

3.1. Antecedentes: la Miscelánea Fiscal de 1989

by **Rafael Reygadas Robles Gil** - jueves, marzo 16, 2006

https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/31_misc_fiscal_1989.html

La gran mayoría de las organizaciones civiles de promoción del desarrollo optaron desde sus orígenes, en los años sesenta, por asumir la figura jurídica de "asociación civil" conforme al Código Civil, puesto que les permitía ejercer la libertad de asociación y desarrollar sus actividades en conformidad con sus fines y objeto social:

La figura de Asociación Civil deriva del derecho de asociación, que tiene su fundamento legal en el artículo 9o constitucional. El derecho de asociación es natural al hombre [...] de ahí que nuestra Constitución reconozca expresamente ese derecho [...] Al garantizar la Constitución el derecho de asociarse para perseguir cualquier objeto lícito es obvio que la gama de tales objetivos lícitos es innumerable y por tanto jurídicamente inobjetable que sólo se reglamente por el Código Civil, con un criterio de flexibilidad, dentro de la materia de contratos y no tiene por que existir una ley especial de Asociaciones Civiles ni algo parecido. De esta manera, en forma totalmente libre, los interesados se dan a sí mismos los estatutos que los rigen. La Asociación Civil es un contrato de organización que se encuentra previsto y regulado por los Códigos Civiles"?.^[1]

Además de las organizaciones civiles no lucrativas, centradas en la promoción del desarrollo y en el beneficio a terceros, también optaron por la figura de asociación civil otras organizaciones orientadas al beneficio de sus socios en una doble línea:

a) Grupos civiles con agenda cultural educativa de diversa índole, como universidades o establecimientos escolares, por ejemplo el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Club de Leones y otros.

b) Movimientos sociales populares y organizaciones de masas que, ante una posición gubernamental autoritaria y ante una cierta desconfianza frente a los partidos políticos existentes, después del 68, adoptaron la figura jurídica como forma de organización social, siempre no lucrativa, en beneficio de los miembros de determinada comunidad y de cientos y hasta miles de sus afiliados, en busca de resolver reivindicaciones sociales cotidianas, en una clara lógica de bienestar social y colectivo. Ejemplo de esto en el área metropolitana de la Ciudad de México fue la Unión de Colonias Populares, A.C., en 1978, y siguiendo su ejemplo, muchas otras organizaciones urbano populares de todo el país.

c) Aparte de estas formas legales y legítimas de apropiación de la figura de asociación civil, algunos empresarios, pocos, para evadir impuestos, disfrazaron sus negocios con la figura de asociación civil o de cooperativa, yendo en contra de la legislación y violentando el carácter no lucrativo de estas figuras jurídicas.

De esta manera, hasta 1989, las asociaciones civiles a nivel fiscal estaban regidas por la fracción VI del artículo 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que permitía considerarlas como personas morales no lucrativas, aunque de hecho las ong's nunca estuvieron presentes de manera muy clara en las consideraciones de la ley. Algunas administradoras consideran que al igual que las cooperativas de vivienda o las uniones de vecinos o de colonos que adoptaron la figura de asociación civil, estaban como en un limbo fiscal, no existían.

Pero en diciembre de 1989, la Cámara de Diputados aprobó una miscelánea fiscal propuesta por la Secretaría de Hacienda para incrementar de manera indiscriminada el número de causantes, excluyendo a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, afectando gravemente su trabajo cotidiano, puesto que "[las] cambiaba [...] al título Segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta dándoles la categoría de personas morales, comparándolas con las grandes empresas lucrativas nacionales y trasnacionales [...] cuando por definición

las asociaciones civiles excluyen el lucro, la especulación mercantil y la ganancia";[2] además, "al dejar de considerarlas como personas morales con fines no lucrativos, las asociaciones civiles pasaron a ser contribuyentes del impuesto sobre la Renta, y en consecuencia, del impuesto al activo"?.[3]

Las implicaciones de esta modificación fiscal llevaban a que las asociaciones civiles estuvieran obligadas a cumplir con las obligaciones que corresponden a las sociedades mercantiles, debiendo considerar sus recursos no gastados en un año como remanente distribuible que causaría un impuesto de 35%, amén de pagar el impuesto al activo.

La miscelánea fiscal atentaba contra el derecho de asociación y expresaba un autoritarismo inmenso, puesto que la Ley de Impuesto sobre la Renta es una carga fiscal a la renta, a las ganancias de las empresas, que por estatuto fundacional están excluidas de las asociaciones civiles, ¿cómo y por qué obligar a éstas a pagar impuestos sobre rubros que por naturaleza no generan?

Para tratar de comprender esta decisión se han dado dos explicaciones: la primera afirma que se trató de una política o racionalidad fiscal de la Secretaría de Hacienda, que para incrementar ingresos que había visto disminuidos por la venta de las empresas paraestatales, diseñó, entre otros, un mecanismo para "pescar" a evasores disfrazados; para ello, emitió una medida general autoritaria, sin reparar que perjudicaba a la mayoría de las asociaciones civiles de interés social y no lucrativas, sin importar cómo la medida afectara su actividad cotidiana. Las prácticas hacendarias recientes parten de que todos son culpables y si alguien no lo es, le toca a él demostrarlo a través de procedimientos específicos.

La segunda explicación señala que se trató de una intencionalidad de conocer más de cerca el trabajo de las ocpd's por el papel relevante que habían jugado en los años recientes. De hecho, poco después del terremoto de 1985, habían captado importantes recursos financieros internacionales para la reconstrucción, que debido a desconfianza explícita hacia el gobierno por parte de los organismos internacionales de cooperación al desarrollo, no pasaron por las arcas públicas. Por otro lado, la educación popular en la que habían trabajado arduamente las ocpd's había contribuido a dinamizar algunos de los procesos sociales y de educación ciudadana por la democracia, que desembocaron en el movimiento popular cardenista de 1988.

Por la tradición autoritaria y por la falta de democracia en los procesos legislativos, parece ser que en ocasión de esta miscelánea fiscal se trató más de la primera explicación, aunque tampoco se cuenta con información suficiente como para descartar totalmente la segunda. Desde entonces, y por vías diversas y aparentemente paralelas, varias organizaciones civiles empezaron a buscar alternativas que expresaran en términos jurídicos y fiscales el carácter de su identidad y servicio a la sociedad mexicana en un nuevo marco legal de relaciones con el gobierno; pero lo que es claramente constatable es que *la arbitrariedad fiscal fue el detonador de los nuevos procesos de articulación y organización entre diferentes ocpd's*.

La propuesta de miscelánea fiscal se dio a conocer públicamente el 5 de diciembre de 1989, solamente unos cuantos días antes de que fuera sometida a su aprobación. Algunas ocpd's, después de consultar a fiscalistas y de empezar a concertar esfuerzos entre los afectados, alcanzaron a reaccionar, y el 13 de diciembre enviaron una carta a los ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, señalando:

que en la sociedad civil mexicana existen:

- 1) Sociedades dedicadas a las actividades mercantiles y a la producción con el fin de obtener ganancias para sus socios.
- 2) Sociedades y organizaciones políticas cuyo fin es el gobierno de este país.
- 3) Agrupaciones cuy

o fin es la expresión organizada de las religiones de los mexicanos.

4) Que hasta ahora han existido agrupaciones sociales, educativas, culturales, humanitarias, de subsistencia, de asistencia, de defensa de sus miembros, de carácter no mercantil ni lucrativo, cuyo fin es participar en la esfera de la sociedad civil".[\[4\]](#)

La carta continuaba señalando contradicciones de la legislación actual en relación con los privilegios de algunos monopolios y el papel cada vez más relevante de las organizaciones de la sociedad civil no lucrativa. Es tal el peso de las ocpd's que son reconocidas por la Organización de Naciones Unidas como un componente fundamental de las sociedades democráticas y cuya vida sólo ha sido coartada en las sociedades totalitarias. Enseguida la carta proponía:

1. Que no se derogue la fracción V del Artículo 70, Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
2. Que se establezcan criterios diferenciales en relación a actividades mercantiles y lucrativas de las *no lucrativas*.
3. Que los criterios y mecanismos de reconocimiento de las asociaciones, cooperativas y otras organizaciones de carácter no mercantil ni lucrativo, sean establecidos públicamente de manera democrática y en plazos razonables y espacios plurales que permitan la participación de los interesados en dicha definición.
4. Modificar el inciso C del artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en los siguientes términos: "Para instituciones privadas y organismos no gubernamentales que promuevan la cultura, la educación no formal, para la salud y las artes".[\[5\]](#)

La ley fiscal existente desde el 1 de enero de 1984 reconocía a las asociaciones civiles como personas morales con fines no lucrativos. A la letra decía:[\[6\]](#)

"Para los efectos de esta ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, las sociedades y asociaciones civiles, las sociedades cooperativas, las sociedades de inversión y en general las personas morales distintas de las comprendidas en el título de esta ley. Las personas morales con fines no lucrativos no son contribuyentes del Impuesto sobre la Renta, salvo lo dispuesto en el último párrafo del art 73 de esta ley".[\[7\]](#)

El artículo 70 de la misma Ley de 1984 antes de su modificación rezaba así:

"... Las personas morales cuyos integrantes gozarán de este beneficio son los siguientes: I. Sindicatos obreros y los organismos que los agrupen. II. Asociaciones patronales. III. Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura, Ganadería o Pesca, así como los organismos que las agrupen [...] V. Asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes [...] VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia [...] XI. Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos [...] XII. Sociedades civiles constituídas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro"?.[\[8\]](#)

En respuesta a la zozobra ocasionada por esa Miscelánea Fiscal, en mayo de 1990, se formó la Comisión Organizadora del Frente de Asociaciones Civiles de la República Mexicana. El 22 de mayo esta incipiente coordinación envió una nueva carta a la Cámara de Diputados y una copia de la anterior, que había sido enviada antes de la aprobación de la Miscelánea Fiscal, señalando:

"el viernes 15 de diciembre de 1989, en una sesión de la Cámara de Diputados en que el PRI no tenía el quórum necesario y llamó a Aguilar Talamantes del PFCRN para apenas alcanzar el quórum, la Miscelánea Fiscal fue

aprobada sin discusión en el lapso de una hora"?[9]

La ley fiscal operó como un detonador externo de los procesos de articulación de las ocpd's en puntos comunes que inicialmente partían de la autodefensa ante el autoritarismo fiscal, pero que muy pronto rebasarían la razón directa de la convocatoria, contemplando puntos profundos de convergencia en torno a su quehacer fundamental: la promoción del desarrollo y de los derechos humanos colectivos, y el apoyo civil a la democratización de la sociedad mexicana.

Notas

[1] Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Comisión Jurídico-Contable. *De las Asociaciones Civiles y su tratamiento fiscal*, Ciudad de México, octubre de 1992, pág 1.

[2] *Desplegado público de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia: La Jornada*, 7 de diciembre de 1990.

[3] Propuesta de Reformas y Adiciones a las Leyes que afectan Fiscalmente a los Organismos Civiles. Documento de discusión del II Encuentro Nacional de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, D.F., a 13 de noviembre de 1990.

[4] *Carta a los C.C. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y a los medios de comunicación*. Ciudad de México, 13 de diciembre de 1989. Las ocpd's firmantes eran: Servicio, Desarrollo y Paz, A.C.; Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C.; Mujeres Trabajadoras Unidas, A.C.; Casa y Ciudad, A.C.; Acción Popular de Integración Social, A.C.; Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.; Centro de Estudios Ecuménicos, A.C.; Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres, A.C.; Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.; Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina, A.C.; Mexicanos contra el Sida, A.C. (Confederación de organismos no gubernamentales).

[5] *Ibid.* pág 2 y 3.

[6] Las leyes anteriores establecían: la del 1o de abril de 1967: "Estarán exentos de impuestos... II. Las instituciones y asociaciones de beneficencia privada. V. Las sociedades cooperativas, de acuerdo a las leyes respectivas". La Ley de 1976: "Están exentos del pago de impuestos: ...III Los sujetos que se mencionan en los incisos siguientes, cuando hayan sido autorizados por la SHCP para gozar de la exención y siempre que destinen la totalidad de sus ingresos exclusivamente a los fines para los que fueron constituídas... e) Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por la leyes de la materia, g) agrupaciones organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos. i) Sociedades cooperativas de productores. j) Sociedades cooperativas de consumo.

[7] Título III. "De las personas morales con fines no lucrativos", artículo 68 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. *Leyes y Códigos de México*. Texto vigente en 1985, págs. 76 y 77. En este texto la exención es por ministerio de ley y no por autorización particularizada.

[8] *Ibid*, pág. 79.

[9] Carta a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados. *Comisión Organizadora del Frente de Asociaciones Civiles de la República Mexicana*. Ciudad de México, 22 de mayo de 1990.