Ley de 23 de agosto de 1904, en una tercera de 26 de enero de 1926, y una cuarta el 23 de mayo de 1933 "

La finalidad de estas últimas reformas, apunta el Dr. Acosta Romero “no fue ya fomentar los sentimientos generosos de los particulares sino medidas de supervisión y control de las instituciones.”¹³

A finales de la década de los 90 del siglo XX, surge un conflicto político-ideológico en el Distrito Federal, (Entidad Federativa del País con el mayor número de organizaciones Asistenciales), por la propuesta de reforma a la legislación Asistencial vigente: la Ley de Instituciones Asistenciales para el Distrito Federal. Lo que para algunos representaba un retroceso en la relación Estado-Asistencia Privada, ya que veían en tal reforma, que se atentaba a la independencia de ésta última.

Como en toda realidad social, existen intereses ideológicos y económicos que complicaron las relaciones entre las distintas partes del conflicto. La reforma se llevó acabo y se tiene desde Diciembre de 1998, una nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

Nos hemos propuesto como objetivo el desglosar y clarificar el marco jurídico y fiscal de la Actividad Asistencial, por lo que consideramos que no aportaría al mismo, el entrar al análisis de los últimos conflictos políticos que se vertieron alrededor de la Junta de Asistencia Privada.

Consideramos que la nueva Ley, no modifica el fondo de la Actividad Asistencial.

En su momento la impugnación de la nueva Ley por las Instituciones que se sintieron agraviadas, fue por la vía de la inconstitucionalidad de la misma, al considerar sin

¹³ *Ibidem*. pp. 805.

facultades legislativas en la materia Asistencial, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Suprema Corte resolvió la constitucionalidad de la ley y parece que todo ha vuelto a la normalidad.

Vimos oportuno anexar en el Apéndice, una entrevista del periodista Héctor Aguilar Camín, en su programa "Zona Abierta", con los actores políticos de este conflicto.

Pasaremos ahora al análisis de las figuras jurídicas existentes que son como instrumentos de las organizaciones Asistenciales.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS FIGURAS JURÍDICAS EXISTENTES EN EL MARCO JURÍDICO DE ACTIVIDAD ASISTENCIAL.

En nuestra Constitución se consagra la libertad de asociación.¹⁴ Por este motivo cuando en México un grupo de personas tiene interés en asociarse para realizar Actividades Asistenciales pueden hacerlo bajo dos figuras jurídicas:

La Asociación Civil (en su abreviatura A.C.) y;

La Institución de Asistencia Privada, (en su abreviatura I.A.P.).

En términos generales las definiremos como: *entidades con personalidad jurídica propia que, con bienes propiedad de particulares realiza actos con fines humanitarios de Asistencia, sin fines de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios.*

En el Código Civil para el Distrito Federal existe una disposición que nos dice:

Art. 2687: Las asociaciones de beneficencia se regirán por las leyes especiales correspondientes.

De la interpretación de este precepto se podría deducir que las Actividades Asistenciales cuentan con un marco jurídico definido, y que será la Ley especial en materia Asistencial el único marco jurídico aplicable a la misma.

El legislador, autoridades judiciales y administrativas, y los mismos interesados en el desarrollo Asistencial, no lo han interpretado de esta manera. Las personas que quieren

¹⁴ Art. 9 de la Constitución: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito..."

desarrollar Actividades Asistenciales pueden optar por constituirse como Asociación Civil, y por ende desvinculadas a la legislación Asistencial especial.

Cabe señalar que en diversas disposiciones que regulan la Actividad Asistencial, se habla de otro tipo de figuras como son: la Sociedad Civil o la nueva figura jurídica de Asociaciones Religiosas. Como lo veremos más adelante, estas figuras cuentan con una naturaleza jurídica que las hace incompatibles por ahora, para el desarrollo propio de las Actividades Asistenciales.

Pasaremos a delinear los elementos más importantes de la Asociación Civil y de la Institución de Asistencia Privada, definiéndolas según la doctrina jurídica y la legislación civil y fiscal vigentes.

1. - La Asociación Civil.

La Asociación Civil es una figura jurídica regulada por el Derecho Privado en el Código Civil para el Distrito Federal. Dada la naturaleza jurídica con que cuenta, ha sido utilizada para distintas finalidades.¹⁵

Es el caso de la Actividad Asistencial, que ha pesar de contar con una figura jurídica propia creada por el sistema jurídico mexicano, muchas organizaciones han recurrido a constituirse como Asociación Civil y no como Institución de Asistencia Privada. Veremos más adelante los motivos de este fenómeno.

¹⁵ Lacruz Berdejo, José Luis, Sancho Rebullida, y otros. Parte General del Derecho Civil. Vol. II Jose María Bosch editores, Barcelona, 1990, Pag. 276

El Diccionario Jurídico define en su voz "Asociación": (Acción y efecto de asociar, *socius*, compañero, juntar una cosa o persona con otra). "En el derecho civil es una persona jurídica con nombre, patrimonio y órganos propios originada en un contrato plurilateral en el que las partes se obligan a la realización de un fin determinado de carácter no económico. " ¹⁶

En materia Asistencial por tanto la Asociación Civil se constituye para realizar fines con beneficio de la comunidad que no tienen un fin preponderantemente económico, y sin fines de lucro.

No hacemos un análisis somero de la Asociación Civil, por exceder los fines de la presente investigación, pero señalaremos los principios que la rigen.

El Profesor Sánchez Medal hace un análisis somero de esta figura, y del cual hemos obtenido los elementos que más aportan al objeto de la presente investigación, haciendo los comentarios que hemos considerado oportunos.

Características de la Asociación Civil: ¹⁷

" a). En la Asociación Civil no existe *quórum* legal para las Asambleas, sino que los acuerdos se toman en ellas simplemente por la mayoría de los votos presentes, cualquiera que sea el número de asistentes.(Art. 2677, in fine del C.C.) Pues por no haber interés económico de por medio, es razonable que prevalezca la voluntad de quienes se preocupan por las actividades ideales o desinteresadas de la Asociación, sobre la diferencia o imposibilidad de quienes ni siquiera concurren a la Asamblea."

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 3a. ed. Porrúa. 1998. Pag. 246

¹⁷ *Op. cit.* Sánchez Medal. pp. 346-351.

"b) En la Asociación Civil no responden los directores en lo personal de las deudas sociales, a menos que su actuación haya sido dolosa o culposa."

Esta responsabilidad se relaciona con el destino de las donaciones, ya que los terceros pueden exigir cuentas del destino de sus donativos.

"c). Durante la vida de la Asociación Civil, no deben repartirse utilidades entre los asociados y aun en caso de liquidación de la misma, tales utilidades deben de aplicarse a otra Asociación o Fundación de objeto similar a la extinguida y sólo deben de reembolsares a los socios las aportaciones, a menos que en los estatutos se haya dispuesto expresamente que también se repartan las utilidades al disolverse la asociación." (Art. 2686 del C.C.).

Veremos como la legislación fiscal obliga -a las Instituciones que quieran obtener la calidad donataria -, a incluir una cláusula de destino del patrimonio en caso de liquidación o disolución, que consideramos que es de carácter imperativo, y que prevalecería sobre la cláusula que conviniere en el reparto de utilidades.¹⁸

Existe en la práctica el reparto de utilidades vía el pago de sueldos u honorarios a los directivos o trabajadores de la Asociación. Esto lo ha tratado de regular la legislación fiscal al poner limite sobre la base de porcentajes. El problema estriba, en que no existe un mecanismo de vigilancia por parte de la Autoridad para evitar este posible fraude, salvo la auditoria que haga Hacienda de las Instituciones. Se podría argumentar que el salario está gravado con ISR, pero este se puede evitar con el mero aumento del sueldo, hasta conseguir la cantidad deseada. En principio con el dictamen financiero -a que están obligadas todas las Asociaciones Civiles con calidad donataria-, se les vigila, pero en la

¹⁸ Cfr. Capítulo VI.

realidad la Secretaria de Hacienda no cuenta con la infraestructura de vigilancia, con que si cuentan las Instituciones de Asistencia Privada.

"d). El derecho de separación de los asociados es absoluto (Art. 2680 del C.C.), pues sólo se requiere avisarlo con dos meses de anticipación."

"e). La finalidad de la Asociación debe ser común, o sea en interés de todos los asociados y no sólo para beneficio de uno de ellos; una finalidad permanente y meramente transitoria; una finalidad posible, física y legalmente (Arts. 2670 y 2685- III del C.C.); y una finalidad no preponderantemente económica, lo que significa que el propósito primordial de los asociados no sea obtener utilidades económicas, aunque para realizar tal finalidad suela haber necesidad de efectuar aportaciones o de pagar cuotas".

La Legislación ha ido reformándose para permitir el financiamiento a través de actividades mercantiles o de prestación de servicios, y así poder dar cumplimiento a sus fines u obligaciones, esto, con las limitantes necesarias para no contradecir la naturaleza y finalidades Asistenciales.

"f). La fines de la Asociación tienen una especial significación en lo que se refiere a las facultades del director o directores de la asociación, ya que las facultades no existen para desviarse a objetivos diferentes de dicha finalidad social, puesto que han de sujetarse al estatuto y, por tanto, al fin de la misma Asociación." (Art. 2674, in fine del C.C)

En la práctica se recomienda que para no contravenir esta disposición, se redacte el objeto social con lineamientos amplios que le den un buen margen de acción a la misma Asociación, independientemente de que no se lleven a cabo todas las actividades y funciones previstas en el mismo.

"g). Si bien puede haber aportaciones y cuotas (Art. 2686 del C.C.), nada impide que no existan ni unas ni otras, pues no son de la esencia de la Asociación Civil."

Modos de terminación del contrato de Asociación:

"h). La Asociación Civil, como contrato y como persona moral, puede terminar atendiendo a tres criterios o causas:

- 1). Por razón de la voluntad, cuando la asamblea acuerda la disolución de la Asociación o se vence el término que los socios fijaron para su duración, a menos que la Asamblea de socios acuerde su prórroga. (Arts. 2685-I y II del C.C.)
- 2). Por razón de una resolución judicial, por ejemplo, por ser ilícito el fin de la Asociación, como juegos prohibidos. (Art. 2685-IV del C.C.)
- 3). Por razón del objeto, cuando la Asociación consiguió ya su objetivo que determinó su fundación o bien, cuando la Asociación se ha vuelto incapaz de realizar el fin para el que fue fundada (Art. 2685-III del C.C.).

"Al terminar la Asociación por cualquiera de las causas señaladas, se procede a la disolución y liquidación de la misma, en la inteligencia de que hay que seguir esta secuencia para llevar a cabo la liquidación: deben primeramente venderse los bienes sociales, pagarse después las deudas sociales, aplicar el remanente al reembolso de las aportaciones a los socios, y finalmente, si quedare algún sobrante, que serían las utilidades, se repartiría entre los mismos asociados en proporción a sus aportaciones, pero siempre que tal reparto así lo hubiere previsto expresamente el estatuto social, (y no cuente con la cláusula que prohibiera expresamente, por orden de la legislación fiscal, como lo vimos en el inciso "c)", ya que de no haber cláusula expresa al respecto en el pacto social deberán entregarse dichas utilidades a otra Asociación o Fundación de beneficencia que tenga un objeto similar al de la Asociación extinguida."(Art. 2686 del C.C.)

Opina Sánchez Medal que para hacer operante y efectiva esta disposición debería de reformarse la Ley del Notariado a fin de obligar a los Notarios a comunicar a la Junta de Asistencia Privada todas aquellas escrituras en las que se constituyan, reformen o liquiden asociaciones civiles y remitirle copia de tales instrumentos.¹⁹

El Dr. Castro y Castro en su Libro de Tópicos Fundacionales, considera a las Asociaciones Civiles como "otro importante número de organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo, que sin tener como finalidad estatutaria actos con fines humanitarios de asistencia, - sino que sus objetivos se localizan en el ámbito cultural, científico, artístico, de desarrollo social y económico, deportivo o de productividad y que intentan funcionar sin la participación del Estado, para estar incorporadas en el sistema jurídico -, han optado por la figura legal de las Asociaciones Civiles."²⁰

Y por tanto se da una diversidad de Asociaciones con objetos diferentes:
"Gracias a la connotación de que la finalidad no sea preponderantemente económica, las organizaciones sociales que se integran por decisión de sus creadores para atender sus preocupaciones o inclinaciones relacionadas con el beneficio de la sociedad a la que pertenecen, se han inclinado a constituirse bajo esta figura jurídica y como su forma es suficientemente amplia, cabe en ella grupo de servicio social, asociaciones profesionales, organizaciones promotoras, centros culturales, y movimientos ecológicos, dando poca uniformidad a la figura de la Asociación Civil. ",²¹

El mismo autor opina que "con este simplísimo instrumento jurídico estamos normando en México profundos cambios sociales". "Las asociaciones civiles no fueron

¹⁹ *Op. cit.* Sánchez Medal. P. 378

²⁰ *Op. cit.* Castro y Castro. P. 51.

²¹ *Ibidem.* Pag. 52

diseñadas para las organizaciones de utilidad social, sino para unir intereses privados no preponderantemente económicos y, por lo mismo la sociedad no dispone de instituciones privadas que regulan en especial los empeños a favor de la comunidad".²²

Pasaremos ahora a analizar la otra figura jurídica que cuenta con una legislación especial, a la cual las organizaciones con fines asistenciales pueden acogerse.

²² *Ibidem*. Pag. 53.

2. - La Institución de Asistencia Privada.

A diferencia de las Asociaciones Civiles la figura jurídica de la Instituciones de Asistencia Privada está ampliamente legislada y se organiza bajo la tutela de la Junta de Asistencia Privada, organismo desconcentrado del Distrito Federal.

La Ley que regula a este tipo de Instituciones es *la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal*.²³ Este marco jurídico contiene la naturaleza jurídica de las Instituciones de Asistencia Privada, así como sus derechos y obligaciones.

Enunciaremos las características más importantes de esta figura jurídica siguiendo los lineamientos que establece la propia LIAP.

El Art. 1º establece que:

“Las Instituciones de Asistencia Privada son entidades con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, sin propósito de lucro, que con bienes de propiedad particular ejecutan actos de Asistencia Social sin designar individualmente a los beneficiarios.”

Entendiéndose por Asistencia Social: el conjunto de acciones dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social. Así como las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad para resolver necesidades, ejercer sus derechos y, de ser posible, procurar su reintegración al seno familiar, laboral y social. (Art 2, fr. I. de la LIAP.)

La Asistencial Social consistirá en acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. (Art. 2, fr. I, parr. 2do. de la LIAP).

²³ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de Diciembre de 1998.

A diferencia de la Asistencia proporcionada por el Estado, ésta se realiza con bienes de propiedad particular, cabiendo la posibilidad de recibir financiamiento por parte del Estado.

Se rigen las IAP por medio de sus estatutos que se contienen en la escritura constitutiva de la Institución, así como por las leyes y reglamentos aplicables de acuerdo al marco de su actuación. (Art. 3 de la LIAP)

En materia fiscal se les consideran personas morales no contribuyentes, regidas por el Título III de la LISR.

En todo lo referente a la materia Civil, y que no haya sido señalado en la LIAP, se regirán por el Código Civil para el D.F.

En la impartición de servicios y de acuerdo con sus posibilidades, no podrán hacer discriminación de género, etnia, religión o ideología, procurando prestar los servicios con personal calificado y responsable, siempre respetando los derechos humanos, así como la dignidad e integridad personal de los beneficiarios. (Art. 3 de la LIAP).

Dada la finalidad de beneficio social que persiguen las IAP, se consideran de utilidad pública o de interés público (Art. 4 de la LIAP) y debido a ello, gozan de exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas que las leyes y gobiernos les confieren.

En el Distrito Federal se han ido consiguiendo importantes prerrogativas en materia de subsidios y exenciones de impuestos, mismos que analizaremos en su conjunto en el Capítulo IV.

El Art. 6 de la LIAP, establece que una vez constituidas como IAP, no podrán revocarse la afectación de bienes hecha por el fundador o fundadores.

En opinión del Dr. Sánchez Medal, esta disposición parece contraponerse a la naturaleza de los donativos, (herencias o legados), en el sentido de que al no cumplir los donatarios o administradores del patrimonio de la donación, con el objeto de la misma, el donante puede y tiene el derecho a revertir tal contrato.²⁴ Pensamos que a pesar del carácter imperativo de estas disposiciones, la autoridad Judicial deberá de tener en cuenta el cumplimiento de las condiciones en el que el patrimonio fue donado, y en su caso confirmar el contrato o revocarlo.

Existe una excepción singular a esta regla, ya que en el artículo 6 de referencia, en su segundo párrafo, prevé que podrá haber revocación del patrimonio donado, en caso de que la Administración Pública del Distrito²⁵ ocupe los bienes materiales y económicos que pertenezcan a las Instituciones, o celebren contratos que substituyan a los patronatos de las mismas.

Aunque no revistan las formalidades legales las disposiciones testamentarias hechas a favor de las Instituciones en cuestión, - sea por constituir las o bien para beneficiarlas -, nunca serán declaradas nulas tales disposiciones, sino que mantendrá la validez de las mismas. (Art. 12 de la LIAP).

²⁴ *Op.cit.* Sánchez Medal. Pag. 385.

²⁵ Debiéndose entender que se refiere a todo tipo de autoridad gubernamental, incluyendo a la federación.

Esta disposición es para salvaguardar la voluntad del autor de la sucesión y del beneficio que trae a las Instituciones de Asistencia, contra posibles intereses encontrados con terceros, que quisieran revertir los efectos de una disposición testamentaria por falta de formalidades. Habría que ver los casos concretos que se pudieran dar, pero nos parece importante este tipo de disposiciones complementarias a la legislación civil y que el Juez deberá de tomar en cuenta al tratar un caso, al haber una Institución de Asistencia Privada de por medio y su respectiva legislación.

Para la constitución de una IAP, la Ley prevé una serie de disposiciones que permiten una clara incorporación al régimen de la Asistencia Privada, en donde hace una serie de entrelazamientos con distintos actores como son Notarios Públicos, Jueces y la Junta de Asistencia Privada. (Arts. 8 al 23 de la LIAP).

El Art. 5 de la LIAP hace una aclaración que nos parece oportuna: señala que las obras caritativas realizadas por una persona física o moral exclusivamente con fondos propios no están sujetas a este marco jurídico. Asunto que es lógico, ya que no todo acto filantrópico deberá someterse a esta legislación, sino solamente quienes voluntariamente quisieren hacerlo y desarrollan esta actividad de forma institucional.

El Capítulo III de esta Ley hace referencia a los bienes que corresponden a la Asistencia Privada por disposición testamentaria o por Ley, ya que un testador puede destinar todos o parte de sus bienes a la Asistencia Privada sin designar Institución favorecida, por lo que corresponde a la Junta tal designación.

La actuación de los patronatos (Capítulo VI de la LIAP), queda sujeta a una estricta, constante y minuciosa vigilancia de la Junta de Asistencia Privada. (Arts. 40 al 48 de la LIAP).

Al respecto, este tipo de disposiciones marca una clara diferencia respecto a la nula vigilancia sobre la administración de las Asociaciones Civiles, con las mismas funciones asistenciales.

Los donativos hechos a las Instituciones de Asistencia Privada en caso de ser onerosos o condicionales, deberán ser autorizados por el Consejo Directivo de la Junta. (Arts. 26 a 28 de la LIAP). Este tipo de disposiciones tienen como finalidad el salvaguardar el patrimonio y funciones de las Instituciones Asistenciales, para que no se vea comprometido y llegue a menoscabar el servicio que prestan.

En cuanto a la naturaleza de las Instituciones de Asistencia Privada, la legislación prevé que podrán ser Fundaciones o Asociaciones (Art. 1º de la LIAP).²⁶

Las Instituciones - Asociaciones. Estas personas morales tienen el carácter de "Institución de Asistencia Privada" cuando reúne los dos requisitos siguientes:

a). Que los bienes, cuotas o servicios que aporten los asociados, se destinen a fines de Asistencia, sin propósito de lucro ni designación individual de beneficiarios, y; b). Que la Junta de Asistencia Privada apruebe la constitución y los estatutos de la asociación en cuestión.

²⁶ La denominación de "Fundación" puede ser adjudicada a la de una asociación que de hecho lo es, y que los socios fundadores con permiso de la JAP, han decidido denominarse de esta manera, por razones de tipo mercadológico o gusto personal.

Las Instituciones Fundaciones. Por medio de una declaración unilateral de voluntad se da nacimiento a una institución de Asistencia Privada, persona moral que en ese caso se constituye como una "fundación" con bienes que en forma irrevocable afecta el autor de tal declaración para realizar en forma permanente actos con fines humanitarios de Asistencia, sin propósitos de lucro, ni designación individual de beneficiarios. (Arts. 9 al 23 de la LIAP).

La fundación puede quedar constituida desde en vida del autor de la mencionada declaración unilateral de voluntad; o bien puede éste diferir hasta después de su muerte por medio de su testamento.

En uno y en otro supuesto el mismo fundador en vida o, en su caso, el albacea o el ejecutor del testamento, deben recabar de la Junta de Asistencia Privada la aprobación de su constitución y de sus estatutos.

En cuanto a la transformación y extinción de las IAP, el Capítulo V de la LIAP da una serie de disposiciones que establecen los mecanismos a seguir.

2.1. La Junta de Asistencia Privada:

La Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, con autonomía técnica y operativa, jerárquicamente subordinado al Gobierno del Distrito Federal. (Art. 70 de la LIAP.)

El Consejo Directivo y el Presidente de la Junta, son los órganos superiores de la Junta. (Art. 73 de la LIAP)

Integran al Consejo Directivo: El Presidente de la Junta, El Titular de la Secretaría del Gobierno del Distrito Federal; El Titular de la Secretaria de Finanzas del Distrito Federal; El Titular de la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal; El Titular de la Secretaría de Salud del Distrito Federal; El titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y cinco representantes de las Instituciones de Asistencia Privada. (Art. 74 de la LIAP).

El Presidente de la JAP será designado por el Gobernador del Distrito Federal, en base a la presentación de una terna por parte del Consejo Directivo de la Junta. Durará en su cargo 3 años, sin posibilidad a ser reelegido y está sujeto a remoción por parte del Gobernador del Distrito Federal. (Art. 76 de la LIAP)

La Junta de Asistencia Privada tiene la función de vigilar y controlar a las Instituciones de Asistencia Privada, con las siguientes facultades: (Art 72 de la LIAP).

- ⇒ Vigilar que las Instituciones de Asistencia Privada cumplan con lo establecido en la LIAP para el D.F., es sus estatutos y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- ⇒ Promover ante las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos fiscales y de otra índole, sin perjuicio de la capacidad de las Instituciones para solicitarlos por cuenta propia;

- ⇒ Representar y defender los intereses de las Instituciones en los supuestos previstos por la Ley;
- ⇒ Coordinarse con las demás dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que tengan a su cargo programas y que presten servicios de asistencia social, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, con el fin de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la atención de las necesidades asistenciales existentes, mediante el intercambio de experiencias y aplicación conjunta de recursos humanos, financieros y materiales;
- ⇒ Organizar servicios de asesoría jurídica, fiscal y administrativa para las Instituciones de Asistencia Privada, así como actividades de capacitación para el personal de dichas Instituciones.
- ⇒ Establecer un Registro de las Instituciones de Asistencia Privada y con base en éste, publicar anualmente un directorio de las mismas.
- ⇒ La autorización de: los estatutos de la Institución; presupuestos anuales; programas de procuración de fondos; programas de trabajo y operaciones, y;
- ⇒ Vigilancia de la información contable que debe entregar cada Institución mensualmente.

La naturaleza jurídico-administrativa de la JAP como organismo desconcentrado del Distrito Federal, le permite contar con una autonomía técnica, habiendo dependencia y

nexo de jerarquía, con el poder de nombramiento, mando y disciplina que ejerce el Gobernador del Distrito Federal.

Cada una de las IAP integrantes de la JAP, deberá cubrir una cuota que supone el 6 al millar de sus ingresos brutos, destinados a cubrir los gastos de operación de la Junta. No se pagará esta cuota por parte de los ingresos que consistan en comida y ropa o tratándose de Instituciones de Auxilio²⁷. (Art. 85 de la LIAP)

La JAP puede condonar el pago de esta cuota a las Instituciones con pocos recursos, esto sin menoscabar las prerrogativas con que cuentan por pertenecer a la Junta.

El capítulo XIII prevé una serie de sanciones por las violaciones que se presenten al cumplimiento de la LIAP, de sus reglamentos, acuerdos y resoluciones que tome la JAP.

Es de llamar la atención que sólo habla de las sanciones aplicables a las personas físicas que constituyen los patronatos o el Consejo Directivo de la IAP, y no de las posibles sanciones a las Instituciones. En el Código Civil, se prevén algunas causas de terminación del contrato de Asociación Civil, mismas que serían aplicables a las IAP.

2.2 Algunas razones del porqué a pesar de existir legislación propia para la Asistencia Privada, algunas Instituciones Asistenciales prefieren constituirse como A.C. y no someterse a la JAP.

²⁷ Instituciones de Auxilio: Instituciones transitorias que se organicen para satisfacer necesidades producidas por epidemias, guerras, terremotos, inundaciones o por contingencias económicas. Art. 2do. de la LIAP.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada fue creada con la finalidad de dar un marco jurídico a la Actividad Asistencial y organizar a toda Institución bajo la tutela de un órgano de vigilancia, protección y promoción como lo es la Junta de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. En principio, lo correcto sería que las Instituciones que quieran desarrollar la Actividad Asistencial se constituyeran exclusivamente como IAP, sometiéndose a la legislación y tutela de la JAP, lo que no sucede en todos los casos, ya que como vimos, existe la posibilidad de acudir a la figura de la Asociación Civil, misma que queda totalmente libre de la tutela por parte de las autoridades.

El Código Civil contempla la existencia de las IAP, pero no hay precepto que prohíba o limite a las Instituciones a circunscribirse a la LIAP, así como al órgano que las rige.

Porque, ¿de qué nos sirve tener un marco jurídico y un órgano que aglutina a Instituciones con fines Asistenciales, con una serie de normas de fiscalización, si existe la posibilidad de constituirse con las mismas prerrogativas fiscales, fuera de este orden?

Parece que todo funciona normal, aún al existir esta realidad, ya que son bastantes las Instituciones que optan por constituirse como IAP con todas las consecuencias de fiscalización que esto conlleva, y otras muchas que optan por la figura de la AC, quedando exentas de fiscalizaciones por parte de ningún órgano gubernamental.

Entonces, ¿qué podría motivar a las Instituciones constituirse IAP, si están sujetas a fiscalización y una serie de limitantes?. Varios motivos:

Las Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal cuentan con un prestigio ganado, precisamente por estar sometidas a una Ley y una Junta de vigilancia. Existe también un aliciente económico por parte de una de las Instituciones de Asistencia Privada más grandes, el Nacional Monte de Piedad IAP, que suele repartir entre las Instituciones pertenecientes a la JAP, un donativo por unos cuantos miles de pesos (en 1998 era de \$ 100,000.00, cien mil pesos M.N.), con lo que muchas Instituciones sobrevivían en sus gastos administrativos.

Otro motivo son las funciones de asesoría que ejerce la JAP en la operación administrativa de las Instituciones, lo que representa una ayuda valiosa para poder sacar adelante la Institución.

Además, hay que tomar en cuenta que en el Distrito Federal existen por lo menos dos corrientes filantrópicas que han chocado ideológicamente, y por tanto cada una defiende sus intereses y posturas. Esto no es que esté documentado, pero se conoce en el argot filantrópico el hecho de que una de las corrientes se agrupa en la figura de la Institución de Asistencia Privada y la JAP, y la otra bajo la Institución llamada CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía A.C), que agrupa a una cantidad fuerte de Instituciones Asistenciales, constituidas como Asociaciones Civiles. El CEMFI en conjunto con Universidades y Fundaciones, ha elaborado una propuesta de Ley, que reforma el actual esquema del sistema jurídico en materia Asistencial. Hemos anexado en el apéndice la iniciativa de Ley que ha sido presentada en el Poder Legislativo Federal, esperando ser tomada en cuenta por los legisladores.

Por tratarse de una iniciativa nos hemos reservado los comentarios que merece la propuesta de reforma hecha por la misma, no sin decir, que creemos que es un esfuerzo loable que puede beneficiar al campo Asistencial en nuestro país.

3. -Inviabilidad de otras figuras jurídicas para desarrollar Actividades Asistenciales.

De la Sociedad Civil y la Asociación Religiosa, se podría pensar que son figuras jurídicas que pueden fungir como Instituciones Asistenciales, -por así insinuarlo la legislación fiscal-, pero veremos su inviabilidad en materia Asistencial.

3.1. La Sociedad Civil.

Es el Título III de la LISR quien hace referencia implícita en la redacción de los artículos que lo contienen, de la posibilidad de que la Sociedad Civil tenga como finalidad la Actividad Asistencial.

Es el Art. 70, fr. VI, que hace referencia a las Instituciones Asistenciales y que a la letra dice:

Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no-contribuyentes... las siguientes:

VI.- Instituciones de asistencia..., así como las sociedades o asociaciones civiles autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, ...

Consideramos que esto es una imprecisión legal, dado que la naturaleza de la Sociedad Civil, a diferencia de las otras figuras jurídicas que contempla la Ley, es la de

desarrollar una actividad de carácter preponderantemente económico, como lo dice el concepto de la figura en el Art. 2688. del C.C.:

Por el contrato de Sociedad, los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

El fin preponderantemente económico es incompatible con la naturaleza Asistencial, que como veíamos no persigue un fin económico.

De hecho actualmente no existe ninguna Sociedad Civil autorizada por Hacienda para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta.

3.2. La Asociación Religiosa.

La figura de la Asociación Religiosa es relativamente nueva en nuestro Derecho, y nace con la necesidad de dotar de personalidad jurídica a las Iglesias y regular el culto público en nuestro país.²⁸

Creadas a través de la Ley de Asociaciones Religiosas, gozan según la legislación fiscal, de la prerrogativa de ser consideradas como personas morales no-contribuyentes.

Art. 70 de la LISR:

Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no contribuyentes..., las siguientes:

XV. Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines políticos, deportivos o religiosos.

²⁸ Aguilar Álvarez de Alba, Horacio. *Breves reflexiones en torno a las reformas constitucionales de los Artículos 3º, 5º, 27º y 130º. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho.* México, 1995 Pag. 578.

Pero no están incluidas en la redacción de la fracción VI del mismo artículo que trata acerca de la Actividad Asistencial, en donde si menciona a las Instituciones de Asistencia y Beneficencia, y a las Asociaciones Civiles.

Anteriormente se les negaba explícitamente la posibilidad de conseguir la autorización para recibir donativos deducibles del ISR, pero eso fue derogado por el Legislador en 1999.

Por tanto, una Asociación Religiosa puede contener en su objeto social alguna de las actividades Asistenciales que el Art. 70, fr. VI contempla, pero dudamos que la autoridad hacendaria les otorgue la autorización de recibir donativos (procedimiento que veremos en el Capítulo IV), por contener en sus estatutos estos supuestos, al no estar contempladas como posibilidad en el precepto fiscal antes citado.

Estamos a favor de que este tipo de Instituciones les sea reconocida la capacidad de desarrollar las Actividades Asistenciales y contar con todas sus prerrogativas.

CAPÍTULO IV: EL CARÁCTER NO CONTRIBUYENTE DE LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.

El régimen tributario de la Actividad Asistencial, - contenido en su mayoría en la Ley del Impuesto sobre la Renta -, considera a las Instituciones que la conforman como personas morales *no contribuyentes*.

En este capítulo analizaremos aquellos aspectos que afectan a la operación y desarrollo de dichas Instituciones, estableciendo sus obligaciones y derechos tributarios, así como los beneficios y ventajas que otorgan los diversos ordenamientos vigentes.

Agruparemos a las Asociaciones Civiles con las Instituciones de Asistencia Privada en el término de: "Instituciones Asistenciales", señalando en su caso las diferencias que existen entre ambas.

1. - Enmarcación según la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Las Instituciones Asistenciales son personas morales *no contribuyentes* del impuesto sobre la renta, de conformidad con el primer párrafo del artículo 68, del Título III de la LISR.

Este carácter fiscal se le conoce como exención de impuestos. El maestro Rodríguez Lobato nos dice al respecto: "El Estado como sujeto activo de la relación tributaria, tiene como principal atribución en el campo impositivo, exigir el cumplimiento de la obligación fiscal en los términos previstos por la Ley, sin poder renunciar al cobro del impuesto.

Por lo tanto en el Derecho Fiscal no puede existir la figura del perdón o de remisión de deuda que existe en el Derecho Privado. Sin embargo, en materia impositiva se ha creado otra figura que no tiene por objeto perdonar a los causantes de créditos fiscales, sino simplemente no los hace exigibles conforme a las reglas generales establecidas única y exclusivamente en la Ley. Esta figura tributaria es la exención.”²⁹

Margain afirma que “la exención de pago de la obligación tributaria es un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia o política económica.”³⁰

Gracias a la exención del impuesto sobre la renta - y de otras prerrogativas fiscales como veremos -, la actividad filantrópica puede desarrollarse favorablemente.

La ley exige diversos requisitos para las Instituciones que quieran ser favorecidas con este instrumento fiscal, tanto en su constitución como personas morales, como en las actividades que lleven acabo.

Juega un papel importante la redacción de los estatutos de una Institución Asistencial, ya que para ser considerada como tal debe de incluir distintas disposiciones de carácter civil y fiscal en las partes de su contrato, - ya sea de Asociación Civil o de Institución de Asistencia Privada -.

Las IAP tienen la ventaja de contar con la asesoría por parte de la JAP, que al momento de solicitar la constitución de la misma, orientan acerca de la redacción de los estatutos de la Institución como de los requisitos exigidos por la LISR y la LIAP.

²⁹ Rodríguez Lobato, Raúl. El Derecho Fiscal. Harla, México, 1986. Pag. 157

³⁰ Margain Manoutou, Emilio. Introducción al Derecho Tributario Mexicano. 9a ed. Porrúa, México, 1989, Pag. 292.

El objeto social de la Institución, también llamado el “fin o causa de la sociedad”³¹, deberá contener alguno de los supuestos establecidos en el título III de la LISR, para ser considerada como no contribuyente, y en su caso, alcanzar la autorización por parte de Hacienda para recibir donativos deducibles del ISR.

El maestro Barrera Graf nos dice que la finalidad u objeto social es: “un elemento esencial del contrato de toda sociedad, estando constituido por obligaciones de dar o de hacer”.³² Como elemento esencial, deberá comprender la obligación de dar o hacer un servicio Asistencial.

El art. 68 de la LISR establece:

“Las personas morales a que se refieren los artículos 70 y 73 de esta Ley... no son contribuyentes del impuesto sobre la renta...”.

Es el artículo 70 en su párrafo VI el que encuadra a las Instituciones Asistenciales:

“Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no contribuyentes...:

VI. Instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que sin designar individualmente a los beneficiarios tengan como actividades las que a continuación se señalan:

a) La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;

³¹ Barrera Graf, Jorge. Las sociedades en el Derecho Mexicano. UNAM, México. 1983. Pag. 67

³² *Ibidem*. Pag. 28

- b) *La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos de escasos recursos;*
- c) *La prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios a personas de escasos recursos, especialmente a menores, ancianos e inválidos;*
- d) *La readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas;*
- e) *La rehabilitación de farmacodependientes de escasos recursos.”*

Por lo tanto son consideradas personas morales no-contribuyentes del ISR:

- a.- Las Instituciones de Asistencia Privada, jurídicamente constituida como tal, según la LIAP y sujeta a la JAP del Distrito Federal;
- b.- Las Asociaciones Civiles que cuenten con la autorización para recibir donativos deducibles del ISR, lo que implica cumplan con todos los requisitos que la ley exige para dar tal autorización, como lo veremos en el Capítulo V, y;
- c.- Las Asociaciones Civiles que contengan en su objeto social algunos de los supuestos establecidos en la fracción VI del artículo 70, aún sin contar con la autorización para recibir donativos deducibles del ISR.

El problema del tercer supuesto, está en la interpretación que la autoridad hacendaria quiera dar a este artículo, pudiendo determinar que una Asociación Civil no cuenta con el carácter de *no contribuyente*, al no contar con la autorización de recibir donativos deducibles del ISR.

Consideramos que esta posible interpretación iría en contra el espíritu de la ley, ya que una Asociación Civil cuyo objeto social comprende uno de los supuestos de la Actividad Asistencial y desarrolla tal actividad, sin ánimo de lucro, pero que carece de la

autorización que la hace “donataria autorizada”, no puede por una interpretación legalista, ser considerada como contribuyente, con todo lo que eso implicaría al ser objeto de gravamen todos los ingresos obtenidos por desarrollar su actividad.

2.- Cuándo las Instituciones Asistenciales son causantes del impuesto sobre la renta.

Hay diversas disposiciones que señalan los supuestos que hacen causantes del ISR a las Instituciones Asistenciales, que como veíamos, la ley las considera personas morales *no contribuyentes*.

Son dos los motivos por los que se causa el ISR en caso de las Instituciones Asistenciales:

a.- cuando se determine lo que la legislación fiscal denomina *remanente distribuable*, concepto que como veremos, abarca distintas supuestos, y;

b.- cuando generen ingresos provenientes de actividades, que la ley considera que deben de ser gravados.

2.1 Al determinarse remanente distribuable.

El término de remanente distribuable atiende a varios conceptos:

Un primero concepto se refiere al gravamen impuesto a los miembros asociados de la Institución, cuando reciben cantidades en efectivo o en bienes, que les son entregadas por la persona moral, por razón de “utilidades”. (Entrecomillamos “utilidades”, porque en principio son personas morales que no tienen fines preponderantemente económicos ni de lucro).

El Art. 68 de la LISR en su primer párrafo dispone:

"...Sus integrantes (los integrantes de las personas morales consideradas como no-contribuyentes) considerarán como remanente distribuible únicamente los ingresos que éstas les entreguen en efectivo o en bienes, siempre que en este último caso, tratándose de personas físicas excedan de la cantidad a que se refiere la fracción XXIV del artículo 77 de la Ley". (Cantidades que en un año no exceda tres veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.).

Vamos a ejemplificar este supuesto:

Una Institución Asistencial A.C., cuya actividad es un Hospital integrado por 6 asociados, obtiene durante el ejercicio ingresos propios de su actividad y gastos como sigue:

	\$ pesos.
Ingresos propios de la actividad	150,000
Gastos sujetos a comprobación	120,000

Conforme a los datos anteriores, el remanente distribuible se determina como sigue:

Ingresos propios de la actividad	150,000
Menos:	
Deducciones comprobadas	120,000
Remanente distribuible	30,000
Por:	
Tasa del Impuesto	20%
Impuesto provisional a cubrir por cuenta de los asociados, mismo que se retendrá al momento de distribuir el remanente:	6,000
Impuesto cubierto por la persona moral:	6,000
Entre:	
Número de socios	6
Impuesto acreditable por cada uno de los socios*	1,000.

*El impuesto enterado por la persona moral, podrá ser acreditado por el asociado al presentar su declaración anual.

Un segundo concepto nos lo da el art. 70 en su último párrafo:

“ Las personas morales a que se refieren las fracciones.... VI..., considerarán remanente distribuible, aun cuando no lo hayan entregado en efectivo o en bienes a sus integrantes o socios, el importe de las omisiones de ingresos o las compras no realizadas e indebidamente registradas; las erogaciones que efectúen y no sean deducibles... ; los préstamos que hagan a sus socios o integrantes o a los cónyuges, ascendientes o descendientes en línea recta de dichos socios o integrantes, con excepción de aquellos que reúnan los requisitos señalados en la fracción IV del artículo 120 de la Ley”

“En el caso de que se determine remanente distribuible en los términos del párrafo anterior, la persona moral de que se trate enterará como impuesto a su cargo el impuesto que resulte de aplicar sobre dicho remanente distribuible, la tasa o por ciento máximo para aplicarse sobre el excedente del límite inferior en el artículo 141 de la Ley, en cuyo caso se considerará como impuesto definitivo, debiendo efectuar el entero correspondiente a más tardar en el mes de febrero del año siguiente a aquél en el que ocurra cualquiera de los supuestos a que se refiere dicho párrafo”.

Tratándose de préstamos que en los términos de este párrafo se consideren remanente distribuible, su importe se disminuirá de los remanentes distribuibles que la persona moral distribuya a sus socios o integrantes”.

En el caso de que se determine remanente distribuible, se enterará como impuesto a su cargo el 34% sobre dicho remanente a más tardar en el mes de febrero del año siguiente.

Consideramos que la LISR es confusa en este tema. Utiliza el termino *remanente distribuible* para encuadrar situaciones distintas.

El legislador debe modificar estas disposiciones y hacerlas más claras y comprensibles, no prestándose a diversas interpretaciones, lo que genera una desventaja para los contribuyentes en caso de que la autoridad hacendaria interprete en contra de sus intereses.

Nos vemos en la obligación de señalar que una vez hecho el análisis de los preceptos aplicables en esta materia, observamos que es un verdadero laberinto el dilucidar los preceptos aplicables en materia fiscal a las actividades asistenciales.

Tanto en la legislación como en sus reglamentos, y en la gran cantidad de disposiciones de la "miscelánea fiscal", - que suele expedir el Ejecutivo con "fines aclaratorios"-, hay una serie de preceptos que hay que tomar en cuenta para no cometer alguna irregularidad.

Esta situación nos lleva a adelantar una de las conclusiones de la presente investigación: en materia Asistencial, la legislación fiscal no debería de ser tan compleja y oscura, ya que hace que las personas que con desinterés y de forma voluntaria quieren trabajar en este campo, se vean obligadas a tener que consultar a especialistas en la materia, y así poder desarrollar su actividad con legalidad y eficiencia.

3. Principales obligaciones de las Instituciones Asistenciales, en cuanto consideradas como personas morales no contribuyentes.

Principales obligaciones:

- Llevar sistemas y registros contables según disponga el Código Fiscal de la Federación.

- Expedir comprobantes por las enajenaciones que efectúen, los servicios que presten y en su caso, por arrendamiento de bienes, así como conservar una copia de los mismos, los que deberán reunir los requisitos fiscales.
- Obligaciones por pagos a terceros:
 - Retener y enterar mensualmente el impuesto a cargo de terceros y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, tales como recibos de honorarios, de arrendamiento, etc.
 - Expedir constancias por las retenciones que efectúen.
- Proporcionar información de pagos a extranjeros, así como de prestamos del extranjero.
- Presentar declaraciones anuales informativas en el mes de febrero, sobre las retenciones mencionadas.
- Retener y enterar en su caso las cuotas obreras del IMSS y SAR, así como las aportaciones del INFONAVIT.³³
- Presentar declaración anual sobre ingresos obtenidos y erogaciones efectuadas, a más tardar en el mes de marzo de cada año.³⁴
- Presentar semestralmente en los meses de Julio y Enero, relación de los donativos que le han sido otorgados, con los datos del donante y el monto del mismo.³⁵
- Las Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada que sean donatarias autorizadas tienen que presentar anualmente un Dictamen Fiscal por Contador Público Autorizado.

³³ IMSS mensualmente. SAR e INFONAVIT bimestralmente

³⁴ En el formato HISR-71. Declaración anual de las personas morales que no determinan remanente distribuible.

³⁵ Por medio del formato 50. Declaración de contribuyentes que otorguen donativos.

4. La exención en otros impuestos:

El cuerpo fiscal en materia Asistencial es congruente en cuanto a los beneficios que gozan las Instituciones Asistenciales, ya que en otro tipo de impuestos también reciben diversas exenciones.

4.1.- Impuesto al Activo.

Al ser clasificadas las Instituciones Asistenciales como personas morales no contribuyentes del ISR, también quedan exentas del impuesto al Activo, como lo dispone el art. 6, fracción I de la Ley del Impuesto al Activo.

"Art 6.- No pagarán el impuesto al activo las siguientes personas:

I. Quienes no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta."

"El IMPAC guarda una estrecha vinculación conceptual con el ISR." "Se crea el IMPAC como un control de los contribuyentes evasores del ISR."³⁶ En el caso de las Instituciones Asistenciales que son consideradas no contribuyentes, este impuesto no les afecta.

Si fueran causantes del Impuesto al Activo se verían bastante perjudicadas, porque suelen constituir su patrimonio con bienes objeto de gravamen por este impuesto.

4.2.- Impuesto al Valor Agregado.

Con respecto al IVA, existe un régimen especial que dispone que quedan liberadas las Instituciones Asistenciales del pago del IVA cuando:

Por la prestación de servicios:

³⁶ Pérez Robles. Arturo. *Consideraciones en torno a la Reforma del 10 de mayo de 1996, en materia del Impuesto al Activo*. Revista: *Ars Iuris*. Num. 16. Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. 1996. Pag. 502

Estos sean de forma gratuita;

Se proporcionen a sus miembros como contraprestación normal por sus cuotas y siempre que el servicio se relacione con los fines propios de su actividad;

Y tratándose de enajenación se relacione con los siguientes bienes:

El suelo; (art. 9, fracción I de la LIVA);

Libros, periódicos y revistas, así como el derecho para usar o explotar una obra, que realice su autor; (art. 9, fracción III de la LIVA), y;

Bienes muebles usados. (art. 9, fracción IV de la LIVA).

5. Impuestos Locales.

El gobierno del Distrito Federal también ha asumido el compromiso de apoyar a la Actividad Asistencial. Tiene todo un programa de subsidios y facilidades administrativas, (política que no ha variado a pesar de venir de gobiernos ideológicamente distintos), para las Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

En el caso de las Asociaciones Civiles no existe un compromiso formal, pero pueden beneficiarse de estas prerrogativas si demuestran estar llevando acabo las Actividades Asistenciales.

El subsidio es un recurso que tiene el Estado en materia de fomento de actividades de los particulares.³⁷

El Diccionario Jurídico Mexicano en su voz subsidio nos dice:

"Debe de entenderse como subsidio el acto administrativo que confiere y reconoce a los agentes privados de la economía en favor de una actividad productiva determinada,

³⁷ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1981. Pag. 58

un beneficio de orden económico que es exigible frente al Estado, conforme a las disposiciones legales o reglamentarias que ordenan su otorgamiento".³⁸

El Gobierno del Distrito Federal, por medio de un decreto del Ejecutivo, establece las bases de los subsidios otorgados a las Instituciones Asistenciales.³⁹

Se otorga el subsidio del 100% respecto de las siguientes retribuciones:

- *Impuesto Predial de los inmuebles que se destinen en su totalidad al trabajo de las instituciones, o bien una parte proporcional para aquellos que se dedican parcialmente al cumplimiento de sus objetivos.*
- *Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles que se destinen a cumplir con los objetivos de las instituciones.*
- *Impuesto sobre nóminas de los trabajadores indispensables para realizar el trabajo de las instituciones.*
- *Impuesto sobre espectáculos públicos que se lleven a cabo para recabar fondos y contribuir a solventar gastos propios de las instituciones.*
- *Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos que realicen las instituciones para recabar fondos como apoyo para el desempeño de sus labores.*
- *Derechos por la autorización para el uso de la red de agua y drenaje en los espacios donde las instituciones realizan su trabajo.*
- *Derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en trámites relacionados con bienes inmuebles y actividades de las instituciones.*
- *Derechos para la expedición de las licencias de construcción para edificios y terrenos de las instituciones.*
- *Derechos por el suministro de agua para las instituciones que se encuentren seriamente afectadas en su economía y supervivencia.*

³⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op.cit.* Pag. 3008

³⁹ Información obtenida de un panfleto denominado: " Prerrogativas Fiscales para la Asistencia Privada". Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Para obtener estos subsidios, las Instituciones deben acreditar ante la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, lo siguiente:

- 1. Que se trata de Instituciones de Asistencia Privada.*
- 2. Que la actividades que realizan no son con fines de lucro, y;*
- 3. Que están legalmente constituidas para realizar actividades de asistencia.*

El trámite para la obtención de dicho subsidio consiste en que las IAP presenten la solicitud de subsidio ante la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, precisando lo siguiente:

- 1. Las contribuciones sobre las que se pida el subsidio y el monto de ellas, acompañando la constancia expedida por la JIA, en la que se certifique que la información proporcionada por la Institución es fidedigna y que se encuentra realizando las actividades para la que fue creada.*
- 2. En el caso de los derechos por el suministro de agua, también se deberá presentar un dictamen emitido por la Junta para certificar la situación precaria de la Institución.*

Las solicitudes que se presenten serán analizadas por la Secretaría de Finanzas, la cual emitirá el reconocimiento de subsidio y notificará a la Institución que lo haya solicitado para que se proceda a su correcta aplicación.

Este apoyo es inestimable y motivador para las personas que han decidido invertir su tiempo y dinero en la creación, promoción y desarrollo de las Instituciones Asistenciales.

Nos parece adecuado que la Secretaría de Finanzas exija la autorización de la JAP, para verificar si la IAP que solicita el beneficio, cumpla con la prestación de servicios asistenciales.

Con este tipo de acciones, creemos, que el desarrollo de la filantropía en nuestro país se moderniza, y que con el mismo se terminan beneficiando los más necesitados.

Pasemos ahora al análisis de una de las prerrogativas más importantes de que gozan las Instituciones Asistenciales, como lo es la posibilidad de recibir donativos deducibles del ISR.

CAPÍTULO V: LA “CALIDAD DONATARIA” DE LA INSTITUCIONES ASISTENCIALES.

1. ¿Qué entendemos por calidad donataria?

La autorización por parte de la SHCP a las personas morales de poder recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta. (Art. 70- B de la LISR).

El término de “calidad donataria” aunque no es un término estrictamente técnico jurídico, en el argot Asistencial y Fiscal es ampliamente utilizado.

Como analizamos en el Capítulo anterior, la categoría, de "donataria", representa todo un régimen de exenciones.

Más adelante, cuando veamos las fuentes de financiamiento, veremos que las Instituciones que cuentan con tal autorización, se benefician de la Ley y reciben un tratamiento especial.

2. Procedimientos y requisitos para adquirirla.

El trámite se lleva acabo ante la Secretaria de Hacienda, hoy en día el SAT (Sistema de Administración Tributaria), que turna el asunto a la Dirección Jurídica de Ingresos, quien juzga la viabilidad de la Institución según se cumplan los requisitos exigidos por la LISR y su reglamento.

Requisitos para ser una Institución Asistencial autorizada por Hacienda para recibir donativos deducibles, (Art. 70-B de la LISR):

Las Instituciones Asistenciales deberán:

- ⇒ Estar constituidas exclusivamente y funcionar en forma preponderantemente como Institución Asistencial, y que sin designar individualmente a los beneficiarios, tengan como actividades alguna de las señaladas en la fracción VI del art. 70 de la LISR.

- ⇒ Que las actividades que realicen, tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o se involucren en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación..⁴⁰

- ⇒ Que destinen sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribuible a persona física alguna o a sus integrantes personas físicas o morales, salvo que se trate de una persona moral de este mismo tipo, o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.

- ⇒ Que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos. Deberá constar en la escritura constitutiva esta cláusula con carácter de irrevocable.

- ⇒ Mantener a disposición del público en general la información relativa a la autorización para recibir donativos, así como al cumplimiento de sus

⁴⁰ No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito.

obligaciones fiscales por el plazo y en los términos que mediante reglas de carácter general fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las personas morales que cuenten con autorización para recibir donativos deducibles del ISR, se darán a conocer en el anexo 14 de la Resolución Miscelánea a través de la publicación en el D.O.F.

A este tipo de Instituciones se les obliga cumplir con una serie de requisitos:

- Tener la información contable y financiera a disposición del público del público en general, dada la naturaleza del patrimonio, como de interés público. (Art. 70-B fr. VI de la LISR)
- Dictaminar sus estados financieros por un Contador Público autorizado para ello. Esta obligación antes se limitaba para las Instituciones con calidad donataria, pero con la nueva LIAP, se ha extendido a todas las IAP. (Arts. 57 y 58 de la LIAP.)

Resulta ser muy gravosa la obligación de este Dictamen para las Instituciones, ya que es un servicio de un alto costo por parte de los despachos contables.

Planteamos la posibilidad de dividir a las Instituciones Asistenciales entre grandes y pequeñas, en función de su patrimonio y estructura, y eliminar para las últimas el requisito de dictaminarse contablemente, y así poder ahorrarse este gasto.

Creemos que la finalidad del legislador es la de tener un control sobre este tipo de Instituciones, pero debería de existir una norma en el Arancel de los auditores que los obligue a brindar un apoyo social, y así tasar sus honorarios bajos. El ejemplo de este tipo

de normativa existe en el Colegio de Notarios, que los obliga a realizar una serie de certificaciones a bajos precios, en lo referente a Inmuebles de interés social, lo que representa un apoyo real a las clases más necesitadas de la población.

Anteriormente las IAP contaban con la prerrogativa de su propia legislación y estaban exentas de dicho dictamen, ya que ya contaban con un control estricto por parte de la JAP, obligadas a proporcionar informaciones periódicas de todos sus movimientos contables y financieros de forma mensual.

En la práctica Instituciones Asistenciales con muy bajos recursos tienen que realizar una serie de gastos que difícilmente pueden ser comprobables fiscalmente, y por tanto no pasarían el Dictamen Contable exigido por la LISR y la LIAP, además que es de comprender que el personal que suele laborar en este tipo de Instituciones no se equipara al del ámbito empresarial, y por tanto es más difícil exigirles una administración que pueda afrontar una dictaminación contable.

Por lo visto hasta ahora, la calidad donataria no es difícil conseguirla, si se cumplen con los requisitos antes descritos.

Pondremos ahora el ejemplo de un caso atípico de la Actividad Asistencial, en donde un Hospital de reconocido renombre en la ciudad de México, y con grandes posibilidades financieras, se constituyó como IAP, obteniendo por parte de Hacienda la calidad donataria.

El Hospital ABC, conocido como el Hospital Inglés, es una IAP, y por lo tanto goza de todas sus prerrogativas. Dicha figura jurídica la consiguió, al comprometerse en asistir en su Hospital a todos los habitantes vecinos a 5 km. a la redonda; (colonias con

personas de muy escasos recursos). No conocemos con exactitud cuál sea la situación de dicha Institución, pero a simple vista, se reconoce que no cumple con lo dispuesto en la legislación, ya que seguramente la mayor parte de sus ingresos la obtienen del servicio médico que prestan a los particulares.

Con este ejemplo queremos señalar, que al no haber claras limitantes, el funcionario del gobierno en turno tiene una absoluta discrecionalidad sobre el asunto, y por tanto no se juzga conforme a la equidad, principio que es fundamental en materia tributaria.

2.1. Vigencia de la autorización para recibir donativos deducibles.

Una vez que ha sido otorgada la calidad donataria por Hacienda no es necesario para su renovación, que se solicite, sino que Hacienda renovará automáticamente a las Instituciones ya autorizadas, salvo que haya identificado alguna anomalía que merezca sea removida tal autorización.

El Código Fiscal dispone que las resoluciones administrativas dirigidas a agrupaciones dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en que se otorguen, o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo.

Al obtener la autorización se le solicita que la SHCP expida una carta de acreditación, con la que cual la Institución podrá solicitar donativos que serán deducibles, ya que las publicaciones en el Diario Oficial de Instituciones Autorizadas son pocas en el

transcurso del año y sin este documento, tendrían que esperar la publicación para solicitar donativos.

Se recomienda a las Instituciones mostrar dicho documento, pero no expedir el recibo del donativo, ya que no se contaría con la fecha de publicación en el Diario Oficial. El recibo se expediría hasta entonces, y el donante no debe preocuparse, ya que tiene todo el ejercicio fiscal y hasta el límite de declaración anual para recibirlo.

Cuando la IAP haya efectuado modificaciones de cualquier tipo a sus objetivos asistenciales, - la JAP debió de haberlos revisado y autorizado previamente- deberá remitir la copia de la escritura protocolizada ante Notario Público que los contenga, a efecto de que la JAP promueva nuevamente la autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.

Estudiaremos ahora las posibilidades de financiamiento de las Instituciones Asistenciales, según la legislación fiscal vigente.

CAPÍTULO VI: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.

Analizaremos las fuentes de financiamiento desde distintas ópticas, considerando como las más importantes: los sistemas de financiamiento para las Instituciones Asistenciales; la congruencia jurídica para las Instituciones Asistenciales consideradas como personas morales no contribuyentes, - en donde veremos algunas disposiciones confusas y lagunas en la ley -; así como los condicionamientos a este tipo de personas morales, en lo que se refiere a la rendición de cuentas por parte de sus administradores y dictaminadores fiscales.

Las Instituciones Asistenciales pueden hacerse de fondos en la forma tradicional; esto es a través de donativos de particulares o de empresas que pueden hacer deducibles del ISR, o; realizar actividades patrimoniales de carácter mercantil, para lo cual existen normas especiales con las respectivas limitantes.

Es importante dilucidar la naturaleza jurídica del patrimonio de las Instituciones Asistenciales, por su carácter de interés público.

Para Bonnecase el Derecho patrimonial es “el conjunto de reglas que rigen las relaciones de derecho, y las situaciones jurídicas, derivadas de la apropiación de riquezas y del aprovechamiento de los servicios.”⁴¹

Las reglas de Derecho patrimonial en materia Asistencial, - proporcionadas por la legislación fiscal y civil -, hacen del patrimonio Asistencial un patrimonio de naturaleza

distinta al de las Sociedades Mercantiles, ya que con el mismo no se persiguen fines de lucro para sus integrantes.

Para el maestro Gutiérrez y González, “el patrimonio se forma de dos grandes ámbitos: el económico y el de los derechos de la personalidad”.⁴²

Consideramos que en el caso de las Instituciones Asistenciales es de suma importancia entenderlo así. El aspecto patrimonial no será solamente de ámbito económico, sino también con un contenido no económico: el moral, dada su naturaleza y fines asistenciales.

1. Operaciones económicas y financieras que pueden realizar las Instituciones Asistenciales.

Como veíamos en los capítulos antecedentes, la gran diferencia que existe entre una Asociación Civil y una Institución de Asistencia Privada, es la fiscalización que se ejerce de esta última, tanto de la Legislación que está obligada a observar, como de la Junta de Asistencia Privada.

La legislación fiscal, - en concreto la LISR-, al legislar en el campo Asistencial no distingue entre las figuras jurídicas A.C. o I.A.P. Encuadra a ambas como personas morales no contribuyentes.

⁴¹ Bonnescase, Julien. Elementos del Derecho Civil. Tomo I. José M. Cájica, Jr. editores.. Puebla, 1945. Pag. 38.

⁴² Gutiérrez y González. Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 11a. ed. Porrúa. México. 1996 pp 115-119

Si hace la distinción entre las que han conseguido la calidad donataria, con la que carecen de ella. Esto lo veremos, sobre todo, en cuanto a las operaciones que les permite realizar y que están exentas del ISR.

1.1.- Ingresos exentos del impuesto sobre la renta.

1.1.1.- Los donativos.

El donativo es la fuente tradicional de financiamiento de la Actividad Asistencial. La legislación fiscal lo ha dotado de la prerrogativa de ser deducible de impuestos cuando es otorgado a personas morales autorizadas para expedir recibos de donativos deducibles del impuesto sobre la renta, es decir, han conseguido la calidad donataria. (ver Capítulo V.)

El Diccionario Jurídico Mexicano en su voz "donativo" define:⁴³

"(Del latín *donare*, de *dare*: dar, dar graciosamente). Se entiende por donativo la cantidad en efectivo, especie o crédito producto de una donación."

El artículo 2332 del C.C. entiende por donación: "*el contrato por el cuál una persona transfiere a otra gratuitamente una parte o una totalidad de sus bienes presentes.*"

No nos detendremos al análisis de la naturaleza jurídica del donativo, al estarlo fuera del alcance de la presente investigación, y nos limitaremos en considerar al donativo como un instrumento jurídico y económico en materia Asistencial, partiendo del siguiente concepto:

⁴³ *Op.cit.* Pag. 122.

Liberalidad patrimonial otorgada por una persona - física o moral -, de forma unilateral - sin esperar alguna contraprestación -, a una Institución Asistencial.

1.1.1.1.- Análisis desde el punto de vista de la Institución que recibe el donativo: La Institución donataria.

En el Capítulo IV, cuando hablábamos de la naturaleza jurídico-fiscal de las personas morales no contribuyentes, vimos la importancia de ajustar los estatutos de la Institución Asistencial a las hipótesis establecidas por la LISR y así poder ser consideradas como tales. Ya que si la autoridad hacendaria decreta que se carece del carácter no contribuyente, todas sus operaciones tendrían que gravadas como una persona moral causante según el Título II de la LISR. (Lo que las asemeja prácticamente a una Sociedad Mercantil).

¿Qué sucede por tanto con el ingreso obtenido por medio de un donativo?. Del análisis al Título III de la LISR, podemos deducir que para las personas morales no contribuyentes, el ingreso obtenido por medio de un donativo, no generará el ISR.

Los Arts. 68 en su 5º párrafo y 69 de la LISR, establecen los supuestos que determinan cuando las personas morales no-contribuyentes deben gravar el ingreso con el ISR, y no incluye los ingresos por donativos de cualquier tipo.

En la práctica no se interpreta esta disposición con criterios unificados, ya que tal disposición fiscal se presta a la confusión. Los Notarios, por ejemplo, al trabajar con una operación de donación de Inmueble a una Institución que carezca de calidad donataria, le advierten que tal ingreso está gravado por el ISR, teniéndolo que retener. Este impuesto

tratándose de Inmuebles suele ser muy alto al no existir contraprestación en el contrato de donativo.).

Consideramos que esta interpretación es equivocada. Por falta de claridad en lo dispuesto en el Título III de la LISR, y en relación a la definición de las personas morales no contribuyentes, como lo veíamos en el capítulo IV, se puede deducir que son no contribuyentes solamente las denominadas Instituciones donatarias.

El hecho de que una persona moral se dedique a las Actividades Asistenciales, y que avale esas operaciones en sus estatutos, debe de bastar para ser considerada como persona moral no contribuyente, y por tanto, el ingreso obtenido por un donativo, sean bienes muebles o inmuebles, no le debe generar el impuesto sobre la renta.

Es un tanto comprensible que tomen esta postura los Notarios Públicos, ya que la propia LISR los hace deudores solidarios de la Institución Asistencial en caso de que le sea decretado el impuesto a pagar. (Art. 103 de la LISR).⁴⁴

Proponemos una mayor claridad por parte del Legislador Fiscal en el sentido de dejar claro que toda Institución que cumpla con los requisitos de persona moral no contribuyente, aunque no consiga la calidad donataria, no es causante del ISR en caso de recibir donativos en efectivo o en especie.

De la donación de un inmueble a una Institución Asistencial que carece la calidad donataria, la única consecuencia a tomarse en cuenta, es el problema que genera la no deducción del egreso erogado por el donante.

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis. Principios de Derecho Tributario. 3a ed. Limusa, México, 1993. Pág. 120

El destino de los donativos está ampliamente reglamentado por la LISR, su reglamento y la LIAP, al establecer algunas condiciones para el destino que las personas morales den a los ingresos por concepto de donativos.

“Los donativos y sus rendimientos, deberán ser destinados en forma exclusiva a los fines propios del objeto asistencial de la Institución y en ningún caso, podrán destinarse más del 5% de los donativos para cubrir gastos de administración”.

Art. 14-C, del RISR.

En la misma línea, la LIAP en el capítulo correspondiente a las “operaciones de las Instituciones para obtener fondos”, en su Art. 67 dispone:

“Los patronatos de las instituciones, con arreglo a la normatividad aplicable, podrán solicitar donativos..., a condición de que destinen íntegramente los productos que obtengan por estos medios a la ejecución de su objeto estatutario”.

Estas disposiciones tienen su motivación en que las Instituciones Asistenciales no malgasten los recursos provenientes de donativos, en los sueldos de administradores y empleados.

Lo que está sucediendo en la práctica, es que se acude a la figura del pago de honorarios por servicios profesionales, para todo el personal administrativo, evitándose caer en el supuesto de cubrir gastos administrativos.

El porcentaje de 5% establecido por el RISR, nos parece que onilla a las Instituciones a recurrir a esta práctica, y consideramos que debería de ser mayor dicho porcentaje, lográndose una congruencia con todo el marco legal.

Las IAP deben informar a la JAP en un informe periódico de las donaciones recibidas. (Art. 26, 2º párrafo de la LIAP).

En cuanto a la irrevocabilidad de los donativos hechos a una IAP, el Art. 28 de la LIAP dispone:

"Los donativos efectuados a favor de las instituciones hechos conforme a la Ley, no podrán en ningún caso revocarse una vez perfeccionados. Sin embargo se admitirá la reducción de las donaciones cuando perjudiquen la obligación del donante de ministrar alimentos a aquellas personas a quienes los deba conforme a la Ley, en la proporción que señale el juez competente atendiendo a las disposiciones del Código Civil."

1.1.1.2.- Desde el punto de vista de la persona física o moral que otorga el donativo: El donante.

Como veíamos al principio del capítulo, la LISR ha dotado al sector Asistencial, de la prerrogativa de recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, lo que facilita el financiamiento de las Instituciones al poder expedir un documento por el que los causahabientes donantes deducen de sus impuestos.

En los Arts de la LISR: 24 (en relación con las personas morales), y 140 (personas físicas), se establece la posibilidad de deducir los donativos otorgados a las Instituciones que cuentan con la calidad donataria.

El donante deberá de cerciorarse de la calidad donataria así como de exigir la expedición del recibo de donativo, para poder hacer deducible el donativo otorgado, esto, dentro del ejercicio fiscal en el que fue otorgado el donativo.

El porcentaje de deducción en el caso de una persona moral, lo ejemplificaremos de la forma siguiente:

Ingresos:

Ventas \$ 1,000.

Egresos:

Costo de venta \$ 500

Gastos administrativos \$ 200

Donativo \$ 100

Total 800

Utilidad bruta: \$ 200

ISR Tasa del 35%* \$ 70.

Utilidad Neta: \$ 130.

*en caso de persona moral , y en caso de persona fisica existe porcentajes diversos, dependiendo de la actividad.)

Lo que sucede en caso de hacer un donativo que no es deducible del ISR:

Ingresos:

Ventas \$ 1,000.

Egresos:

Costo de venta: \$ 500

Gastos administrativos: \$ 200

Total 700

Donativo no deducible: \$ 100 -- no puede descontarse para la utilidad bruta.--

Utilidad bruta: \$ 300

ISR Tasa del 35% \$ 105.

Utilidad Neta: \$ 195.

En el caso de la persona fisica dependerá de su actividad para determinar la tasa del ISR con que se gravan sus ingresos, pero en definitiva es el mismo mecanismo.

Tratándose de donativos en especie, tales como mercancías, materias primas y productos terminados o semiterminados, que fuesen utilizados para prestar servicios, fabricar bienes o enajenarlos, el donativo no será deducible para el donante, ya que esto implicaría una doble deducción, en virtud de que éstos ya fueron deducidos al momento de su adquisición.

Las Instituciones Asistenciales y su personal que emite los recibos, debe de conocer estas disposiciones, ya que este caso puede representar, no solo una deducción cancelada, sino una maquinación fraudulenta por parte de los donantes.

Nos parece importante transcribir lo reglamentado en donativos en especie ya que se llega a una casuística que las Instituciones donatarias están obligadas a conocer - y entender -, para no verse inmiscuidas en componendas fiscales por parte de los donantes.

El Art. 14 del RISR dispone:

"Para los efectos de la fracción I del artículo 24 de la LISR, cuando los bienes donados sean aquellos a que se refieren los artículos 18 ó 19 de la Ley (terrenos; títulos valor que representen la propiedad de los bienes; títulos valor considerados intereses; piezas de oro o de plata que hubieran tenido el carácter de moneda nacional o extranjera y las piezas denominadas onzas troy; acciones), se considerará como monto del donativo el monto original de la inversión actualizado o el costo promedio por acción del bien donado, según corresponda, calculando en los términos de los artículos citados."

"Tratándose de bienes que hayan sido deducidos en los términos de la fracción II del artículo 22 de la ley (materias primas - entre otros -, gastos, inversiones), el donativo será no deducible."

Tratándose de bienes muebles distintos de los señalados en los párrafos anteriores, se considerará como monto del donativo el que resulte de actualizar la cantidad que se haya pagado para adquirir el bien por el período comprendido desde el mes en que se adquirió hasta aquel en que se efectúe la donación.

Daremos un ejemplo de este supuesto: una empresa que produce sillas de madera, desea otorgar un donativo de 10 sillas a una IAP. Esta empresa ha registrado en su contabilidad en la partida de "gastos", la compra de madera y los sueldos de los respectivos carpinteros, teniendo como costo de la silla \$ 50.00 (pesos M.N.) cada una.

Al momento de otorgar el donativo exigirá que le expidan un recibo por parte de la Institución donataria en la que hace constar la cantidad de 10 sillas, no debiendo asentar el precio de cada una de ellas.

En caso de que la Empresa donante, solicitara un recibo de donativo deducible del ISR por \$ 500 (pesos M.N), a razón de 10 sillas \$ 50.00 (pesos M.N.) cada una, sería incorrecto y la autoridad hacendaria lo puede interpretar como fraude al fisco, por hacer una doble deducción. (Art. 24 de la LISR; 108 del CFF)

Esta casuística, motivada por el afán fiscalizador de la autoridad, y que se justifica para evitar defraudaciones al fisco, debe de ser aplicada en las Instituciones Asistenciales por especialistas en la materia.⁴⁵

⁴⁵ Hacemos esta aclaración, ya que hay que tomar en cuenta que muchas Instituciones de Asistencia cuentan con lo mínimo indispensable en su organización, lo que les llevaría a abrumarse con tantas disposiciones fiscales. Parte de la cultura altruista que se quiere implantar en el país, va dirigida a que los profesionales asesoren de manera gratuita a dichas instituciones, a manera de aportación social. Es grato constatar que así sucede en la mayoría de los casos.

1.1.2.- Ingresos obtenidos por operaciones acordes al objeto social de la Institución.

El objeto social delimita el campo de acción y de operaciones de la Institución Asistencial.

Se recomienda que esté muy bien redactado con respecto a los fines que persigue la Institución, ya que será lo que le permitirá actuar legítimamente ante terceros, y sobre todo ante la autoridad hacendaria.

En este sentido, la LISR entiende que toda actividad acorde al objeto social de la Institución no debe de causar el impuesto sobre la renta. (art. 68 de la LISR)⁴⁶

En el caso de ingresos por enajenación de bienes distintos de su activo fijo o prestación de servicios a personas distintas de sus miembros, la LISR en su Art. 68 último párrafo, hace una distinción importante entre las Instituciones con calidad donataria, y las que carecen de dicha prerrogativa, ya que a estas últimas les será gravado el ingreso por estos conceptos.

1.1.3.- Instituciones con calidad donataria.

Como veíamos en el capítulo V, la calidad donataria es la autorización por parte de la autoridad hacendaria para expedir recibos deducibles del impuesto sobre la renta, de los donativos que reciban tanto de personas físicas, como de personas morales.

La importancia de contar con esta prerrogativa, no es en exclusiva para poder recibir donativos y expedir recibos deducibles, sino que la LISR a lo largo del Título III

⁴⁶ Escobar Ramírez, Germán. Principios de Derecho Fiscal. Ducere editores. México. 1994. Pág. 71

(Personas Morales no contribuyentes), va otorgando más prebendas fiscales a este tipo de Instituciones, mismas que tienen que ver con la exención del ISR, en diversas operaciones que ahora veremos.

El Art. 68 en su 5º párrafo de la LISR trata acerca de los Ingresos que sí causan ISR, para las personas morales no-contribuyentes, al realizar actividades como enajenar bienes distintos de su activo fijo o presten servicios a personas distintas de sus miembros.

En la última parte del párrafo de referencia, dispone:

“Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable tratándose de personas morales autorizadas para percibir donativos deducibles...”

Así mismo, el Art. 69 dispone:

“Las personas morales a que se refiere este Título, a excepción de las señaladas en el artículo 73 (Partidos Políticos; Federación, Estados y Municipios, y organismos descentralizados) de esta Ley y las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la misma, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta cuando perciban ingresos de los mencionados en los Capítulos IV (enajenación de bienes), VIII (Ingresos por intereses) y IX (Ingresos por obtención de premios), del Título IV (personas físicas).”

Por tanto, según estas disposiciones, las Instituciones que cuenten con la calidad donataria pueden realizar cualquier tipo de operación económica y financiera sin que los ingresos que perciban por esto, les genere ISR.

Pueden proveerse de fondos de muy diversas maneras: producción y enajenación de bienes muebles o inmuebles (comercialización); inversión en capital de riesgo o capital

fijo (las IAP tienen una limitante que más adelante veremos); obtención de premios; colegiaturas; donativos; aumentos de capital; arrendamiento; prestación de servicios a personas distintas de sus miembros; titularidad de acciones de sociedades mercantiles; etc.

Podríamos concluir que cualquier operación que realiza una Sociedad Anónima, pero con la gran diferencia de que la Institución Asistencial no paga el ISR por los ingresos obtenidos.

Respecto a las IAP, la JAP ha optado por aplicar un criterio restrictivo para no permitir que una Institución invierta su patrimonio en capital de riesgo. La anterior legislación preveía tal restricción, sin que se pudiera invertir parte o la totalidad del patrimonio en acciones de alguna Sociedad Anónima, argumentando que el patrimonio es de utilidad pública y que no puede ser comprometido.

Nos parece congruente esta postura, con la política de salvaguardar el patrimonio de la Instituciones Asistenciales, pero dadas las condiciones económicas y financieras actuales, la inversión en capital de riesgo representa una fuerte fuente de financiamiento para este tipo de Instituciones y excluirlas de cualquier posibilidad las pone en clara desventaja.

Se podría establecer un porcentaje del patrimonio comprometible y así cumplir con los dos criterios, tanto de salvaguarda del patrimonio Asistencial, como de fomento de financiamiento del mismo.

Además la LIAP dispone en diversos artículos una serie de reglas patrimoniales: Deben someterse a un presupuesto, previa autorización por parte de la JAP (Art. 49, 51, 52, y 53 de la LIAP).

Se harán acreedoras a sanciones en caso de especular con el patrimonio Asistencial: (entre otras, la remoción de los administradores y patronos, Art. 60);

No podrán adquirir más bienes inmuebles, que los indispensables para el cumplimiento de sus fines; esto a criterio de la JAP (Art. 61);

No podrán hacer prestamos de dinero con garantías de simples firmas ni operaciones con acciones o valores sujetos a fluctuaciones del mercado. (art. 62);

Al prestar con garantía hipotecaria, se tienen que sujetar a una serie de reglas (art. 63);

Solo pueden adquirir valores negociables de renta fija, y de los autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, debiendo dar aviso a la JAP del monto invertido, entre otras disposiciones. (Art. 64).

Podrán hacer inversiones en la construcción de casas, conjuntos habitacionales y condominios, debiéndose hacer la venta en un plazo que no exceda de 2 años contado a partir de la terminación de la obra. (Art. 65).

Como vemos, la LIAP es congruente con la fiscalización del patrimonio Asistencial, pero deja en un estado de plena iniquidad con respecto a toda Institución que se constituya como A.C y realice Actividades Asistenciales, ya que ésta no tendrá la mínima fiscalización por parte de las autoridades, salvo una eventual auditoria fiscal por parte de Hacienda.

Por estas disposiciones, se vuelve tan ansiado por las Instituciones Asistenciales el obtener y conservar la calidad donataria, y ya no tanto por la fuente de financiamiento que representan los donativos deducibles de ISR, sino por que la Ley las exenta de todo el ISR, independientemente de las actividades que realice.

Creemos, que la autoridad, debería ampliar la prerrogativa a toda Institución Asistencial, aunque no cuente con la calidad donataria.

1.2. Ingresos que causan el impuesto sobre la renta.

Como veíamos, la LISR hace una clara distinción entre las Instituciones que cuentan con la calidad donataria, y las que carecen de tal autorización, y que los efectos más importantes se dan en cuanto a la causación del ISR en determinadas actividades, aunque a ambas, se les denomine como personas morales no-contribuyentes (Titulo III de la LISR).

Los artículos 68 en su 5º párrafo y 69 de la LISR, establecen que habrá una serie de actividades y operaciones que realicen las Instituciones Asistenciales (en los arts. de referencia hablan de las personas morales no contribuyentes en general, pero lo circunscribimos a las Instituciones Asistenciales), que al generar ingresos, causan el ISR.

“En el caso de que las personas morales a que se refiere este Título enajenen bienes distintos de su activo fijo o presten servicios a personas distintas de sus miembros, deberán determinar el impuesto que corresponda a la utilidad por los ingresos derivados de las actividades mencionadas en los términos del Título II de esta Ley, a la tasa prevista en el primer párrafo del artículo 10 de la misma, (nota al pie: es decir el 35%) siempre que dichos ingresos excedan del 5% de los ingresos totales de la persona moral en el ejercicio de que se trate.”*

Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable tratándose de personas morales autorizadas para percibir donativos deducibles en los términos de los artículos 24, fracción I y 140, fracción IV de esta Ley.

Por tanto, los ingresos que generan el ISR, para las Instituciones Asistenciales que carecen de la calidad donataria son:

- Enajenar bienes distintos de su activo fijo.
- Prestación de servicios a personas distintas de sus miembros.
- Y al percibir ingresos por:
 - Enajenación de bienes, (Capítulo IV de la LISR);
 - Intereses, (capítulo VIII del Título VI de la LISR);
 - Obtención de premios, (capítulo IX del Título IV de la LISR).

En estos casos, si el ingreso percibido por estos conceptos excede el 5%, comparativamente con la totalidad de los ingresos obtenidos, se determinará el impuesto que corresponde conforme a las disposiciones del Título II de la Ley de la materia. (Del 35% generalmente.)

Para efectos de lo contemplado en el párrafo anterior, al ser acumulables los ingresos percibidos al Título II, se podrán efectuar también las deducciones inherentes a estos ingresos conforme a las disposiciones señaladas en dicho título.

Para mayor comprensión de lo antes expuesto, se presenta a continuación un ejemplo de una Institución Asistencial cuyo objeto social es la atención de discapacitados mentales, y carece de la calidad donataria:

Datos:

Ingresos obtenidos por:	\$ pesos
Cuotas de inscripción	5,000
Colegiaturas	40,000
Venta de material didáctico	25,000
Espectáculo público (Proyección de película comercial).	30,000
Espectáculo público (Recital de música clásica)	60,000
Total	160,000

Gastos:

Publicidad relacionada con el apoyo al discapacitado	2,000
Salarios de los maestros del Instituto	25,000
Compra de material didáctico	15,000
Publicidad para los dos espectáculos	4,000
Pago a técnicos y renta de equipo para la película	18,000
Pago a artistas del espectáculo	40,000
Total	104,000

Resolución:**a) Ingresos propios por servicios prestados a sus miembros**

Cuotas de inscripción	5,000
Venta de material didáctico	25,000
Colegiaturas	40,000
	70,000

Más:**b) Ingresos provenientes por la prestación de servicios prestados a personas distintas de sus miembros**

Espectáculo público (proyección de película)	30,000
Espectáculo público (concierto)	60,000
	90,000

Total	160,000
Ingresos por servicios prestados a personas distintas de sus miembros	90,000
Proporción. -----	= 56.25 %
Total de Ingresos	160,000

Como se puede observar en el ejemplo anterior, los ingresos percibidos por los servicios prestados a personas distintas de sus miembros (\$ 90,000 pesos, por espectáculos públicos), rebasan el 5% del total de los ingresos percibidos en el ejercicio (\$ 160,000 pesos), por lo que, por los \$ 90,000 pesos, se determinará el impuesto conforme a las disposiciones contempladas en el Título II de la ley en la Materia.

Determinación del Impuesto por los ingresos obtenidos por servicios prestados a personas distintas de sus miembros:

	\$ pesos
Ingresos provenientes de actividades distintas a sus objeto social:	90,000
Menos:	
Gastos efectuados por actividades distintas:	
Publicidad de los espectáculos	4,000
Pago a técnicos y renta de equipo para la película	18,000
Pago a artistas del espectáculo	40,000
Total	<u>62,000</u>
Utilidad Fiscal	28,000
Por:	
Tasa del Impuesto	35%
Impuesto causado	9,800

Una vez analizados los distintos mecanismos de financiamiento, nos ha parecido interesante proporcionar la información acerca de estudios hechos por especialistas en la materia Asistencial, que nos dicen cuales son las fuentes principales de la Instituciones Asistenciales Mexicanas, y los argumentos que las empresas y particulares dan, para apoyar o no a las Instituciones Asistenciales.

2. Estudios sobre las fuentes de financiamiento de las Instituciones Asistenciales Mexicanas.

Hemos obtenido algunas conclusiones del estudio elaborado por CEMEFI titulado "Las Empresas y las Instituciones Filantrópicas en México".⁴⁷

- Las grandes empresas que respondieron la encuesta, en su mayoría, mostraron una participación activa en la Ayuda Social, a través del otorgamiento de donativos económicos a las Instituciones Filantrópicas del país.
- Casi la mitad de las empresas dan menos del 0.5% de sus utilidades anuales. Sin embargo, la tendencia en algunos países es aportar como mínimo el 1% de sus utilidades anuales, en México aún queda mucho por hacer para fijar un estándar mayor.
- Las empresas que canalizan donativos, apoyan en primer lugar a las Instituciones Asistenciales, en segundo lugar a las Instituciones de Promoción del Desarrollo y en último lugar a las Instituciones Gubernamentales de Ayuda Social.
- La mayor parte de las empresas que otorgan donativos, los canalizan primordialmente, a las áreas de Salud, Educación y Ecología.
- Los principales criterios que utiliza la empresa para seleccionar a las Instituciones Filantrópicas a las que otorga donativos son:
 - ⇒ El impacto social de la obra que realizan.
 - ⇒ La seriedad y eficiencia en su trabajo.
 - ⇒ Su registro ante la SHCP y calidad donataria.
 - ⇒ El apoyo que dan a la Salud y Educación.
 - ⇒ La falta de recursos financieros que presentan.
 - ⇒ Su experiencia en el manejo de donativos.
 - ⇒ La relación que han tenido previamente con la empresa.

⁴⁷ Elaborado por Rosa María Fernández Rodríguez. CEMEFI, México, 1996.

- Los requisitos que las empresas exigirían a las instituciones para otorgarles donativos, no difieren de los requisitos que actualmente ponen las empresas que ya están canalizando donativos:
 - ⇒ Que estén legalmente constituidas.
 - ⇒ Que den a conocer sus objetivos, metas y programas.
 - ⇒ Que realicen obras de impacto social.
 - ⇒ Que sean serias y eficientes.
 - ⇒ Que realicen sus solicitudes formalmente y por escrito.
 - ⇒ Que manejen los recursos adecuadamente y con transparencia.
- Más de tres cuartas partes de las empresas que otorgan donativos, argumentan que su principal motivación, es cumplir con una responsabilidad cívica en favor del desarrollo social de México. Es necesario que esta cultura de responsabilidad social, se extienda a todo el sector privado, para lograrlo, se requieren importantes programas de concientización empresarial.”

En la misma línea el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México, presentaron los resultados de la investigación “Factores que Impactan a las Empresas para el Desarrollo de la Filantropía Corporativa”.⁴⁸

El objetivo de este trabajo es conocer los factores que motivan a las empresas establecidas en México a realizar acciones de tipo filantrópico, ya a la vez, a comparar los resultados obtenidos con la investigación realizadas por el CEMEFI, en 1993.

⁴⁸ Elaborado por Moisés Sánchez Ollera. Publicado en Revista: Somos Hermanos. México, mes de septiembre de 1999. Pag. 5.

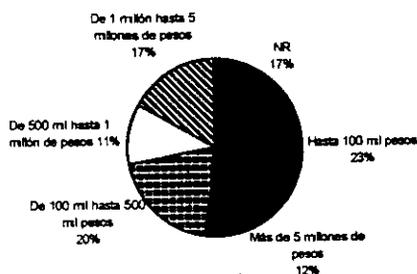
El estudio destaca que la principal razón que motiva a las empresas a invertir socialmente, es ejercer su responsabilidad social. En este sentido, los empresarios son muy claros al decir que la empresa debe participar en el desarrollo social, como una manera de regresar a la sociedad parte de lo que recibe de ella. El estudio muestra que la inversión social de la empresa se ha profesionalizado; en 1993, un 35 por ciento de las empresas realizaban donativos anuales o de manera esporádica. En 1998, el 42 por ciento de ellas lo hacen mensualmente. En 1993, la mayor parte de los donativos eran otorgados por los altos ejecutivos o directores; en 1998, esta facultad se delegó a ejecutivos de rangos intermedios o fue asignada a órganos específicos. Se pudo constatar que 11 por ciento de las empresas reportó contar con un "comité de donativos", integrado por empleados, para decidir el destino de dichas inversiones.

Han cambiado las causas sociales elegidas por la empresa para realizar inversión social. En 1993, la salud concentró el 26 por ciento de las aportaciones, y la educación, 25 por ciento; ambos rubros recibían la mayor parte de las inversiones, seguidas por la ecología, 14 por ciento el arte y la cultura, con 11 por ciento. Ahora, en 1998, la educación es el tema principal de su interés, con 32 por ciento; la salud se mantuvo casi igual (24 por ciento), seguida por el bienestar (19 por ciento); el resto de las aportaciones se destina a otras causas.

Para la elaboración de este documento se aplicaron 320 cuestionarios a directivos de empresas, de las cuales 133 fueron las mismas que participaron en 1993, y el resto fueron seleccionadas de la lista de las 500 empresas más importantes que publica anualmente la revista *Expansión*, además de realizar sesiones interactivas con funcionarios corporativos de nivel directivo. Entre las empresas participantes destacan Afianzadora Insurgentes, Coca Cola Export México, Danone de México, Telmex, y Grupo Industrial Bimbo, entre otras.

El estudio muestra que la gran empresa en México sí invierte socialmente, y que esta tendencia está creciendo; que la inversión social se está integrando a la cultura empresarial y que sus procedimientos se están profesionalizando, pero que todavía hay mucho camino por recorrer en la elección de las causas y en las formas de realizar la inversión en la comunidad.

MONTO ANUAL DESTINADO A LAS ACCIONES FILANTROPICAS.



Pasaremos ahora al análisis de un instrumento jurídico-fiscal muy importante, como lo es el Convenio para evitar la Doble Tributación, que permite a las Instituciones Asistenciales mexicanas de hacerse de recursos provenientes de Estados Unidos.

CAPÍTULO VII.- ANÁLISIS DEL CONVENIO PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACION CON E.U.A., COMO INSTRUMENTO IMPORTANTE PARA BUSCAR FINANCIAMIENTO EXTRANJERO.

Dadas las circunstancias geográficas, históricas y económicas, entre México y Estados Unidos, en los últimos años se han creado Tratados Internacionales con miras a regular las relaciones entre las personas de estos países, lo que ha beneficiado a la Actividad Asistencial.⁴⁹

Con esto las Instituciones Asistenciales cuentan con una prerrogativa más: La posibilidad de solicitar una autorización especial para que los donativos que les otorguen las personas o empresas norteamericanas, puedan ser deducibles de impuestos en los Estados Unidos, y con ello hacerse de recursos en divisa norteamericana.

En opinión del Dr. Jakson: "La política de los Estados Unidos en materia de apoyo a la filantropía ha sido por mucho tiempo de impulso a toda costa. Inclusive permitiendo que los ciudadanos puedan deducir impuestos en el país, de donativos que hayan otorgado fuera del mismo por la causa filantrópica, y con los cuales Estados Unidos haya celebrado previamente un convenio para Evitar la doble Tributación."⁵⁰

⁴⁹ Nos limitaremos al análisis del caso de E.U.A. excluyendo al de Canadá, ya que existen una serie de diferencias en el Convenio respecto a estos dos países. No creemos que influya en la presente investigación el hecho de que no se tome en cuenta los supuestos del caso de Canadá, y sobre todo tomando en cuenta que el financiamiento mayoritariamente proviene de Instituciones Norteamericanas.

⁵⁰ Jakson. John. The World Trading System Law and Policy of International Economic Relations. The MIT Press. London, 1995. Pag. 69.

En el mes de Febrero de 1994 entró en vigor el *Convenio para Evitar la Doble Imposición, e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto Sobre la Renta*.⁵¹ En el artículo 22 de dicho Convenio se establece la posibilidad de que las personas físicas o morales residentes en Estados Unidos puedan deducir donativos otorgados a una Institución Asistencial mexicana.

Antes de 1993 los mecanismos para canalizar donativos de EUA a México, limitaban el financiamiento, ya que no se contaba con la deducibilidad de los mismos.

Con la aprobación del Convenio se realizaron los siguientes cambios:⁵²

- (i) El reconocimiento de las Instituciones Asistenciales mexicanas como *Caridades Públicas*, lo que hace innecesario que apliquen separadamente para el *status* de no-contribuyentes en EUA.
- (ii) Los contribuyentes norteamericanos pueden hacer deducibles los donativos que otorguen a Instituciones Asistenciales mexicanas reconocidas como *Caridades Públicas*.

"Uno de los mayores beneficios del Convenio se da con la eliminación de los procedimientos legales y administrativos que eran necesarios para tener *status* de *Caridad Pública* por parte de las Instituciones Asistenciales mexicanas."⁵³

Se consigue con este tipo de Convenios legales que haya un tratamiento de iguales en ambos territorios, lo que facilita el interactuar entre instituciones y obtener fuentes de

⁵¹ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1994. "Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto Sobre la Renta".

⁵² Fernández, Rosa María. "Las Fundaciones Norteamericanas y las Instituciones No Lucrativas en México." CEMEFI, México. 1996. Pag. 20

⁵³ *Ibidem*. Pag. 22

ingreso distintas a las nacionales, y que en el caso de Estados Unidos implican recursos en una divisa importante como lo es el dólar.⁵⁴

1. Requisitos para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, provenientes de E.U.A.

Para poder obtener las Instituciones de Asistencia la autorización para recibir donativos del extranjero deducibles de impuestos deberán:⁵⁵

- Ser Instituciones Autorizadas con la calidad donataria.
- Demostrar que recibe una parte substancial de donativos del público en general, fundaciones o entidades gubernamentales, o bien, de los ingresos por la prestación de servicios. Lo que se solicita es demostrar básicamente que la institución cuenta con el apoyo de muchas personas y no solamente se sostiene por las aportaciones de pocos donantes.

Si la Institución Asistencial ya cuenta con la calidad donataria deberá presentar un escrito libre firmado por el representante legal de la Institución, en el que señala:

- a). Ser una donataria autorizada y la fecha en la que se autorizó o renovó la autorización.
- b). Cubrir los requisitos señalados en las reglas publicadas.
- c). Mencionar que se solicita la autorización para emitir recibos deducibles conforme a los lineamientos exigidos por la Ley.

⁵⁴ Desentis Reyes, Arturo. Estudio de los Convenios de Doble Imposición con EUA y Canadá. DOFISCAL, México, 1994. Pag. 57.

⁵⁵ De acuerdo con la Resolución Miscelánea de 1997, la autorización para emitir recibos deducibles en el extranjero se abre a todos los países con los que se tiene un convenio para evitar la doble tributación.

Esta solicitud se presenta ante la Administración Local Jurídica de Ingresos del SAT. En caso de ser aprobada, su autorización se publica en el Diario Oficial de la Federación, bajo el rubro: "Instituciones que pueden recibir donativos de Estados Unidos, deducibles de impuestos"

Con respecto a la demostración de recibir una parte substancial de donativos del público en general, la Regla Miscelánea establece lo que entiende por parte substancial.

2. Obligaciones de las donatarias autorizadas.

Las instituciones que sean autorizadas para emitir recibos deducibles en Estados Unidos, deberán mantener a disposición del público, durante un periodo de tres años, contados a partir de su autorización, la siguiente información:

a. Estados Financieros o información financiera de la institución. (inciso A, regla 3.15.2.

b. Una relación de los administradores y empleados si la suma de sus salarios y honorarios es superior a la cantidad de \$192,500 M.N. en un año.⁵⁶ Esto no significa que se limiten las percepciones de los empleados, sino que únicamente se mantenga una relación de éstas.

Aunque no se establece el requisito de agregar la leyenda en los recibos de donativos que se emiten, por está prerrogativa adicional, creemos conveniente que si se haga y en el idioma Inglés, para así facilitar la información a los donantes norteamericanos.

⁵⁶ Estas cantidades son modificadas cada año por las Reglas Miscelánea.

3. Algunas Implicaciones jurídico-fiscales del Convenio:

3.1. El carácter de no-contribuyente.

Como veíamos, anteriormente, el Convenio hace un reconocimiento recíproco de la naturaleza de no contribuyente del ISR, y como consecuencia, las Instituciones pueden actuar en el territorio vecino bajo esta prerrogativa.

Antes, era necesario hacer una acreditamiento ante las autoridades correspondientes para ser considerada persona moral no contribuyente.

Con el Convenio, los países consideran que basta con el reconocimiento hecho por el país de la nacionalidad de la Institución.

El reconocimiento se logra con las dos siguientes medidas:

- a) la exención de impuesto en el Estado Contratante de la fuente sobre los ingresos percibidos por una institución de beneficencia residente en el otro Estado Contratante, y;
- b) La autorización para la deducción de donaciones otorgadas por los residentes o ciudadanos de un Estado Contratante a las organizaciones exentas del otro Estado Contratante que estén reconocidas como obras de caridad de acuerdo con el Convenio.

Debiéndose cumplir las siguientes dos condiciones:

- a). Que dicha organización esté exenta del impuesto sobre la renta en el Estado Contratante en el que resida; y

b). Que las rentas que perciba dicha organización hubieran estado exentas de impuesto en el otro Estado Contratante de haber sido recibidas por una organización reconocida como exenta de impuesto en este otro Estado Contratante, por ser una organización con las características de no contribuyente.

Esto significa que las organizaciones Asistenciales norteamericanas residentes en México, estarán exentas del impuesto sobre la renta, de los ingresos que perciban por concepto de donativos y así con las organizaciones mexicanas residentes en Estados Unidos.

Vimos en el capítulo V, que según nuestra legislación, basta el que una Institución Asistencial contenga en su objeto social algunas de los supuestos establecidos en la Ley, para ser considerada no-contribuyente. Esto, parece que no lo contempla el Convenio, ya que hace referencia a la calidad donataria de las Instituciones, que como también vimos, esa prerrogativa no implica a todas las Instituciones Asistenciales no contribuyentes.

Las Instituciones con calidad donataria, tienen una ventaja en relación a las que no cuentan con esta prerrogativa. En México, la Secretaria de Hacienda hace la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de las Instituciones con calidad donataria, que por esta naturaleza se presumen como no contribuyentes del impuesto sobre la renta, y pueden utilizar este listado como prueba de certificación.

El problema reside, en que existen un sinnúmero de Instituciones que no necesariamente obtienen la calidad donataria, pero que por sus estatutos y actividades la ley las considera como no contribuyentes, y no existe una certificación oficial como es el caso de las donatarias, a lo que deberán argüir estar conformes a lo dispuesto en la Ley y ser consideradas por el otro Estado como no contribuyentes.

En el caso de Estados Unidos, el carácter de no contribuyente, atiende a la Ley, ya que no existe el mismo sistema que en México. No existe un listado oficial de las Instituciones consideradas no contribuyentes, sino que con el simple hecho de que su actividad y fines sean de carácter religiosos, científicos, literarios, educativos o de beneficencia.

3.2. La deducibilidad de los donativos.

El Convenio establece la posibilidad de que las personas físicas o morales residentes en Estados Unidos puedan deducir donativos otorgados a una Institución Asistencial mexicana autorizada, siempre y cuando las deducciones que se realicen sean de los ingresos obtenidos en México.

Es decir, si un individuo o empresa de Estados Unidos genera ingresos en México, deberá pagar en su país impuestos por estos ingresos. Y podrá deducir de estos impuestos, los donativos que otorgue a Instituciones Asistenciales, - entre otras -, autorizadas para tal efecto.

La Lic. Consuelo Castro Salinas señala que "es el caso de profesionistas que proporcionan servicios como los médicos, consultores y abogados, o las empresas que son proveedoras de mercancías y servicios en nuestro país. Ellos son donantes potenciales que podrían apoyar las obras de beneficio de nuestra comunidad".⁵⁷

Al analizar la normativa norteamericana, veremos como las algunas Instituciones pueden obtener la autorización para financiar programas asistenciales fuera de su país, lo

⁵⁷ Castro Salinas, Consuelo. Autorizaciones a las Instituciones sin fines de lucro para emitir recibos deducibles en México y EUA, CEMEFI, México, 1997. Pag 10.

que representa una fuente importante de financiamiento por parte de las Instituciones Asistenciales Mexicanas.

Es así que una organización que reúna los requisitos de autorización para recibir donativos, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México, será considerada como una institución de beneficencia pública de conformidad con la ley de los Estados Unidos.

Los donativos otorgados por un ciudadano o por un residente de los Estados Unidos a las organizaciones que reúnan tales requisitos autorizadas por Hacienda, se considerarán como donativos a una institución de beneficencia pública de conformidad con los Estados Unidos.

Existe una limitante: dichos donativos podrán ser deducibles hasta el límite por las leyes de los Estados Unidos respecto a la deducibilidad de los donativos a Instituciones de beneficencia pública a las rentas de dichos ciudadanos o residentes procedentes de México. La Sección 170 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos se establece un porcentaje del 30% como límite para deducción de donativos.

4. Incompatibilidad con Asociaciones con fines religiosos

Las Asociaciones Religiosas o Asociaciones con fines religiosos, en Estados Unidos, pueden ser Instituciones Asistenciales. Ya veíamos en el Capítulo III que en México no.

En el Artículo 70-B de la Ley del impuesto sobre la renta no están incluidas las asociaciones religiosas o asociaciones civiles con fines religiosos, por lo cual aun cuando

las mismas son elegibles para la condición de obras de caridad en los Estados Unidos, no tienen derecho a recibir donativos deducibles de acuerdo con las disposiciones fiscales de nuestro país.

Esperamos que en un futuro próximo, nuestra legislación cambie y se modernice, dejando atrás resabios históricos, y que a las Instituciones religiosas o con fines religiosas se les de un trato igual a las demás, ya que en la práctica realizan actividades en beneficio de la comunidad, fin que se quiere proteger y alentar con este tipo de legislaciones.

5. Impacto que tiene el Convenio, en relación al fomento de la Actividad Asistencial en nuestro país.

El Lic. Emilio Romano Mussali se pronuncia a favor del Convenio y señala que "En virtud del Convenio para evitar la Doble Tributación, la práctica internacional, y ahora la de México, se ha orientado a la adopción de medidas bilaterales para solucionar la doble tributación, las cuáles no sólo han probado ser la forma más eficaz para evitar dicho fenómeno, sino que ha resultado ser un instrumento ideal para armonizar dos sistemas impositivos en otras áreas, como la eliminación de tratamientos discriminatorios, el reconocimiento recíproco de beneficios a instituciones filantrópicas, el establecimientos de cooperación para la resolución amistosa de conflictos y el intercambio de información."⁵⁸

México ha celebrado varios tratados para evitar la doble tributación, aunque por exceder el objeto de la presente Tesis, no nos ha sido posible investigar en la totalidad de los mismos, si se incluye lo referente a las Instituciones Asistenciales, del mismo modo como sucede con el Convenio celebrado con Estados Unidos.

⁵⁸ Citado del Prólogo del Libro del C.P. Arturo Desentis Reyes. *Op. cit.* Pag. 3.

El establecimiento de los Convenios y en concreto el celebrado con Estados Unidos, dada la relación económica y social que existe con nuestro país, representa un paso decisivo para fortalecer relaciones económicas de México con su principal socio comercial, y un claro avance en la modernidad del sistema asistencial privado, por la posibilidad de recursos importantes para financiar los proyectos de estas instituciones.

Ahora veremos las conclusiones a las que se llegaron en Investigación de destino de fondos provenientes de Estados Unidos a Instituciones Asistenciales Mexicanas, realizada por CEMEFI.⁵⁹

Las fundaciones norteamericanas incrementaron sus donativos internacionales de 6.6% en 1980 a 9.5% en 1990.

- El apoyo financiero de las fundaciones norteamericanas al sector no lucrativo mexicano, aumentó significativamente en los últimos tres años. A nivel internacional, México es el segundo país que recibe más donativos de las fundaciones norteamericanas. En 1993, el sector no lucrativo nacional recibió 22 millones de dólares.
- Las principales razones por las que las fundaciones norteamericanas canalizan donativos a las instituciones mexicanas son. El alto índice de pobreza y de problemas sociales en México, la existencia de organizaciones no lucrativas eficientes que pueden dar buen uso de los donativos y la proximidad geográfica entre ambos países en donde los problemas sociales de México afectan y dañan a los Estados Unidos.
- Las fundaciones que aumentaron su apoyo financiero a las instituciones mexicanas, lo hicieron porque incrementaron sus fondos y porque las instituciones mexicanas aumentaron sus demandas por donativos.

⁵⁹ Estudio elaborado por Rosa María Fernández. "Las Fundaciones Norteamericanas y las Instituciones No Lucrativas en México." *Op.cit.* pp. 25-33.

- Las áreas sociales que más apoyan las fundaciones norteamericanas son: Salud, Educación y Ecología.
- La información que tienen las fundaciones norteamericanas sobre la operación del Sector No Lucrativo Mexicano y su situación legal no condicionan la canalización de donativos a México.
- Las fuentes de información más importantes que las fundaciones norteamericanas tienen sobre el Sector No Lucrativo Mexicano son: publicaciones de las organizaciones no lucrativas mexicanas y norteamericanas e información obtenida por el intercambio directo entre el sector no lucrativo de ambos países.
- Los requisitos más importantes de las fundaciones norteamericanas, para canalizar donativos a las instituciones mexicanas son: proyectos que coincidan con las áreas de interés de la fundación, transparencia y eficiencia administrativa en el manejo de los recursos, instituciones equivalentes al 501 c (3) en los Estados Unidos.
- De las fundaciones que no dan donativos a México, tan sólo dos mencionaron la posibilidad de dar donativos siempre y cuando las instituciones mexicanas incrementen su demanda de donativos, y el gobierno mexicano solicite apoyo, u ocurra un desastre natural.
- Dado que el apoyo financiero de las fundaciones norteamericanas se ha incrementado, la oportunidad de una cooperación entre el sector no lucrativo de EUA y el México es mayor que nunca. Aunque las instituciones no lucrativas pueden ser una importante fuente de información sobre las necesidades del sector no lucrativo, dicha información no se traduce, necesariamente, en un mayor apoyo financiero de las fundaciones norteamericanas.
- Las fundaciones de los EUA no juegan un papel activo en la búsqueda de instituciones receptoras de donativos. Sin embargo, las instituciones mexicanas deben ser más activas para buscar el apoyo de las fundaciones norteamericanas.

- Las instituciones no lucrativas mexicanas deben ser más eficientes en la elaboración de proyectos para tener mayores oportunidades de recibir donativos de las fundaciones estadounidenses. Esta estrategia incluye; elaborar propuestas que coincidan con los intereses de las instituciones donantes y realizar proyectos que den una imagen de profesionalismo y eficiencia en el manejo de los recursos y en la operación de programas.
- Las áreas sociales que más apoyan los EUA son salud, educación y ecología, por esta razón, las organizaciones que trabajan estos campos, deben ser más activas en la búsqueda de donativos en el mercado norteamericano.
- Las fundaciones norteamericanas pueden ser un importante fuente de apoyo económico para las instituciones mexicanas. La colaboración entre los sectores no lucrativos de ambos países, pueden coadyuvar a una utilización más racional de su potencial para resolver con eficiencia los nuevos problemas sociales en la región.

CAPÍTULO VIII: NORMATIVA GENERAL DE REQUISITOS FISCALES PARA LAS INSTITUCIONES ASISTENCIALES.⁶⁰

En este Capítulo analizaremos, entre otras cosas, algunos principios del Derecho Fiscal cuyo fundamento se encuentra en la Carta Magna.

La fracción IV del artículo 31 de la Constitución Mexicana establece que:

“son obligaciones de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Veamos en el Capítulo IV cuando analizábamos el carácter no contribuyente de las Actividades Asistenciales, que el régimen de exenciones de impuestos se daba por razones de equidad, conveniencia o política económica.

Al quedar exentas las Instituciones Asistenciales, no significa que no cumplen con lo establecido por el precepto Constitucional antes citado, ya que son instrumentos eficaces de la sociedad civil para aliviar necesidades.

Existen una serie de principios en el Derecho Fiscal, que emanan de esta norma Constitucional y que tienen implicaciones en materia Asistencial.

Para el maestro Calendario Miranda, los principios básicos en área fiscal que tienden a dar seguridad al contribuyente son:⁶¹

⁶⁰ Es en el Código Fiscal de la Federación y su reglamento, donde se contienen las normativas generales y

“a). Principio de equidad.- Principio constitucional que busca dar seguridad al contribuyente en cuanto a la aplicación de las Leyes Fiscales, para que éste reciba un trato igual y no discriminatorio, y sobre todo otorgar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

b) Principio de proporcionalidad.- Es el fundamento para pagar un tributo en base a la capacidad económica de los ciudadanos.

c) Principio de Legalidad. Principio por el cual se consigue que para que toda norma jurídica fiscal pueda ser exigida debe de estar contenida en una Ley, y señalar por lo menos los siguientes elementos:

Los sujetos a quienes se aplica la contribución.

El objeto por el cual se aplica la contribución.

La base que sirve para calcular la contribución.

La tasa o tarifa que se aplicará a la base.

La época de pago.”

Como lo ha puntualizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolverse el amparo administrativo en revisión 2821/33, se dijo lo siguiente:

Contribuciones: Para que la tributación con la que los ciudadanos de la República deben contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, sea proporcional y equitativa, como previene el artículo 31 constitucional, es preciso no sólo que la ley establezca el impuesto. sino que, también, fije su cuantía o proporcionalidad, la cuota y forma y términos de computarla y pagarla; de otro modo, sería la autoridad fiscal y no la ley, como quiere la Constitución Federal que fijaría la proporcionalidad del impuesto. con la cual la tributación tendría un carácter arbitrario.

requisitos fiscales

⁶¹ Miranda Amador, Candelario. Análisis Práctico de los Impuestos. Themis, México. 1996. Pag. 6

Suplemento 1934, p. 1035. Amparo administrativo en revisión 2821/33. García Gelasio y congraviado. 16 de abril de 1934, unanimidad de 5 votos.⁶²

El Lic. Flores Zavala apunta: "Los impuestos se deben establecer por medio de leyes tanto desde el punto de vista material, como formal; es decir por medio de disposiciones de carácter general, impersonal y emanado del poder Legislativo."⁶³

Una vez analizado estos principios, pasaremos a enumerar una serie de requisitos fiscales que las Instituciones Asistenciales deben de cumplir.

1.- Registro Federal de Contribuyentes. Art. 27 CFF; Arts. 14 al 25 del RCFF

Las Instituciones Asistenciales, deben solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la presentación de una serie de avisos, dentro del mes siguiente a aquél de su constitución:

- Cambio de nombre o razón social.
- Cambio de domicilio fiscal.
- Aumento o disminución de obligaciones fiscales, así como suspensión o reanudación de actividades.
- Liquidación de la Institución.
- En caso de ser Instituciones autorizadas para recibir donativos, cualquier modificación en los estatutos de la Sociedad.
- Cancelación en el Registro Federal de Contribuyentes.

Este tipo de información debe de ser presentada en los formularios indicados por el SAT o en "escrito libre" si no existe un formulario específico.⁶⁴

⁶² Flores Zavala, Ernesto. Elementos de las Finanzas Públicas. Ed. Porrúa. México, 1977. Pag. 199

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ En la práctica, cometer algún error u omisión en la presentación de este tipo de avisos, representa la generación de una multa por parte del SAT, lo que deben de cuidar con esmero las Instituciones, ya que los pocos recursos con que a veces cuentan, se destinarían para el pago de este tipo de multas.

2.- Libros de Actas.

Deben de llevar un Libro de Actas, en el que se asientan las Asambleas Generales Ordinarias y Extraordinarias que se lleven acabo durante su actividad.

Esta obligación no cuenta con una coacción específica por parte de la Autoridad, pero los Notarios Públicos han optado, - antes de protocolizar algún acto, y atendiendo a la seguridad jurídica -, por exigir la exhibición de dichos Libros.

Además en el caso de las IAP, la LIAP obliga a los notarios a abstenerse de protocolizar los actos jurídicos en que intervengan éstas, sin la autorización escrita de la Junta; salvo los poderes generales que otorguen los patronatos, los cuales no requerirán de autorización. (Art. 99, fr. I de la LIAP).

Por disposición legal o estatutaria, están obligadas a celebrar por lo menos una vez al año una Asamblea General, en donde se ratifiquen los estados financieros del ejercicio inmediato anterior; así como asentar en Actas la adquisición o enajenación de inmuebles, entre otros aspectos que afecten a la organización y patrimonio de la Institución.

Estos Libros deberán de ser custodiados por la Administración de la Institución, ya que comportan un mínimo de orden jurídico corporativo.

3.- Contabilidad de la Institución. Art. 28 CFF. Arts. 26 al 41 del RCFE.

Las Instituciones deberán de llevar la contabilidad en los libros o sistemas contables en donde consten todas las operaciones que realicen. Esta deberá de llevarse en su domicilio fiscal.⁶⁵

Tratándose de las IAP el Consejo Directivo de la Junta determinará los libros o sistemas de contabilidad que llevarán las Instituciones, así como los métodos contables que deban adoptar. (art. 54, 2º parr. de la LIAP).

Deberán de llevar como mínimo los libros Diario y Mayor, los cuales deberán estar debidamente encuadernados y foliados, o registrarlos, según los sistemas electrónicos autorizados. Podrán optar por combinar los sistemas de registro, grabar la información en discos ópticos o cualquier otro medio que autorice la SHCP, mediante reglas de carácter general.

La contabilidad deberá conservarse en el domicilio fiscal a disposición de las autoridades fiscales por un plazo de 5 años, contados a partir de la fecha en que se presentaron o debieron presentarse las declaraciones con ellas relacionadas. La Legislación Fiscal, obliga a las Instituciones con irregularidades en sus Registros, a que conserven su documentación por un plazo de 10 años.

⁶⁵ Se puede llevar en un lugar distinto, cuando se obtenga autorización y siempre que dicho lugar se encuentre ubicado en la misma población del citado domicilio fiscal, presentándose ante la autoridad administradora correspondiente a su domicilio fiscal.

4.- Comprobantes fiscales.

En virtud de que las Instituciones están obligadas a expedir comprobantes al obtener ingresos por enajenación, arrendamiento o servicios que presten, éstos deberán contener los requisitos fiscales correspondientes. (CFF, 29, y 29A).

Los comprobantes de ingresos por enajenación, arrendamiento y prestación de servicio, deberán contener impreso: (CFF 29, 29A, RCFF 37; y la respectiva RM. 2.4.1.)

- Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave de registro Federal de Contribuyentes de la Institución que los expide.
- Tratándose de Instituciones que cuenten con más de un establecimiento, se señalará el domicilio correspondiente al establecimiento que los expida. (Por ejemplo Nacional Monte de Piedad I.A.P., cuenta con varios establecimientos).
- Lugar y Fecha de Expedición.
- Clave del R.F.C. de la persona a favor de quien se expida.
- Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.
- Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, en su caso.
- Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
- Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado.
- Estos comprobantes deberán ser impresos en los establecimientos autorizados por la S.H.C.P y contener impreso adicionalmente a los requisitos anteriores, lo siguiente:
- Cédula del registro federal de contribuyentes.
- La leyenda "La reproducción no autorizada de éste comprobante, constituye un delito en los términos de las disposiciones fiscales".

- Los datos de identificación del impresor, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la autorización del impresor.
- Fecha de impresión.

Requisitos de los comprobantes de ingresos por donativos.⁶⁶ CFF 29, 29A, RCFF 40

Deberá contener impreso:

- Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave de registro federal de contribuyentes de la Institución que los expide.
- Lugar y fecha de expedición.
- Nombre, denominación o razón social, domicilio y clave del R.F.C. del donante.
- Cantidad y descripción de los bienes donados, o en su caso, el monto del donativo.
- El señalamiento expreso de que ampara un donativo.
- La leyenda del fundamento legal para efectos de deducibilidad: "El importe de éste donativo, es deducible para efectos del ISR, de conformidad a los artículos 24 fracción I, inciso D y 140 fracción IV, inciso D de la LISR y cuenta con la autorización publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha _____" En la práctica, y como la autorización es anual, lo que se recomienda, es completar a mano tales datos, para que los recibos impresos no pierdan vigencia.
- Deberán expedirse con la firma del responsable de la expedición.

Estos comprobantes deberán ser impresos en los establecimientos autorizados por la S.H.C.P. y contener impreso adicionalmente a los requisitos anteriores, lo siguiente

- Cédula del registro federal de contribuyentes.

⁶⁶ Un donante, para que su donativo sea deducible, no tiene que cerciorarse de que la Institución donataria cuente con todos estos requisitos, sino que deberá comprobar que la Institución donataria este autorizada por la Secretaría de Hacienda, al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

- La leyenda "La reproducción no autorizada de éste comprobante, constituye un delito en los términos de las disposiciones fiscales".
- Los datos de identificación del impresor, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la autorización del impresor (RM - 2.4.1)
- Fecha de impresión.

Todas estas especificaciones son necesarias tomarlas en cuenta, porque la S.H.C.P., no las pasará por alto en caso de una auditoría, aunque se trate de Instituciones con finalidades Asistenciales.

Consideramos que puede ser una causa de revocación del donativo, el que el donante se considere engañado por la Institución donataria, si le comunicó que su donativo sería deducible, y ésta no contará con los requisitos exigidos por la Ley.

5.- Obligación de comprobar los datos de los contribuyentes.

Para poder deducir gastos o acreditar fiscalmente con base a los comprobantes, las Instituciones deberán cerciorarse de que el nombre, denominación o razón social, y clave del RFC de quien aparece en las mismas, son correctos. Este requisito se tendrá por cumplido, cuando el pago que ampare dicho comprobante se realice con cheque nominativo para abono en cuenta de la persona que extienda el comprobante, siempre que conserve copia del citado cheque.

Cuando se expidan comprobantes deberán asegurarse de que el nombre, denominación o razón social de la persona a favor de quien se expidan los comprobantes, correspondan con el documento con el que se acrediten la clave del RFC que se asienta en dichos comprobantes, y se tendrá por cumplida, al conservarse copia de la cédula de

identificación fiscal, existiendo la excepción en el caso de donativos, en los cuales no es necesario cerciorarse de los datos.

CAPITULO X: DERECHO COMPARADO CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Hemos incluido como objeto de análisis para completar nuestra investigación, el Derecho Comparado en materia de Actividades Asistenciales, al considerarlo como una herramienta importante para el análisis a nuestro sistema jurídico.

El sistema jurídico norteamericano es derecho consuetudinario. En materia Asistencial, como veremos, los norteamericanos han legislado, por lo que hace que su sistema, con respecto al nuestro, tenga bastantes semejanzas.

I. Las actividades caritativas en la Ley Norteamericana.

En los Estados Unidos las Instituciones de Asistencia se crean y organizan bajo la regulación de las leyes estatales, registrándose como corporaciones o fideicomisos y gozan de la exención de impuestos federales bajo la regulación del *Internal Revenue Code*.⁶⁷

En las leyes norteamericanas hay varios tipos de organizaciones que están exentas del pago de impuesto sobre la renta, pero no todas ellas son seleccionadas para recibir donativos deducibles de impuestos.

Sucedo lo mismo en la normatividad mexicana, ya que como veíamos, existe una gama de personas morales que por razón de su objeto y naturaleza jurídica están exentas del impuesto sobre la renta, pero que no necesariamente cuentan con la capacidad de recibir donativos deducibles de impuestos.

⁶⁷ Fernández Rodríguez, Rosamaria. Las medianas empresas y las Instituciones No Lucrativas en México. CEMEFI, México, 1995. Pag. 22.

En las leyes del Tesoro, la sección 501 c (3) define que " solo las organizaciones que se organizan y operan exclusivamente para fines religiosos, caritativos, científicos, literarios o educacionales, deportivos, prevención de la crueldad hacia niños y animales y *testing for public safety*, pueden emitir recibos deducibles de impuestos".⁶⁸

Difiere de nuestro Derecho el aspecto de las Instituciones con fines religiosos ya que como hemos visto, nuestras leyes relegan a este tipo de instituciones de adquirir la calidad donataria.

Consideramos, que sería un argumento más, para reformar nuestra Ley, el hecho de que una legislación moderna, como la Norteamericana, considere los fines religiosos como objeto de ser apoyados con la deducibilidad de los donativos que reciban.

Las Leyes del Tesoro señalan que los propósitos caritativos incluyen: ayuda a los pobres y a los desfavorecidos; fomento de la religión, de la educación, de la ciencia, de la creación y mantenimiento de edificios públicos y monumentos; disminución de la carga gubernamental; promoción de las causas sociales; la reducción de las tensiones en los barrios; la eliminación del prejuicio y la discriminación; la defensa de los derechos humanos y civiles definidos en la ley; o el combate al deterioro comunitario y la delincuencia juvenil".⁶⁹

Encontramos dos clases de organizaciones: caridades públicas y fundaciones privadas.

Si una fundación cumple con los requisitos adicionales, puede calificar como Caridad Pública.

⁶⁸ McCarthy D. Kathleen. The NonProfit Sector in the Global Community. Jossey-Bass. San Francisco. 1992. Pag. 23

⁶⁹ Greenfield M. James. Fund-Raising. Evaluating an Mannaging the Fund Development Process. John Wiley and Sons. New York. 1994. Pag. 21

Unicamente las fundaciones comunitarias califican como Caridades Públicas, mientras que las fundaciones empresariales, independientes y operativas son consideradas como fundaciones privadas.⁷⁰

Los requisitos para calificar como Caridad Pública son:

La organización debe de ser una Iglesia, una escuela, una institución médica o una unidad gubernamental; ó derivar una parte significativa de sus ingresos (1/3 parte) de contribuciones del público en general, ó;

La organización debe derivar una parte significativa de sus ingresos (1/3 parte) del cumplimiento de sus propias actividades tales como cuotas de recuperación, eventos culturales o venta de materiales, ó;

La organización debe de ser una organización de apoyo a otras instituciones y debe de ser controlada por esa segunda organización.

El tratamiento fiscal para las organizaciones que operan fuera de los EUA difiere de aquellas que operan dentro de los EUA, en cuanto a su *status* de exención del pago de impuestos sobre la renta y en cuanto a la deducibilidad de impuestos por donativos a estas organizaciones.⁷¹

2. La deducibilidad de donativos y la exención del pago de impuestos por operaciones fuera de EUA.

En general, los donativos otorgados a organizaciones establecidas fuera de los EUA no son deducibles del pago de impuestos.⁷²

⁷⁰ *Ibidem*. Pag. 25

⁷¹ McCarthy. *Op. cit.* Pag. 32.

⁷² *Ibidem*. Pag. 33.

Las fundaciones norteamericanas pueden dar donativos deducibles de impuestos para programas en el extranjero, si cumplen con los siguientes requisitos:

a). Que el donante le demuestre al *Internal Revenue Service* que la operación en el extranjero cumple con los criterios de deducibilidad, y que el donante supervise la forma como se utilizan los donativos.

Las Instituciones de Asistencia mexicanas lo consiguen con un reporte de sus estados financieros y de realización de los fines establecidos en sus estatutos.

Los donativos directos de los contribuyentes norteamericanos a organizaciones extranjeras no son deducibles de impuestos. Creemos que esta disposición obedece a la imposibilidad de las autoridades de ambos países, para el control de donativos.

Sin embargo, los donativos hechos por contribuyentes norteamericanos a organizaciones norteamericanas con programas en el extranjero, si son deducibles de impuestos.

Las organizaciones establecidas en los Estados Unidos, que cumplen con los criterios antes mencionados, están exentas del pago de impuestos, a pesar de que realicen parte de sus operaciones fuera de los EUA.

Las organizaciones establecidas fuera de los Estados Unidos que reciben ingresos o donativos de fuentes norteamericanas, pueden aplicar para la exención de impuestos, pero no para la deducibilidad de sus donativos.

Esta regulación es modificada con respecto a donativos otorgados fuera de E. U. A. y en concreto en México, gracias al Tratado para evitar la Doble Tributación.

CONCLUSIONES.

1. Las Actividades Asistenciales llevadas a cabo por los particulares, son una realidad en nuestra sociedad, que el sistema jurídico mexicano reconoce y regula.
2. Una tarea importante para el futuro, es que el Estado defina en forma precisa y con visión de largo plazo, su visión de la filantropía. Creemos que es su deber el estimularla, otorgarle facilidades fiscales y administrativas.
3. Con la existencia de la Asistencia Privada no se trata de relevar de sus responsabilidades al Estado, sino de liberar la iniciativa individual y social de la comunidad, para corresponsabilizarse con aquél, en la creación de las condiciones suficientes para que todas las personas puedan desarrollar sus potencialidades.
4. Actualmente existe normas generales en leyes federales y locales que permiten el desarrollo Asistencial, con exenciones, subsidios, y facilidades administrativas, tanto de la autoridad Federal como Local.
5. La Asociación Civil y la Institución de Asistencia Privada, son las figuras jurídicas en las que se pueden constituir las Instituciones Asistenciales. Pensamos que la legislación fiscal debería de incluir también a la Asociación Religiosa.
6. Las Asociaciones Civiles con actividades Asistenciales, carecen de la mínima fiscalización de las autoridades, a diferencia de la Institución de Asistencia Privada que cuenta con una Ley y la Junta de Asistencia Privada que la vigila y controla adecuadamente.

7. La exención del impuesto sobre la renta sobre cualquier ingreso, debería de otorgarse a toda Institución Asistencial, aunque carezca de la autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta.
8. En el marco de la globalización, México debería de celebrar con mayor número de países el Convenio para evitar la doble tributación, incluyendo lo referente a las prerrogativas en materia Asistencial, que consisten en poder recibir donativos de personas de otra nación, deducibles de impuestos para éstas.
9. Estamos a favor de un nuevo marco jurídico a nivel federal que regule y promueva las Actividades Asistenciales.
10. En materia de disposiciones fiscales, consideramos que el Legislador debe de proponerse mayor claridad al exponer los distintos preceptos, y hacer de la aplicación de los mismos, algo inteligible para cualquier ciudadano, que en este caso, le facilitaría la comprensión de este marco legal a las personas que desean desarrollar Actividades Asistenciales.
11. Las Instituciones Asistenciales deben de modernizarse y conseguir que el personal administrativo y miembros del patronato, obtengan más fondos provenientes de empresas nacionales e internacionales, como lo demuestran los estudios realizados por el CEMEFI.
12. Estamos a favor de un control por parte de las autoridades, que mantenga el prestigio que deben de tener las Instituciones Asistenciales cara a la sociedad civil, para que pueda ser apoyada y financiada por ésta.

XIII.- BIBLIOGRAFÍA.

Libros:

- Acosta Romero, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. 12a. ed. Porrúa, México, 1995.
- Acosta Romero, Miguel.** Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2a. ed. Porrúa, México, 1993.
- Azua Reyes, Sergio.** Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica. 2a. ed. Porrúa, México, 1998.
- Barrera Graf, Jorge.** Las sociedades en el Derecho Mexicano. UNAM, México, 1983
- Bonnecase, Julien.** Elementos del Derecho Civil. Tomo I. José M. Cájica, Jr, editores., Puebla, 1945.
- Castro y Castro, Fernando.** Tópicos Fundacionales. Fundación Miguel Alemán. México, 1994.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis.** Principios de Derecho Tributario. 3a ed. Limusa, México, 1993.
- Desentis Reyes, Arturo.** Estudio de los Convenios de Doble Imposición con EUA y Canadá. DoFiscal, México, 1994.
- Escobar Ramírez, Germán.** Principios de Derecho Fiscal. Ducere editores. México. 1994
- Fernández, Rosamaria.** Las Fundaciones Norteamericanas y las Instituciones no Lucrativas en México. CEMEFI, México, 1995.
- Flores Zavala, Ernesto.** Elementos de las Finanzas Públicas. Porrúa, México. 1977
- Fraga, Gabino.** Derecho Administrativo. México, Porrúa, 1981.

Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso. 15a ed. Porrúa, México, 1997.

Greenfield, James. Fund-Raising. Evaluating an Managing the Fund Development Process. John Wiley and Sons. New York, 1994. Pag. 21

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 11a. ed. Porrúa, México, 1996.

Jakson, John. The World Tradding System Law and Policy of International Economic Relations. The MIT Press. London, 1995.

Lozano Noriega, Francisco. 4to. Curso de Derecho Civil. Contratos. 6a.ed. Asociación Nacional del Notariado Mexicano. A.C., México, 1998.

Margain Manoutou, Emilio. Introducción al Derecho Tributario Mexicano. 9a ed. Porrúa, México, 1989.

Miranda Amador, Candelario. Análisis Práctico de los Impuestos. Themis, México, 1996.

Mc Carthy, Kathleen. The NonProfit Sector in the Global Community. Jossey-Bass Pres, San Francisco, 1992.

Rodríguez Lobato, Raúl. El Derecho Fiscal. Harla, México, 1986.

Viscaíno Arrijoa, Adolfo. Derecho Fiscal. 15a. ed. Themis, México, 2000.

Diccionarios:

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 21a. ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1997.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 6a. ed. Porrúa, México, 1998.

Cuadernos de Trabajo:

Documentos elaborados por el Centro Mexicano para la Filantropía, (CEMEFI):

CASTRO SALINAS, Rosamaría. Introducción a la Instituciones Filantrópicas Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada. 2a.ed.CEMEFI, México, 1998.

CASTRO SALINAS, Rosamaría. Cómo constituir una Asociación Civil con fines Filantrópicos en México. CEMEFI, México, 1998.

CASTRO SALINAS, Rosamaría. Principales Obligaciones Fiscales de las Donatarias Autorizadas. CEMEFI, México, 1998.

CASTRO SALINAS, Rosamaría. Autorizaciones a las Instituciones sin fines de lucro para emitir recibos deducibles en México y en Estados Unidos. CEMEFI, México, 1997.

Las empresas y las Instituciones Filantrópicas en México. CEMEFI, México, 1994.

Introducción a la Filantropía y el Desarrollo Profesional. CEMEFI, México, 1995

Revistas Jurídicas:

Aguilar Álvarez de Alba, Horacio. *Breves reflexiones en torno a las reformas constitucionales de los Artículos 3º,5º,27º y 130º.* Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. México, 1995.

Pérez Robles, Arturo. *Consideraciones en torno a la Reforma del 10 de mayo de 1996, en materia del Impuesto al Activo.* Revista: Ars Iuris. Num. 16. Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. 1996.

Revistas especializadas en la materia Asistencial:

Filantropía. Octubre-Diciembre 1997. Num.6. CEMEFI. México.

Filantropía. Enero-Marzo 1999. Num. 9. CEMEFI. México.

Somos Hermanos: México, mes de septiembre de 1999.

Legislación consultada y reglamentos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para todo la república en materia federal.

Convenio para Evitar la Doble Imposición e Impedir la Evasión Fiscal en Materia del Impuesto Sobre la Renta, celebrado por México con Estados Unidos de América.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto al Activo.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Reportajes:

Entrevista del programa "Zona Abierta", del Lic. Héctor Aguilar Camín a los actores políticos del conflicto por la nueva Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

Dirección en internet:

<http://www.nexos.com.mx/interiores/zonaabierta/programa31e.htm>.

APENDICE I.

PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.

Artículo 1°. La presente ley es de interés social y de aplicación general en toda la República, sin perjuicio de la legislación y normas de carácter local que corresponda expedir a las entidades federativas y municipios.

Tiene por objeto establecer los mecanismos de coordinación y apoyo, así como las formas de financiamiento del Estado mexicano, para las personas físicas agrupadas y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al desarrollo social.

Artículo 2°. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. Ley: La presente Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social;

II. Estado Mexicano: La Federación, las Entidades Federativas y Municipios de la República Mexicana;

III. Agrupaciones: Las agrupaciones de personas físicas;

IV. Organizaciones: Las organizaciones de la sociedad civil;

V. Dependencias: Las dependencias de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, y

VI. Entidades: las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios.

Artículo 3°. Para los efectos de esta ley, las agrupaciones de personas físicas y las organizaciones de la sociedad civil, son aquellas instituciones que, sin afán de lucro y sin perseguir fines de propaganda o proselitismo partidista ni religioso, procuran el bienestar social de los sectores de población, que requieren un servicio encaminado al desarrollo social. Se clasifican de la siguiente manera:

I. Agrupaciones;

II. Organizaciones que obtengan recursos de los sectores social y privado, y;

III. Organizaciones que además obtengan recursos del sector público.

Se considera que el desarrollo social es el proceso evolutivo, dinámico y democrático que lleve al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano en su conjunto y de los ciudadanos en lo individual.

4°. Las agrupaciones y organizaciones, en términos de las leyes correspondientes, podrán promover, impulsar, realizar y desarrollar alguno o varios de los siguientes objetivos y actividades:

I. Asesoría, gestoría, orientación y asistencia técnica, jurídica y social a personas, grupos, agrupaciones y asociaciones, así como a instituciones y organismos públicos o privados, involucrados en tareas de desarrollo social;

II. Obtención, canalización y aportación de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que conduzcan a un mayor desarrollo social, cívico y cultural de la población;

III. Realización de acciones de auxilio, apoyo y asistencia en favor de la población;

IV. Realización de obras y prestación de servicios públicos y privados;

V. Investigación científica, tecnológica y social que genere conocimientos e información para el desarrollo social y el beneficio de la población;

VI. Educación, formación, capacitación y adiestramiento, de carácter formal e informal, tanto individual como colectivo, en las diversas temáticas relacionadas con las disciplinas filosóficas, humanas y sociales y con tareas inherentes al desarrollo social.

Estas actividades podrán requerir o no del reconocimiento de validez oficial de estudios;

VII. Construcción de redes de agrupaciones y organizaciones para el intercambio de conocimientos y experiencias, así como para su fortalecimiento y apoyo en el logro de objetivos y tareas compartidas, y;

VIII. Los demás que tengan relación con las actividades y objetivos anteriormente señalados y coadyuven al desarrollo humano integral o al bienestar general de la sociedad.

Artículo 4.- La Secretaría de Desarrollo Social, conforme a sus atribuciones promoverá la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación de sus municipios, para fomentar las actividades a que se refiere esta ley.

Artículo 5.- La interpretación para efectos administrativos de la presente ley, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

CAPITULO II.

DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.

Artículo 6.- La Secretaría de Desarrollo Social llevara el Registro de las organizaciones civiles en el que se inscribirán, cuando así lo soliciten, las organizaciones civiles que realicen las actividades a que se refiere esta ley. Dicho registro tendrá los objetivos siguientes.

I.- Organizar y administrar un sistema nacional de información de las organizaciones civiles con la participación de las mismas;

II.- Inscribir a las organizaciones civiles que cumplan con los requisitos que establece esta ley, y otorgarle su respectiva constancia de inscripción;

III.- Verificar, conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta ley, por parte de las organizaciones civiles, y, en caso de imponer las sanciones correspondientes;

IV.- Reconocer públicamente las acciones que llevan acabo las organizaciones civiles, que se distinguen en la realización de actividades social, y;

V.- Lo demás que establezcan el reglamento de esta ley y otras disposiciones jurídicas

Artículo 7.- Para su inscripción del Registro de organizaciones civiles, las organizaciones presentaran solicitud ante la Secretaría de Desarrollo Social, en el formato autorizado por esta con los requisitos siguientes:

I. Presentar copia certificada de su acta constitutiva y en caso de sus estatutos,

II. Que el objeto social sean de alguno o algunos de las actividades de las organizaciones civiles sean de las señaladas en esta ley, sin animo de lucro y con

IV. Realización de obras y prestación de servicios públicos y privados;

V. Investigación científica, tecnológica y social que genere conocimientos e información para el desarrollo social y el beneficio de la población;

VI. Educación, formación, capacitación y adiestramiento, de carácter formal e informal, tanto individual como colectivo, en las diversas temáticas relacionadas con las disciplinas filosóficas, humanas y sociales y con tareas inherentes al desarrollo social.

Estas actividades podrán requerir o no del reconocimiento de validez oficial de estudios;

VII. Construcción de redes de agrupaciones y organizaciones para el intercambio de conocimientos y experiencias, así como para su fortalecimiento y apoyo en el logro de objetivos y tareas compartidas, y;

VIII. Los demás que tengan relación con las actividades y objetivos anteriormente señalados y coadyuven al desarrollo humano integral o al bienestar general de la sociedad.

Artículo 4.- La Secretaría de Desarrollo Social, conforme a sus atribuciones promoverá la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación de sus municipios, para fomentar las actividades a que se refiere esta ley.

Artículo 5.- La interpretación para efectos administrativos de la presente ley, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.

CAPITULO II.

DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.

Artículo 6.- La Secretaría de Desarrollo Social llevara el Registro de las organizaciones civiles en el que se inscribirán, cuando así lo soliciten, las organizaciones civiles que realicen las actividades a que se refiere esta ley. Dicho registro tendrá los objetivos siguientes.

I.- Organizar y administrar un sistema nacional de información de las organizaciones civiles con la participación de las mismas;

II.- Inscribir a las organizaciones civiles que cumplan con los requisitos que establece esta ley, y otorgarle su respectiva constancia de inscripción;

III.- Verificar, conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta ley, por parte de las organizaciones civiles, y, en caso de imponer las sanciones correspondientes;

IV.- Reconocer públicamente las acciones que llevan acabo las organizaciones civiles, que se distinguen en la realización de actividades social, y;

V.- Lo demás que establezcan el reglamento de esta ley y otras disposiciones jurídicas.

Artículo 7.- Para su inscripción del Registro de organizaciones civiles, las organizaciones presentaran solicitud ante la Secretaría de Desarrollo Social, en el formato autorizado por esta con los requisitos siguientes:

I. Presentar copia certificada de su acta constitutiva y en caso de sus estatutos.

II. Que el objeto social sean de alguno o algunos de las actividades de las organizaciones civiles sean de las señaladas en esta ley, sin animo de lucro y con

finalidades de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficio social, y asistencia sociales, así como no decidan individualmente a sus beneficiarios.

- III. Prever en su acta constitutiva o en sus estatutos, que no distribuirán remanentes entre sus asociados y en caso de disolución, transmitirán sus bienes a otra organización inscrita en el Registro.
- IV. Señalar su domicilio social, y:
- V. Designar un representante legal.

La Secretaría de Desarrollo Social, solamente recibirá las solicitudes de inscripción que cumpla con los requisitos mencionados.

Artículo 8.- Admitida la solicitud a que se refiere el Artículo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social en un plazo no mayor de 30 días hábiles, resolverá sobre la procedencia de reinscripción o negará cuando la documentación exhibida presente alguna irregularidad, exista constancia de haber cometido en el desarrollo de sus actividades infracciones graves o reiteradas a esa ley u otras disposiciones jurídicas o porque haya una evidencia de que la organización no cumpla con su objeto.

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES.

Artículo 9.- Las organizaciones civiles inscrita en el Registro de organizaciones civiles, adquirirán los derechos siguientes:

1. Constituir conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, en instancias de consulta para la determinación de objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de Desarrollo Social;
2. Se representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana que en materia de Desarrollo Social establezca la Secretaría;
3. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la relación de mecanismo de contraloría social, dentro del marco del sistema nacional de planeación;
4. Recibir los bienes de otras organizaciones civiles que se extingan de conformidad con sus estatutos y con perjuicios de que dispongan otras disposiciones jurídicas;
5. Acceder a los recursos y fondos públicos que para las actividades previstas en esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas aplicables;
6. Gozar de exenciones de impuestos, derechos u otras contribuciones, así como de subsidios, estímulos fiscales y demás beneficios económicos y administrativos, conforme a las disposiciones jurídicas en la materia;
7. Recibir donativos y aportaciones deducibles de impuestos en términos de las disposiciones fiscales aplicables;
8. Coadyuvar con las autoridades competentes en los términos de los convenios que al efecto se celebren en la presentación de servicios públicos;
9. Acceder a los beneficios que se deriven de los convenios o tratados internacionales que suscriba el Gobierno Federal en las materias y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos, y;
10. Recibir cuando lo soliciten asesoría, capacitación y colaboración por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el mejor

cumplimiento de actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades.

Artículo 10.- Las organizaciones civiles inscritas en el Registro de Organizaciones civiles tendrán, además de las obligaciones previstas en la legislación aplicable, las siguientes:

1. Informar al Registro cualquier modificación a su acta constitutiva o estatutos, en un plazo no mayor de 45 días hábiles contados a partir de la modificación respectiva, a efecto de mantener actualizado el sistema nacional de información a que se refiere esta ley.
2. Mantener a disposición de las autoridades competentes para actualizar el sistema nacional de información, así como al público en general, la información de las actividades que realicen de su actividad que realicen o de sus estados financieros;
3. Transmitir sus bienes a otra organización inscrita en el Registro, en caso de disolución;
4. Destinar sus bienes recursos y remanentes al cumplimiento de su objeto,
5. Carecer de ligas de dependencias o subordinación con partidos políticos y abstenerse de efectuar actividades, político-partidistas, así como de realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, en el caso de organizaciones civiles que obtengan recursos económicos del extranjero además de las obligaciones mencionadas deberán llevar a cabo las operaciones correspondientes conforme a las disposiciones que rigen el sistema financiero mexicano.

CAPITULO CUARTO. DE LAS SANCIONES:

Artículo 11. La Secretaría de Desarrollo Social, impondrá a las organizaciones civiles registradas, las sanciones siguientes:

1. Apercibimiento, en el caso de que incurran por primera vez en el incumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, para que en un plazo no menor de 30 días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, subsanen la irregularidad;
2. Suspensión por un año de la inscripción en el Registro, en caso de reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones que establece esta ley en un periodo de cinco años, y;
3. Cancelación definitiva a la inscripción en el Registro, en caso de incumplimiento reiterado o causas graves. Se considera como incumplimiento reiterado la inobservancia de las obligaciones de la organización civil por mas de 2 ocasiones en un periodo de 5 años, se considera como causa grave, el incumplimiento de las obligaciones a que se refieren las fracciones IV y V del artículo de esta ley.

CAPITULO V DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Artículo 12. En contra de las resoluciones que se dicten conforme a esta ley, procederán los medios de impugnación establecidos en la ley federal de procedimientos administrativos.

TRANSITORIO.

UNICO.- La presente Ley entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial de la federación.

Apéndice II.

Anexamos a manera de apéndice esta interesante entrevista de los actores políticos de la Reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.

LA GUERRA DE LA FILANTROPÍA (obtenida en internet en la dirección:

<http://www.nexos.com.mx/internos/zonaabierta/programa31e.htm>)

Transmitido el 22 de abril de 2000

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Bienvenidos a *Zona abierta*. Como ustedes ven, hay una guerra de la filantropía en México, o por lo menos una discusión muy intensa en torno a este problema. Para conversar de esto hemos invitado hoy a cuatro personas realmente calificadas para hablar de ello: a la diputada por el PRI a la Asamblea Legislativa del DF, María Angélica Luna Parra, bienvenida.

ANGÉLICA LUNA PARRA Gracias.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Al presidente de la Asamblea Legislativa: Martí Batres, del PRD. Muy bienvenido.

MARTÍ BATRES Gracias, Héctor.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN A Alan de la Torre, patrono presidente del Nacional Monte de Piedad y miembro de la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada. Alan, muy bienvenido.

ALAN DE LA TORRE Muchas gracias por la invitación.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Y al diputado por el PAN para la Asamblea, Armando Salinas. Para empezar por el principio —como decimos por aquí—, Alan de la Torre: ¿qué es lo que les parece a ustedes, las Asociaciones de Asistencia Privada, tan inaceptable, tan terrible de esta ley de 1998 que es la que está vigente en la materia, por lo menos para el Distrito Federal?

ALAN DE LA TORRE Esta nueva ley de 98 no significó un progreso sino un retroceso en el esquema democrático de organización que se había logrado ya con la ley anterior en el sector de la asistencia privada. La primera legislación en esta materia fue de 1899 y de esa fecha a 1991 se habían constituido alrededor de 170 instituciones en la Ciudad de México. En 1991 se reformó esa ley y al fin se logró por primera vez una mayor participación de los representantes de las instituciones en el Consejo Directivo del órgano de vigilancia que prevé la ley, que es la Junta de Asistencia Privada, y a partir de entonces creció la confianza en ese sector y surgieron poco más de 400 instituciones de 91 a 98. Ahora, con esta nueva ley, en sólo un año de vigencia apenas se han constituido o han solicitado su autorización para constituirse a la Junta de Instituciones de Asistencia Privada cerca de 12 instituciones: sin duda alguna se ha inhibido irremediabilmente el sector de la asistencia privada. Además hay otros cambios, también han violado derechos adquiridos y derechos ya consagrados en favor de este sector: se eliminó la exención automática de impuestos de que gozaban para que ahora se establezca cada año en la ley fiscal respectiva cuándo procederá la aplicación de exenciones o el otorgamiento de

ciertos subsidios. También se eliminó, como decía, la mayoría de representación que tenían las instituciones y que había logrado la mayor confianza y el fomento del sector. Además, ahora se dispone que los recursos de la asistencia privada pueden ir a programas de otras dependencias o entidades de la administración pública del Distrito Federal, con lo cual se está encauzando dinero de los particulares que se entrega a ese tipo de instituciones, porque se sabe de su labor correcta y honesta en programas de gobierno para la asistencia pública, y esto se hace precisamente a través de la Junta de Asistencia Privada que ahora está obligada, de acuerdo con su artículo 72, a compartir los recursos financieros, materiales y humanos con que cuenta.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿La molestia es fundamentalmente porque esta ley es más intervencionista de parte al gobierno? ¿Le da al gobierno, según ustedes, demasiadas facultades para regular unas instituciones que venían funcionando bien y creciendo?

ALAN DE LA TORRE Así es. El sector era ya reconocido por su trabajo honesto y eficiente. Se partió de una base equivocada de malinformación, de desinformación. Se pensó que estaba trabajando mal y en esa virtud se emitió una ley que controlara más la función de las mismas; una ley, en efecto, más intervencionista que ahora va más allá de la estricta vigilancia que le corresponde para querer decidir cómo, cuándo y a quién se aplican los recursos de la asistencia privada, que son fondos privados. Ahora se decide cómo se administran las instituciones y antes solamente se hablaba de una vigilancia. Todas las personas que constituyen el sector de la asistencia privada, que son 60 mil aproximadamente, entre patronos, directivos, empleados, funcionarios y voluntarios, constituyeron este tipo de instituciones bajo este régimen, porque están convencidos de que la vigilancia es buena, de que la vigilancia es una virtud que da confianza precisamente a los donantes, a los fundadores que constituyen este tipo de instituciones y aportan los patrimonios. Pero sí pugnan por una vigilancia limitada, medida, hasta donde le corresponde y no una intervención, como se permite ahora, en la administración y aplicación de los recursos.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Martí Batres, tu partido y bajo la vigilancia tuya en la Asamblea es quien propuso esta ley, por lo menos en sus inicios; primero, ¿coincides con el punto de vista de Alan? y segundo, ¿por qué les pareció a ustedes necesario reglamentar esto?

MARTÍ BATRES Creo que se pasa por alto, en la intervención que acabamos de escuchar, lo que los ciudadanos percibieron durante mucho tiempo y especialmente en los últimos años de un gran desorden en la organización de las instituciones de asistencia privada y particularmente en la Junta de Asistencia Privada. Nosotros como Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenemos que recoger un conjunto de problemas y de preocupaciones que existen y atacarlos para resolverlos. De tal manera que a lo largo de los años anteriores a la discusión de esta ley hubo significativas denuncias sobre el manejo de recursos en diversas instituciones y particularmente de la Junta de Asistencia Privada. La Junta de Asistencia Privada era dirigida y presidida por Víctor García Lizama y a través del manejo de los recursos de la Junta de Asistencia Privada se beneficiaron a diversas instituciones dirigidas por parientes, familiares, amigos, socios de Víctor García Lizama. No lo digo yo, lo dice, por ejemplo, Carlos Loret de Mola, quien hizo un reportaje minucioso del conjunto de denuncias que se presentaron y en unos minutos en alguno de los bloques voy a especificar algunas de ellas. Aquí está, por ejemplo, una cosa muy

curiosa donde el presidente de la Junta de Asistencia Privada está autorizando que se usen recursos de la Junta de Asistencia Privada para entregar préstamos hipotecarios a personas de una institución de asistencia privada presidida por el hijo del presidente de la Junta de Asistencia Privada.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿Estás hablando de corrupción o de favoritismo y de preferencia?

MARTÍ BATRES Estoy hablando de fenómenos que les podemos dar el calificativo que cada quien quiera, aquí por ejemplo Carlos Loret de Mola señala que son hechos de corrupción, de agiotismo, de nepotismo, de contrabando y de fraude y empieza a poner un conjunto de ejemplos sobre el funcionamiento de la Junta de Asistencia Privada y su relación con diversas instituciones. Podemos poner los ejemplos que queramos y vamos hacia allá en adelante, pero primero quiero señalar el marco general de la respuesta que dimos a este tipo de problemas. Nosotros elaboramos una nueva ley, esta ley ha abrogado la ley de 1943, quiere decir que la ley tenía 56 años de existencia.

ALAN DE LA TORRE Pero había sido reformada varias veces y como mencioné, la última fue en el 91. Estaba actualizada.

MARTÍ BATRES Permítame, porque yo lo escuché con toda atención.

ALAN DE LA TORRE Sí, cómo no, con mucho gusto.

MARTÍ BATRES Donde señalamos que los donativos de las instituciones se tendrán que otorgar sin discriminación, que las instituciones gozarán de exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas que les confieran las leyes. Se señala también en el artículo 6 de la ley —aquí está la ley— que la administración pública del Distrito Federal no podrá ocupar los bienes materiales y económicos que pertenezcan a las instituciones de asistencia privada, por lo cual es falso ese intervencionismo, ese estatismo que se supone, y se señalan algunas cosas que entiendo es lo que generó ámpula, por ejemplo: los patronatos de las instituciones no podrán entregar dinero, mercancías o valores que no estén amparados con documentos, se abstendrán de realizar operaciones con los bienes de las instituciones que impliquen ganancia o lucro para cualquier miembro del patronato, su cónyuge y parientes por consanguinidad o afinidad dentro del cuarto grado, y destinarán los fondos de la institución exclusivamente al desarrollo de las actividades asistenciales. Tiene que ver con todo este asunto de las relaciones económicas y familiares. Las instituciones de asistencia privada, también señala la ley, sólo podrán erogar el 25% de gastos de administración del importe de servicios asistenciales; en otras palabras, de lo que reciban de las donaciones de particulares, sólo el 25% podrá ser para gastos administrativos, con el objetivo de que el grueso de los donativos que da la gente lleguen precisamente a quienes tienen la necesidad de este tipo de ayudas. Hay tres puntos más que son también parte de esta polémica y que no gustaron: uno es que la Junta de Asistencia Privada tendrá ahora un contralor interno permanente que vigilará el adecuado ejercicio de su presupuesto. Aquí cabe señalar que es un contralor de la Junta de Asistencia Privada, no de las instituciones, porque la Junta de Asistencia Privada es un órgano desconcentrado de la administración pública. Antes de terminar, diría que se sustituyó también a los representantes del gobierno federal ante la Junta de Asistencia Privada; los que participaban por parte del gobierno en la Junta de Asistencia Privada eran de secretarías como la de Hacienda, la Sedesol y otras del gobierno federal, y esos representantes fueron sustituidos por representantes del gobierno del Distrito Federal. La

Junta de Asistencia Privada tiene una composición paritaria: la mitad son de instituciones asistencia privada y la mitad son representantes de diversas entidades del gobierno del Distrito Federal, lo cual implica un equilibrio importante e interesante, tomando en cuenta que se trata de un órgano desconcentrado de la administración pública; aquí finalizo con esta idea. Durante ese lapso de los años anteriores a esta ley se confundió a la Junta de Asistencia Privada con una especie de organismo cupular de las instituciones. No, la Junta no es una organización de la instituciones de asistencia privada: la Junta es un órgano del gobierno destinado a atender a las instituciones de asistencia privada. Con estas reformas se garantiza transparencia y vigilancia de los recursos: si yo como ciudadano entrego recursos o donativos a instituciones de asistencia privada, tengo todo el derecho de que dichos recursos lleguen a las personas que más lo necesitan; no son para los integrantes de las instituciones: son para los grupos vulnerables que requieren esta ayuda.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Aquí tenemos otros dos legisladores que participaron en eso y quisiera su opinión sobre si esta ley era necesaria y si esta ley está cumpliendo su objetivo. Nos dice Alan de la Torre que ha desestimulado la creación de instituciones de asistencia privada y las cifras son muy espectaculares: desde la ley de 1991 hasta la de 98 se crearon 35 instituciones de éstas por año, y desde la ley de 98 a la fecha se han creado sólo seis. La pregunta es: ¿ustedes como legisladores juzgan correcta esta ley, les parece que está cumpliendo su objetivo?

ANGÉLICA LUNA PARRA Quisiera hablar de dos cuestiones: una, si hacen falta reformas a la ley. Hacia falta y estábamos todos en un consenso para estudiar la ley vigente y avanzar en lo que significaba la rendición de cuentas; en lo que significaba la vigilancia interna del órgano, curiosamente, no había las suficientes normas para vigilar la Junta de Asistencia Privada como un órgano específico y estábamos todos con una muy buena voluntad de trabajar en una revisión de conjunto de la ley de asistencia privada. Yo diría que lo habíamos incluso comentado, habíamos tenido encuentros en la propia Asamblea para recoger los puntos, tanto de la gente que ya se había registrado voluntariamente en la Junta —que esto es muy importante— como de otras asociaciones. El problema es que aquí se basa en un prejuicio generalizado de corrupción —tal y como se ha dicho, incluso, en discursos del PRD—; de un ataque a la filantropía como lavadores de conciencia —eso se dijo en la Asamblea e incluso en el informe de Martí, cuando señala que pudieron dismantelar a uno de los sectores más corruptos de la población. Esto me preocupa porque puede haber una, dos, tres, cinco empresas donde se estén cometiendo fraudes, lavado de dinero y esto no debe permitir que empiece una polémica verdaderamente de cacería de brujas a la empresa, y que empecemos a pensar que todas las empresas son lavadoras de dinero. Quisiera decir que este proceso fue una lucha por el poder más que por mejorar el sector, que así se dio, que por eso tuvo estas consecuencias de ruptura de la confianza pública y que en la ley que venía de origen, en la propuesta, había todavía cosas mucho más duras

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Pero hablemos de la ley vigente. Sé que no has terminado, pero tengo que hacer un corte ahora y vamos a volver sobre esta discusión después.

ANGÉLICA LUNA PARRA La ley vigente, ya fue una conquista que se quitaran varios artículos que venían muy duros.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Pero estamos hablando de la ley vigente, porque la anterior es historia. Vamos a hacer un corte y regresamos con observaciones sobre la ley actual y con Armando Salinas sobre su punto de vista. Volvemos a *Zona abierta* en un momento.

[Receso. Fuera del aire:]

ALAN DE LA TORRE Es que la diputada habla precisamente de la iniciativa de la ley vigente, no está hablando de la ley anterior. La iniciativa de la ley vigente venía proyectada de una manera más agresiva, de mayor intervención. Desproteja las facultades del Consejo Directivo de la Junta de Asistencia Privada y al final decía: "y las que determine el jefe de gobierno".

ARMANDO SALINAS Lo que creo que responde un poco la pregunta al inicio del programa es que partimos de la base de una ley que ahí está, pero el proceso de creación de esta ley o reforma de esta ley es lo que levantó esa ámpula, es lo que generó un debate público en la Asamblea Legislativa más allá de las instituciones, y de eso es lo que podemos platicar.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿Pero ustedes están amparados contra la ley actual o contra la iniciativa de ley?

ALAN DE LA TORRE No, desde luego es contra la ley ya aprobada por la Asamblea.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Entonces discutamos la ley.

ALAN DE LA TORRE Sólo quise precisar que se trataba de la iniciativa, pero estoy de acuerdo, aun la ley como quedó aprobada finalmente, promulgada y publicada, es negativa para nosotros.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Ultimadamente, ustedes hablen de lo que les dé la gana, yo nada más lo que quiero decir es que si regresamos tan atrás, regresamos a un pleito. Si le parece necesario, hagámoslo.

ANGÉLICA LUNA PARRA Me parecía importante plantear que el espíritu del conflicto se inicia por un prejuicio generalizado de corrupción en instituciones que llevan hasta 400 años y que le han cumplido al país de manera intachable. Entonces, así no se puede legislar.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Voy a empezar otra vez contigo, Martí. ¿Esta ley, como está, funciona o no funciona? Ahora, ¿cómo es esta cuestión de los amparos, cómo son los tiempos de los amparos?

MARTÍ BATRES La mayoría se han negado.

ALAN DE LA TORRE En efecto, se han negado la mitad, pero de cualquier manera la Suprema Corte ha resuelto algunos puntos del debate solamente. No ha validado toda la ley.

[Al aire:]

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Regresamos a *Zona abierta*, con la guerra de la filantropía. Nos decía la diputada Luna Parra que a su juicio esto empieza en un prejuicio negativo hacia las instituciones de asistencia privada. Pero nos dejó pendiente su opinión de si esta ley, la ley vigente, funciona o no funciona para fomentar esto que al final es una actividad de la que se benefician muchísimos mexicanos.

ANGÉLICA LUNA PARRA Para fomentar, de plano, no sirve. Es una ley que se basó en una especie de toma del poder, que modificó algunas características que son muy importantes, por ejemplo: la ley antes establecía que tenían que informar de sus gastos, de sus presupuestos, y ahora se tienen que autorizar, que es muy diferente. Se hacen una serie

de afirmaciones, ya mucho menos graves que como venía, pero de plano no es una ley de aliento a las instituciones ni al trabajo voluntario: no se utilizó la imaginación hacia allá, sino nada más para más vigilancia. Y quiero aclarar que las instituciones de asistencia privada ya eran las más vigiladas de la República, porque las asociaciones civiles no tenían el cúmulo de vigilancia que ya se tiene.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Martí, ¿efectivamente, ustedes estaban pensando más en vigilar esas irregularidades que en fomentar el desarrollo de estas asociaciones? ¿El énfasis de lo que ustedes recibían del público era preocupación por las irregularidades y a eso enfocaron su análisis?

MARTÍ BATRES No, hay dos elementos aquí muy importantes: uno es, efectivamente, el tema de la transparencia y el combate a la corrupción. Es una ley anticorrupción por excelencia, pero también es el impulso para que los recursos que se destinan a las instituciones lleguen a quienes los necesitan. Creo que el fomento más importante, la preocupación más importante que necesitamos tener y que se plasmó en la ley, es que esos recursos lleguen a los grupos que necesitan la ayuda. Claro, se tienen que generar instituciones, pero no generar instituciones para hacer negocios privados, sino generar instituciones que permitan que llegue la ayuda a los grupos, a la sociedad que necesita esta ayuda.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Armando Salinas, ¿cómo ves ese problema?

ARMANDO SALINAS Por supuesto que creo que si se han dicho una serie de imprecisiones, que no solamente atentan a la verdad, sino que son mentiras muy importantes. Se habla de una ley que abrogó la ley anterior, que databa del 43; con todo respeto, es completamente inexacto. Primero, efectivamente el antecedente de esta ley habla del siglo pasado, del año 1899. En 1943 había mucho más regulación en términos de la asistencia privada. En 91 —esto es cierto y reconocido— se genera una ley que cuando menos era clara para todas las personas que querían constituir una institución de asistencia privada, esto de la filantropía, porque su principal preocupación era que alguien vigilara los recursos que dejaban heredados, que apostaban como un legado más allá de eso, como un donativo y esta ley, de algún modo, es una realidad, logró generar una proliferación importante de instituciones de asistencia privada.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿La de 91?

ARMANDO SALINAS Las reformas del 91 a la ley del 43 generaron un verdadero fomento, creación, desarrollo, impulso a las instituciones de asistencia privada. Por supuesto que aquí, porque éste es un pleito que no quisiera tomar, hay dos visiones: que esa Junta de Asistencia Privada que regula a su vez a todas las instituciones sin duda tuvo abusos. No se ha documentado quiénes se han dado a investigar aquello y bajo ninguna circunstancia se puede ir al otro lado de la moneda —resulta que todas tenían actos presumibles de corrupción— cuando sabemos que quien la presidía y algunos integrantes de esta Junta en las distintas instancias no han de haber sido muy transparentes. Nuestra posición es muy clara: esta nueva ley, primero, no es una nueva ley, el 90% de la ley de hasta antes de 1998 queda en la nueva ley. Nada más cambiaron algunos artículos, que es ahí donde está el gran debate.

MARTÍ BATRES Entonces, ¿cuál es el problema? No es una nueva ley, si tú dices que es casi lo mismo.

ALAN DE LA TORRE Más del 70% de la exposición de motivos de la ley de 98 se dedica a los cambios que afectan a las instituciones de asistencia privada, se dedica a justificar el presupuesto. No era necesario cambiar la estructura del consejo directivo de la Junta de Asistencia Privada.

ARMANDO SALINAS Fundamentalmente es el control, Martí, si bien es cierto que había una Junta de Asistencia Privada en donde estaba representado el gobierno en cuanto a las instituciones que naturalmente cumplen con esta función: el sector salud, la Secretaría de Educación Pública, por una parte el gobierno del Distrito Federal y, por otra, cinco integrantes de la Junta donde había una mayoría de lo privado contra lo público. Hoy, el cambio es que va a ser paritario, cuando no es cierto, es una mentira: ahora la Junta son cinco-cinco. Nada más que el presidente, que tiene que ser del gobierno, propuesto por el gobierno, nombrado por el gobierno, tiene voto de calidad, es decir: si se empata la votación cinco-cinco, a donde votó el presidente es la decisión.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Déjenme plantearles una duda que me ha surgido siempre que he visto este problema, es por qué hay en todo caso estas ganas de controlar el sector: de qué estamos hablando, de qué cantidad de recursos, de qué cantidad de beneficiarios, de qué impacto en la sociedad estamos hablando. Alan, quizá tu puedes contarnos ese mapa mejor que nadie.

ALAN DE LA TORRE Sí, estas 400 instituciones de asistencia privada, si bien están constituidas en el Distrito Federal, derraman sus beneficios en muy distintas entidades federativas. Muchas de ellas, precisamente, atienden los problemas de las personas marginadas en zonas rurales; otras, también, en zonas urbanas, pero también en extrema pobreza, en estado de necesidad. El caso del Monte de Piedad es un ejemplo muy claro que tiene sucursales en 16 entidades federativas, y otras tantas instituciones que también atienden otras partes. De esta forma, son muchos los millones de mexicanos que son beneficiados con la labor de las instituciones de asistencia privada.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿Como cuántos?

ALAN DE LA TORRE El Monte de Piedad, nada más, otorga al año diez millones de préstamos prendarios a las personas, y con los donativos que otorga a otras instituciones de asistencia privada, que en los últimos cinco años han sido de mil millones de pesos, desde luego se benefician a otros tantos millones de personas. En el Distrito Federal, la asistencia privada en su conjunto tiene aproximadamente una derrama de recursos de cinco mil millones de pesos anuales. Eso significa una gran labor y una gran ayuda. Creo que se tiene que precisar, además, que nunca hubo una denuncia pública ni ciudadana masiva, ni mucho menos que el sector no estuviese trabajando bien; quién sabe quiénes fueron los informantes de que había ciertos actos ilegales o ilícitos que propusieron esta ley. Seguramente fueron los que habían sido sancionados por la Junta anterior por haber cometido irregularidades y que en venganza fueron y dijeron lo que quisieron. Pero en realidad no hubo una consulta, la ley no se consultó, no se consultó a los destinatarios, no se atendió a las necesidades y realidades de los destinatarios de la ley que son las instituciones. En un año y meses que lleva en el poder la nueva Junta de Asistencia Privada conforme a la nueva ley, no se ha conocido de ningún caso sancionado de instituciones de asistencia privada. De las 400 instituciones de asistencia privada, 164 promovieron juicio de amparo; de esas, la mayoría —no todas— obtuvieron lo que en derecho se llama una suspensión para que no se les aplique la ley. Eso quiere decir que había otras tantas que

por no haber promovido amparo o no haber tenido esta suspensión podían haber sido ya vigiladas. Hasta ahora no sabemos de un solo caso en que la nueva Junta de Asistencia Privada haya dicho que ahí estaba la corrupción. El señor diputado Batres menciona ciertos comentarios de días pasados de un reportero, Carlos Loret de Mola, que desde luego no tienen fundamento y podemos ampliar al respecto, pero cuando se promovió la ley y se aprobó, eso todavía no salía, es decir: no puede justificar una ley que se aprobó en diciembre de 98 con hechos que se vienen mencionando de días recientes, no entiendo cuál es la situación.

MARTÍ BATRES De acuerdo, no se puede justificar una ley del 98 con hechos que ocurren en el 99, pero sí con hechos que ocurren en el 97, ¿cómo la ves? Porque, por ejemplo, Julio Hernández López, para citar a otro comunicador muy prestigiado, escribe en *La Jornada* el lunes 3 de noviembre de 1997 un conjunto de denuncias. Señala, por ejemplo, que del 28 de mayo de 1992 al 31 de diciembre del 93 el Nacional Monte de Piedad, por instrucciones de la Junta de Asistencia Privada, desvió recursos materiales y humanos para administrar —lo que no es de ninguna manera el objetivo para el que fue creado— el sorteo llamado Águila o Sol, cuyo remanente se aplicaría al Fideicomiso de Desarrollo Social de la Ciudad de México, cuyo Comité Técnico era presidido por el propio Víctor García Lizama; sin embargo, cinco millones de pesos correspondientes a la primera etapa del sorteo fueron amparados ante el Nacional Monte de Piedad mediante un simple recibo informal sin número de folio; esto lo dice en 97, como también dice: merece especial cuidado la recién creada Fundación para la Promoción del Altruismo que publica el periódico *Somos Hermanos*, en el que se ensalza invariablemente a Víctor García Lizama. La directora de este diario es María Teresa García Ruiz, mismo nombre de una de las hijas de García Lizama y con ella colabora José Augusto García Lizama, nombre también de uno de sus hermanos. Las oficinas de este pio órgano están en las Lomas de Chapultepec, y en mayo de 1996 recibieron un donativo de cuatro millones 350 mil pesos de la Junta. Esto está dicho en 97, es de Julio Hernández López y hace rato cité a Carlos Loret de Mola, pero también traigo aquí citas, comentarios y análisis de Humberto Mussacchio y de José Blanco. Esto no significa —y hay que precisarlo perfectamente bien— que las instituciones de asistencia privada en general cometan actos irregulares, no: significa que hay problemas que se tienen que atender, significa obviamente que cuando tienes un proceso como éste, en el que surgen en un lapso corto una buena cantidad de instituciones de asistencia privada y tienes un conjunto de denuncias sobre el manejo que se da desde la Junta de Asistencia Privada, tienes la obligación de atender dicha problemática y, para eso, con los instrumentos de la ley. La inmensa mayoría de las instituciones de asistencia privada trabaja para el país y realiza un gran beneficio para la gente, lo cual no quiere decir que sean perfectas ni tampoco quiere decir que no tengan que rendir cuentas. Dice Germán Dehesa: "Yo no veo por qué en este país, donde queremos que todo mundo rinda cuentas, alguien tiene que reclamar para sí un estado de excepción. Si bien la beneficencia en México puede estar llena de personas bien intencionadas, hay también una cantidad de pillos que so pretexto de la buena causa que están defendiendo han cometido tal cantidad de abusos, de tropelías que no es posible ya tolerar eso". Entonces, claro que hay una gran cantidad de mexicanos que a través de las instituciones de asistencia privada ayudan muchísimo a otros y claro que eso lo tenemos que fomentar. Así, la ley permite —esta nueva ley que se aprobó— que la mayor parte de

los recursos, cuando menos el 75% de los donativos de las instituciones, vayan a dar a los beneficiarios, a los grupos vulnerables.

ARMANDO SALINAS Parece la filmación de un comercial de éstos de la jefa de gobierno, de estar en el recuento. En el fondo, creo que el gran problema es éste: no nos has podido responder qué fue lo que motivó. Dices que a la Asamblea Legislativa llegaron gran número de denuncias, actos de corrupción calificados por Loret de Mola —no te atreves a calificarlos tú— dieron esta motivación. No es cierto. Angélica y un servidor estamos en la Asamblea Legislativa. ¿A qué tipo de denuncias llamas, a una carta? Nosotros no recordamos nada que nos pidiera revisar cuando, esto sí es cierto, se generó un proceso en el que había participación de todo lo que se ha dado por llamar a nivel internacional, a lo mejor no lo ha citado alguno de los columnistas que tienes, pero hay una cosa que se llama el tercer sector que últimamente se ha reunido en Buenos Aires en 1998, donde en gran medida fuimos legisladores de cada uno de los partidos, por cierto, las propias instituciones de asistencia privada, y se llegó a un compromiso en el sentido de construir una revisión a las leyes de instituciones de asistencia privada cuando había un problema mayor. Primero, una ley tipo a nivel país, porque resulta que APAC, Teletón, la institución de asistencia privada que gusten, la Casa Alianza, Niños de la Calle, más allá de una entidad federativa y lo que se trataba de ver es cómo le podían hacer las legislaciones para que fuera de fomento, de desarrollo de la asistencia privada que obedece al principio de subsidiariedad de algo que no pueden hacer los gobiernos, es decir: el país no nace ni la ciudad nace en diciembre del 97, como se nos dice en los comerciales. Cómo le podemos hacer para que en un país, lejos de estorbar, se ayude mediante una legislación que vigile, es lo que demandan las instituciones: que se les garantice que los dineros que dan se apliquen, se vigilen, se auditen, se den cuentas claras y transparencia.

MARTÍ BATRES Pero en la Asamblea no propusiste nada para eso, Armando.

ANGÉLICA LUNA PARRA Estábamos trabajando en las propuestas cuando nos dieron el madrugete de sacar un dictamen de un día para otro, porque ya lo habían mandado Rosario Robles y Clara Jusidman.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN El madrugete se los voy a dar yo porque tenemos que hacer un corte en *Zona abierta* y regresamos a esta discusión que está poniéndose muy buena.

[Receso. Fuera del aire:]

ARMANDO SALINAS Este tema, Martí, debe ser tratado con mucho respeto. Para la propuesta hemos sido convocados por distintas instancias de congresos locales para revisar una ley tipo y resulta que nadie ha ido a la asamblea por parte del PRD y esto es preocupante: que haya una ley que tenga los mismos lineamientos básicos en todo el país. Desgraciadamente, ésta no se ha consultado por la ciudadanía, por la gente destinataria de la norma, necesariamente, cambiando la configuración de la Asamblea Legislativa; cuando se vea va a sufrir una reforma.

MARTÍ BATRES La habían propuesto las propias instituciones.

ALAN DE LA TORRE O sea que se recogieron propuestas de las instituciones, pero mal hechas. Por ejemplo, la disminución del porcentaje para aplicar a gastos de administración era deseable, nada más que se necesitaba una disminución gradual, la capacitación y profesionalización del trabajo de las instituciones.

ARMANDO SALINAS Comento una cosa, Marti estará de acuerdo en ello: en este proceso se puede ejemplificar que cuando menos tu bancada no se sentó a convencer, no hubo manera de argumentar, lo traigo muy documentado.

[Al aire.]

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Regresamos a *Zona abierta* con la discusión sobre la ley que regula las instituciones de asistencia privada. Angélica Luna Parra, estabas en camino de una aclaración.

ANGÉLICA LUNA PARRA Quiero algunas premisas, porque tal pareciera que unos queremos la corrupción y hay algunos santos que quieren la limpieza. Todos queremos la rendición de cuentas y la transparencia y, además, la Secretaría de Hacienda puede hacer auditorías en cualquier momento, en cualquier asociación civil o institución de manera permanente. Así es que no hay ningún régimen de excepción, hay un régimen de transparencia que puede ejercerse en cualquier momento. Las más vigiladas eran las de la Junta de Asistencia Privada que por voluntad propia se registraban en la Junta. No es un régimen ni siquiera obligatorio, salvo aquellas fundaciones que son herencia de algún difunto donde sí tienen que ser velados los recursos por una institución. Los demás eran registros voluntarios. Si hay una gran diferencia entre cualquier órgano desconcentrado del gobierno del Distrito Federal, porque la nómina se paga con las aportaciones que dan los miembros de la Junta que se registran voluntariamente. Entonces, si hay varias diferencias que se tienen que poner en la mesa y en lo que insisto es que todos buscamos la rendición de cuentas —entre más haya, mejor; entre más transparencia, mejor—, todas las instituciones que conozco buscan una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, basada en compromisos claros, comunes, en certezas jurídicas, en proyectos comunes; pero tenemos que entender nuevas realidades donde ya no podemos hablar de un gobierno que vigila, un gobierno que prácticamente subyuga cuando estamos hablando de una nueva era de la participación.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿Pero eso es lo que sucede con esa ley? Alan de la Torre, en lo que estabas hablando de esta situación, de pronto me dio la impresión de que si esta ley sigue vigente, una institución como el Nacional Monte de Piedad puede estar en riesgo, o las instituciones pueden estar en riesgo, incluso, de desaparecer.

ALAN DE LA TORRE Sin duda alguna, en relación con todas las instituciones de asistencia privada así es, porque las personas no van a tener confianza, no van a constituir ya instituciones de asistencia privada; si acaso, harán asociaciones civiles que tendrán por lo tanto más libertad y menos vigilancia. Habrá menos seguridad en la aplicación de los recursos correspondientes, se acabarán los patrimonios de las actuales y empezarán a destinarlos, los que ahora recauden vía donativos, a las asociaciones civiles que constituyan. El caso del Monte de Piedad, que ha subsistido a muchos embates como éste, a muchas leyes durante 225 años, y que ha logrado salir adelante, tendrá que seguir porque es una institución permanente y perpetua por disposición de su fundador. Lo que sí, es que si la ley se aplica y empieza a haber intervención gubernamental en el manejo y administración de la institución, se va a caer otra vez en lo del pasado. Aquí es importante apuntar precisamente que el Nacional Monte de Piedad es una institución de asistencia privada: siempre ha sido una institución privada, fundada por una persona con su aportación de 300 mil pesos oro y que indebidamente durante muchas décadas, sobre todo de este siglo, se le consideró una entidad paraestatal gubernamental. El puesto de director

general del Nacional Monte de Piedad era un hueso político de cada sexenio, dos directores generales estuvieron en la cárcel [...] A partir de 1991 se inició una etapa de privatización y de mejoramiento de la institución, pero sobre todo en 94, cuando ingresó el patronato actual del que, incluso, fue presidente el que ahora es presidente de la Junta de Asistencia Privada; nos robaron a nuestro presidente del Nacional Monte de Piedad para llevárselo a la Junta de Asistencia Privada que porque era necesario. Creo que medio para legitimar ese nombramiento ante todas las instituciones, porque ese presidente es quien había repartido los donativos durante cuatro años y era querido por las instituciones. Nada más que no les funcionó, porque resulta que apenas ocupó el puesto de presidente de la Junta, empezó a atacar lo que había defendido en el Nacional Monte de Piedad. El Nacional Monte de Piedad inició un mejoramiento, una modernización de la institución; se cambió el contrato colectivo de trabajo y esa fue, además, la paradoja, gracias al laudo arbitral que aquí está firmado en original por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien otorgó al patronato que presido actualmente el 95% de las reformas que necesitábamos en las cláusulas administrativas para poder administrar correcta y eficientemente a la institución; es decir: él reconoció en el patronato a un patronato eficiente y honesto que necesitaba esto para seguir adelante.

MARTÍ BATRES Y ayudó a resolver un problema que ahí estaba desde hace meses hasta ese momento.

ALAN DE LA TORRE De acuerdo, y se lo reconocemos, porque era necesaria esta reforma del contrato colectivo de trabajo. Pero también se inició la remodelación de sucursales y se disminuyó la tasa de interés prendario, ahora nuestra tasa es en promedio veintitantos por ciento mensual abajo de la tasa bancaria por disposición de efectivo mediante tarjetas de crédito, que es la opción similar; una persona que va al Monte de Piedad y pide un préstamo prendario consigue una liquidez inmediata, lo mismo que con las tarjetas de crédito, nada más que la tasa de interés del Monte de Piedad es 25% abajo que la bancaria, una tasa —ahora sí— realmente asistencial; y además ha podido generar suficientes remanentes sólo con una administración eficiente y honesta para entregar, como ya dije, mil millones de pesos en donativos a todas las instituciones; no nada más a unas cuantas ni algunas privilegiadas ni mucho menos, los donativos se entregan después de un proceso amplio, abierto y transparente de revisión de los proyectos que se presentan para encauzar los recursos. Han sido todas las instituciones de asistencia privada, 408, las que han recibido donativos del Nacional Monte de Piedad, desde luego por diferentes montos porque todo depende del monto del proyecto y del beneficio que represente y que se va a dar a la comunidad. Pero además, también con eso se ha rescatado el patrimonio y se ha logrado tener un capital que garantiza la permanencia de la institución por muchos años más, pero que desde luego tiene también que mantenerse en reserva en parte para poder cumplir con ciertos compromisos como pensiones para trabajadores, remodelación, modernización. Iniciamos, además, un préstamo hipotecario con baja tasa de interés, ostensiblemente más baja que las bancarias, para beneficio de las familias, porque son préstamos hipotecarios menores para cualquier necesidad urgente que tengan.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Martí, quiero volver a hacerte una pregunta, pero ahora aprovechando una declaración que tengo aquí de José Ignacio Avalos, que es el presidente —no pudo estar con nosotros hoy desgraciadamente porque se enfermó— de la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada, quien dijo en una conferencia

de prensa del 3 de abril, en el sentido de lo que decía la diputada Luna Parra: "Las coincidencias de lo que debe ser la buena ley son más que las diferencias, sin embargo, como se legisló con una rapidez grandísima y con tropiezos muy grandes, al PRD le costó mucho trabajo echar marcha atrás y reconocer algo que quizá hoy ya reconocen". Supongo que lo que está implicando es que la ley no está muy bien y que podría conseguirse una mejor ley. ¿En verdad tú crees que esa ley tiene algunas fallas que pueden corregirse?

MARTÍ BATRES No he escuchado algún concepto claro en el que se manifieste en qué sentido debe cambiar la ley. Claro que hay coincidencias, no sólo hay coincidencias, sino que la ley que finalmente se aprobó recuperó más o menos 110 o 115 artículos y debe tener un conjunto de modificaciones que afectan al 40% de la ley, aproximadamente a 50 artículos. La mayoría de esas modificaciones fueron propuestas por miembros de las instituciones de asistencia privada, con los cuales hubo reuniones de muy diverso tipo hasta el mismo día de la aprobación de la ley; hubo reuniones esa vez, hubo reuniones antes. Claro que en muchas reuniones se manifestaron discrepancias, así como coincidencias, por ejemplo este precepto de que las instituciones sólo pueden gastar hasta el 25% de sus ingresos en su administración interna. Lo propusieron las propias instituciones de asistencia privada, así como muchos aspectos más que incorpora la ley. Claro que hay muchas coincidencias y coincido en que la discrepancia es en algunos puntos muy precisos.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿Cuál es la discrepancia, habla de un sistema de intervencionismo?

MARTÍ BATRES Una de las discrepancias es en la creación de la contraloría interna de la Junta de Asistencia Privada.

ANGÉLICA LUNA PARRA Nunca hubo discrepancia en eso.

MARTÍ BATRES Otra discrepancia es en la composición. Voy a pedir que me permitan, porque además como son tres contra uno ustedes tienen más tiempo que yo, simplemente por equidad, ya ni les pido el 50% del tiempo. Creo que al elaborar la ley se incorporaron un conjunto de elementos y se precisaron muy bien las discrepancias, una de ellas fue lo de la contraloría, otra discrepancia tiene que ver con la composición de la Junta, del Consejo Directivo, que es paritaria ahora; tenía una ligera mayoría en el conjunto de instituciones de asistencia privada, hace años tenía una mayoría la administración pública, los representantes del gobierno sobre las instituciones; después las instituciones tuvieron mayoría y ahora hay paridad: son cinco representantes de las instituciones y cinco representantes del gobierno. Ahora bien, quiero señalar que no hemos recibido ninguna propuesta concreta sobre qué hay que quitarle a la ley —al menos, yo no la he recibido y soy el presidente de la comisión de gobierno de la Asamblea— y déjame concluir con un par de cosas más, Héctor, una de ellas es lo siguiente: la argumentación de nuestros compañeros de los partidos de oposición, del PRI y del PAN, ha sido terriblemente contradictoria. A veces si estaban por la reforma de la ley o la aprobación de una nueva ley y en otras ocasiones no, el mismo día, y aquí traigo el diario de debates: ésta es toda la discusión que se dio el día 10 de diciembre, que fue una discusión muy larga, de casi todo el día; sus posiciones variaron de un lado a otro, en la mañana su planteamiento era que la ley no les gustaba, por la tarde su planteamiento era que era inconstitucional porque la Asamblea Legislativa no tenía facultades. Aquí está el diputado Eduardo Escobedo

diciendo que la Asamblea Legislativa no tiene facultades para legislar sobre asistencia privada y que ésta es una facultad de la Cámara de Diputados. Si es una facultad de la Cámara de Diputados, entonces ¿por qué estaban haciendo propuestas en los días anteriores sobre esta legislación?

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Martí, voy a tener que cortar ahora y seguimos con el punto en que estás, porque me parece importante; si hay en la mesa ofertas o propuestas específicas de cambios para esa ley que dice Martí que no ha escuchado, me gustaría que las pusieran en la mesa en la última parte de nuestro programa. Volvemos en un momento. [Receso. Fuera del aire:]

ALAN DE LA TORRE Es la primera vez que escucho que quieren escuchar propuestas, entonces si quieren escucharlas para poder modificar la ley, qué bueno. Aquí traigo, por lo menos, las diez propuestas mínimas en conceptos para una buena ley de asistencia privada.

ARMANDO SALINAS No hubo ni sesión de comisiones.

MARTÍ BATRES Claro que sí. No fuiste: ése es otro asunto.

ANGÉLICA LUNA PARRA Estábamos juntos el día que se aprobó. Hasta hicimos una conferencia de prensa porque fue una burla.

MARTÍ BATRES Ustedes no querían que se aprobara la ley. Los entiendo en su lógica de oposición. Hicieron lo posible porque no hubiera quórum, porque no se aprobara la ley, presentaron dos mociones suspensivas en el pleno y finalmente se aprobó la ley. Se pospuso tres o cuatro sesiones. Llevábamos un año de discusión.

ANGÉLICA LUNA PARRA No, Martí, es de los desaseos que han hecho, igual que con el Código Penal y con el Código Civil. Claro que se aprobó, mientras estaban en el Café Tacuba Rosario Robles y Clara Jusidman dando instrucciones a los pobres diputados avergonzados, que tenían vergüenza de lo que estaba pasando.

ARMANDO SALINAS ¿Por qué no lo reconoces en público? Lo reconocieron tus compañeras en privado.

ALAN DE LA TORRE El 4 de diciembre hicimos una asamblea con todas las instituciones, porque les pedíamos precisamente a las diputadas Sara Moroa y Virginia Jaramillo que escucharan la inquietud de todas las instituciones, no nada más de los representantes que habían podido hablar, sino de todas las instituciones. Fueron invitadas ellas dos, ellas incluso pusieron la fecha, estaban los diputados del PRI, PAN y PT y no fueron.

ANGÉLICA LUNA PARRA Todos fuimos y ellas dejaron plantadas a más de mil personas.

MARTÍ BATRES Héctor, yo nada más quisiera terminar esta idea en la que me quedé.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Nos queda nada más un bloque. Déjeme decirles que quizá no va a alcanzar nada más que para una intervención de cada uno. Entonces, quisiera dejar que terminara su punto Martí y luego preguntarles qué propuestas harían para cambiar esa ley y si sería una apertura para cambiarla.

MARTÍ BATRES Pediría, además de concluir esto, otra intervención para equilibrar un poco.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN ¿Te sientes en minoría?

MARTÍ BATRES Son tres frente a uno.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN En tiempo, te lo voy a medir, no has estado en minoría por la cantidad de tiempo que has usado. Te lo voy a medir y te lo mando: me importa que no sientas que es algo para tenerte en minoría, no es la idea.

MARTÍ BATRES Nada más me interesa concluir cada una de las ideas.

[Al aire:]

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Regresamos a *Zona abierta* con el tema de la guerra de la filantropía. Estaba el diputado Martí Batres, presidente de la Asamblea, refiriéndose a ciertas características que tuvo el debate legislativo.

MARTÍ BATRES Aquí está una copia del diario de debates y se señala, por ejemplo, por parte de los legisladores del PRI, que la Asamblea Legislativa no tenía facultades para aprobar una ley de instituciones de asistencia privada: no estaba discutiendo sobre si la ley era buena o no, sino simplemente que no tenía facultades. Los compañeros del PAN cambiaron su punto de vista de la mañana y se sumaron a esta moción suspensiva para que la Asamblea no pudiera aprobar esta ley. Creo que se trató más bien de una táctica tendiente a evitar que se aprobara la ley. Ya habíamos tenido otras sesiones antes donde se intentó discutir la legislación y hubo una fuerte resistencia. Finalmente, el diputado Javier Hidalgo les dijo: claro que tenemos facultades, están en la Constitución cuando dice que la Asamblea puede legislar en materia de asistencia social y si no están de acuerdo les reto a que presenten un recurso en contra, una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que la Asamblea sí tiene facultades para legislar en materia de asistencia privada y decidió que la ley es una legislación constitucional. Perdieron los compañeros de la oposición este debate judicial muy importante ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y nosotros demostramos que sí tenemos facultades para legislar en materia de asistencia privada y fue muy importante dar ese paso.

ALAN DE LA TORRE Como bien lo distingue el licenciado Batres, una cosa es un aspecto formal de si la Asamblea tenía o no competencia para emitir la ley y otra cosa es si la ley es buena. El hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya resuelto un punto jurídico netamente formal no quiere decir que la Corte esté validando la ley.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Pero eso pertenece en todo caso a lo que ya sucedió. Aquí Martí Batres abrió un tema interesante, en el sentido de que no ha recibido, entiendo que como Asamblea Legislativa, cuáles son las propuestas de modificación que esta ley debería tener. Pregunto, si hay en la mesa propuestas de cambio, cuáles podrían ser.

ARMANDO SALINAS Muy fácil, la primer propuesta que hizo el PAN y que la sostiene actualmente es que le haga caso a los destinatarios de la ley, a las asociaciones, a las instituciones de asistencia privada, cuyo reclamo durante todo el procedimiento de creación de la ley, de reforma de esta ley, fue que no habían sido escuchados, que no se habían contemplado. Esa es la primer propuesta: que escuchen a quienes tienen las propuestas. Segunda, fundamentalmente el gran problema es que como se quejaban porque era mayoría de instituciones privadas el control de la Junta ahora que sea de gobierno, porque esto de que son cinco-cinco, insisto, es demagogia, son seis-cinco, el voto es ligeramente por encima de quien es el presidente de la Junta, el control es así. Simple y sencillamente la propuesta que hemos hecho siempre: que sea paritario cinco-cinco, cuatro-cuatro, pero con una mayoría calificada. Si para el caso de que decidan ser seis tendrían que ser ocho de los votos emitidos.

MARTÍ BATRES ¿Mayoría calificada para...?

ARMANDO SALINAS Para cualquier determinación. Te comento exactamente en los mismos términos en que me pedías respeto. Y la siguiente es muy fácil. El problema es que ahora pueden disponer en términos de como quede la ley redactada, existe esa ventana, ese riesgo de que sea el gobierno del Distrito Federal quien pueda meterse más allá en el destino de los recursos de las instituciones de asistencia privada, y si éstas nacen por la falta de credibilidad y confianza en los gobiernos —éstos, los que han antecedido y los que vendrán— como privadas: ése el gran problema, ésas son las reformas que se tienen que tomar de la ley, éstas son las propuestas concretas.

ANGÉLICA LUNA PARRA Lo primero es que de veras habría una revisión para ver cómo se hace para mejorar la asistencia privada, para apoyar a las instituciones, para reconocer el trabajo voluntario que es un capítulo que ni siquiera se consideró y era de lo más interesante que estábamos escuchando, en reuniones a las cuales no acudieron nuestros compañeros del PRD, hasta de mil personas que trabajan en instituciones y que los dejaron plantados. Faltó un gran capítulo de cómo se haría mejor la asistencia privada y cómo se fomentaría el trabajo voluntario hasta de horas de tiempo, basado, obviamente, en una concepción de confianza mutua y no de desconfianza judicial, porque tal parece que estamos haciendo una ley, como aquí se dijo, anticorrupción, antinarcóticos: verdaderamente parece que tuviéramos al enemigo con tanques enfrente y no, no es así, es un sector probado durante muchos años, muy noble, que obviamente hay que transparentar, hay que fomentar, hay que alentar. Entonces, primero faltó un capítulo que era el de fomento al trabajo voluntario y al aliento para proteger al que recibe el servicio, porque eso ya también se les olvidó, el grupo que recibe el servicio de las instituciones de asistencia; y segundo, revisar algunos aspectos donde en vez de actuar la Junta como un órgano de apoyo, está única y exclusivamente como un órgano casi de vigilancia y sanción, incluso hasta en el nombramiento de los patronos que de repente pusieron requisitos de que no fueran menores de 30 años. Nadie entiende por qué los jóvenes no pueden ser patronos: cuestiones así que eran de más y más control, que no se sabe ni por qué.

ALAN DE LA TORRE Definitivamente, desde luego, propuestas concretas. Se tiene que eliminar el artículo 72, fracción IV, que permite y que precisamente dispone que la Junta está obligada a compartir sus recursos con otras dependencias del gobierno del Distrito Federal para programas de asistencia. La Junta de Asistencia Privada, no obstante que, como se ha dicho aquí, es un órgano desconcentrado del gobierno del Distrito Federal, no tiene una asignación presupuestal propia; ha vivido siempre, y en esta nueva ley también se dispone así, de las cuotas que aportan las propias instituciones de asistencia privada. Cada institución aporta el seis al millar de sus ingresos brutos mensuales a la Junta de Asistencia Privada. De eso se sostiene: sólo de las cuotas de las instituciones, y ahora resulta que parte de sus recursos está obligada a aplicarlos conjuntamente con otras dependencias del gobierno para programas de asistencia social, léase asistencia pública. Entonces, vamos dejando los recursos donde el donatario o el testador quiso dejarlos para la aplicación de la asistencia privada, pero también, si la historia había demostrado que el sector creció y proliferó cuando se tuvo representación mayoritaria en el Consejo de Vocales de la Junta de Asistencia Privada, por qué no dejarlo crecer así. Que por eso no se podía sancionar a ninguna institución que cometiese alguna irregularidad, claro que se podía, es más, la ley

anterior establecía las sanciones y además el procedimiento para ser oído en defensa; ahora la ley ni procedimiento tiene, violándose una de las garantías constitucionales más importantes en nuestro país que es la de audiencia, la de ser oído previamente. Al presidente, si bien es electo por una terna, lo elige finalmente el jefe de gobierno y éste va a elegir de la terna al que le simpatice más a los consejeros del sector gubernamental y además, suponiendo que tuviéramos un buen presidente, dice la ley que el jefe de gobierno lo puede remover libremente sin causa justificada.

MARTÍ BATRES Sí, el estatuto de gobierno votado por todos los partidos.

ALAN DE LA TORRE No, el estatuto de gobierno no dice libremente, dice podrá remover al presidente de la Junta y en la ley le agregan libremente. Si no es libremente, se supone que debe haber causa justificada para removerlo, pero ahora dice que libremente, o sea que haga bien o no haga bien las cosas, va para afuera si al jefe de gobierno no le gusta.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Hay varias propuestas en la mesa, la pregunta es, Martí, ¿habría apertura a esas propuestas?

MARTÍ BATRES Voy a contestar y antes hacer dos comentarios que me parecen pertinentes: primero, nosotros estamos tan de acuerdo en promover y fomentar a las instituciones de asistencia privada y en ayudar a otros a través de ellas que lo hemos hecho en la práctica, hemos realizado como Asamblea Legislativa siete donaciones fundamentales para los damnificados de Chiapas, del huracán Paulina, de las lluvias del año pasado, en fin, y lo hemos hecho siempre a través de instituciones de asistencia privada, a través de la Cruz Roja, a través de Caritas y de otras instituciones. En algunos de esos donativos, por cierto, no todos los diputados, por ejemplo los del PAN en cuatro de estos casos, no han querido ayudar, entonces creo que hemos demostrado esta ayuda, incluso hemos colaborado con el Teletón en dos ocasiones consecutivas. En segundo lugar, esto no quiere decir que uno sea acritico, no lo es ni el presidente de la República, quien comentó en una ocasión sobre el asunto de la ayuda, le preguntaron y dijo: hay organizaciones privadas que ponen grandes desplegados en los periódicos pidiendo la ayuda y yo vengo y no encuentro ninguna de esa mercancía. Dice el presidente también: están diciendo que hacen las grandes colectas y yo no he visto un kilo de esa ayuda que ellos podrían estar distribuyendo aquí directamente. Queremos ayudar y no sólo queremos, ayudamos a las instituciones de asistencia privada a hacer llegar recursos, y tenemos una opinión extraordinaria de instituciones como Caritas que ha hecho una labor fundamental en el país. Eso no quiere decir que todo funcione necesariamente bien de manera espontánea. Para eso son las leyes. Ahora voy sobre la fracción IV del artículo 72 que le parece terrible al compañero del Monte de Piedad. Dice esta fracción que la Junta tiene las siguientes atribuciones y obligaciones: coordinarse con las demás dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública que tengan a cargo programas de asistencia social, con el fin de unificar esfuerzos y hacer más eficiente la atención de las necesidades asistenciales existentes mediante el intercambio de experiencias y la aplicación conjunta de recursos humanos, financieros y materiales. Ahí no dice que le den el dinero de una dependencia a otra, dice la aplicación conjunta de recursos.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Me temo que no tenemos tiempo para el análisis puntual, el tiempo se nos ha terminado. Hay varias cosas en la mesa, no sé si están bien o están mal, mi pregunta es si hay la apertura a considerarlas y a introducir esos cambios en la ley,

los que desde luego acuerde la Asamblea, o la ley es un asunto juzgado y definitivo que ahí se va a quedar.

MARTÍ BATRES No hay leyes que sean eternas, por supuesto, nunca consideramos eso. Pero si queremos que sean propuestas, las que se presenten, para beneficio de la sociedad y no queremos regresar a una situación sin control, con situaciones de corrupción y desorden. Obviamente, toda reforma tiene que reforzar los mecanismos de transparencia y el fomento a los mecanismos para que la ayuda llegue a quien la necesite.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Alan de la Torre, el último y breve comentario, estamos sobre el tiempo.

ALAN DE LA TORRE. Ya se ha visto que no ha sido fundado en forma alguna ni la corrupción ni el desorden del que habla y que la ley anterior ya incluso sancionaba los casos de irregularidad. El caso de la Cruz Roja se estaba sancionando con la ley anterior y con la ley nueva no se ha visto.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Este es el litigio en que están ahora las instituciones de asistencia privada. Como ustedes ven es un litigio abierto, no parece tener caminos, por desgracia, muy fáciles de solución. Esperemos que en el futuro los encuentren los legisladores, los encuentren también los directivos de las instituciones de asistencia privada, porque estamos hablando de diez millones de mexicanos que tienen algún beneficio vinculado a estas instituciones y 60 mil personas que trabajan por un sueldo y muchas de ellas voluntariamente en estas instituciones. Ojalá haya una salida o una solución para esto. Les agradezco mucho su presencia, su fuego, sus convicciones, la defensa de sus puntos de vista en esta *Zona abierta*, y a ustedes su atención, su presencia. Los espero la siguiente semana en este mismo canal.

[Fuera del aire:]

MARTÍ BATRES Tú haces una abstracción de una situación en la que antes había autoridades federales; claro, eran otros mecanismos, ahora hay autoridades locales y todos los demás eran representantes del gobierno federal.

ALAN DE LA TORRE A las sesiones del Consejo de la Junta de Asistencia Privada no asistía el representante del jefe de gobierno del Distrito Federal.

MARTÍ BATRES Había que cambiar la composición de la Junta en su conjunto.

ARMANDO SALINAS ¿Estás convencido, en serio, de que ahora hay control y antes no había nada?

MARTÍ BATRES Estoy convencido de que ahora hay muchísimo menos desorden y que no hemos tenido ninguno de estos escándalos que se han señalado aquí.

ARMANDO SALINAS Eso no lo dijiste.

MARTÍ BATRES Ya te lo estoy diciendo.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Los pleitos internos de las asociaciones han sido muy dañinos en términos políticos.

ALAN DE LA TORRE Sin duda, y perjudica al sector e inhibe los donativos. En este pleito no va a haber nunca perdedores ni ganadores, todos vamos a perder y obviamente hay que terminarlo, Héctor.

ANGÉLICA LUNA PARRA Los pleitos entre las personas del tercer sector son muy negativos.

ARMANDO SALINAS 1999, después de promover esta ley, es el año en que menos instituciones se han creado.

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN Y ustedes deberían tomar nota de que no está creciendo este sector, de que lo están inhibiendo, es un hecho estadístico.

MARTÍ BATRES También hay que ver cómo creció y hasta qué punto tuvo un impacto ese crecimiento. Ahora, no desconozco que hay un pleito y que obviamente hay que terminarlo; desde el punto de vista judicial el pleito está prácticamente concluido con las decisiones que ha tomado la Suprema Corte de Justicia y en relación con los amparos. Pero ustedes no reconocen nada, no reconocen que había problemas, no reconocen que había que renovar la ley, no reconocen que había que cambiar a los funcionarios federales, no reconocen siquiera que la Junta de Asistencia Privada es un órgano de la administración pública. Ustedes piensan que es un órgano de las instituciones y que las instituciones deben elegir la composición de la junta y a su presidente, es un órgano desconcentrado. Tú mencionas la fracción IV del artículo 72, que en eso se ocupan los bienes de las instituciones: no es cierto, no estamos hablando de los recursos de las instituciones, sino de la Junta de Asistencia Privada. Tienes que distinguir lo que son las instituciones y lo que es la Junta y ésta es un órgano desconcentrado; hace rato cometías un error jurídico muy grave, diciendo que a través de la fracción IV del artículo 72 se demuestra que se le quitan recursos a las instituciones de asistencia privada: no, estamos hablando de recursos de la Junta. Ustedes creen que la Junta se privatizó, parecía medio privatizada, pero no es un órgano privado, es un órgano desconcentrado de la administración pública y también por la coherencia de la ley. O quieres que la Secretaría de Finanzas la manejen los empresarios o la Secretaría de Educación, que la manejen las escuelas particulares.

ARMANDO SALINAS Hubo un problema importante, Martí, y hay que reconocerlo, por respeto a todos: tienen que reconocer que fue un problema de reforma muy brusco, muy burdo, rudo, donde no se respetó ningún proceso parlamentario y que entiendo que tenía su función.

MARTÍ BATRES Cada quien tiene que hacer su tarea. Imaginate que presentas una iniciativa y no la puedes dictaminar porque no le gusta a otro grupo parlamentario, y lo intentas una vez y otra vez. ¿Sabes cuántas iniciativas hemos aprobado del PAN? 31 iniciativas.

ARMANDO SALINAS Pero no por equilibrio, sino porque son buenas.

MARTÍ BATRES Pero demuestra que las aprobamos, eso es objetivo, y la mayoría es perredista.

ARMANDO SALINAS ¿Y cuántas tienen de ustedes que no han aprobado?

MARTÍ BATRES La de justicia cívica, la de turismo, la de salvaguarda.

ARMANDO SALINAS Porque son malas.