

**Impacto de la normatividad
en el desarrollo de la
sociedad civil mexicana**



Informe equipo México



INTRODUCCIÓN

El equipo de México¹ comenzó su trabajo en 2015 con la realización del primer borrador de investigación y la identificación de un grupo representativo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para la realización de una encuesta que sirviera de complemento al proceso de investigación. Los resultados de la encuesta se incluyeron y modificaron el borrador final de investigación para confirmar, en un amplio número de temas, el diagnóstico y las propuestas del equipo o bien para retar algunas de las conclusiones y generar un análisis más extenso de algunos puntos.

+100 OSC ENCUESTADAS

Nuestro primer borrador fue entregado al International Center for Non Profit Law (ICNL) a fines de abril 2015. En este se mantuvieron los temas de la matriz común para todos los equipos de los demás países de América Latina pero se adaptaron algunos conceptos a la realidad del marco de fomento en construcción para México. Del primer borrador se realizó un esquema preliminar de propuestas de incidencia. La intención era poder presentar estos temas en un encuentro nacional a realizarse en el mes de junio con la finalidad de sostener un proceso intermedio de análisis colectivo y retroalimentación del diagnóstico así como integrar propuestas novedosas surgidas del grupo participante.

Para la realización de dicho encuentro se realizó un mapeo de actores en tres sectores estratégicos: OSC (organizaciones constituidas y sin existencia legal), gobiernos (poder ejecutivo y legislativo), empresas y fundaciones e instituciones académicas así como investigadores independientes, maestros y alumnos.

La Universidad ORT – especializada en temas de sociedad civil – abrió sus puertas para hospedar el evento en la Ciudad de México. Asistieron representantes de todos los sectores invitados. En cuanto a representación geográfica asistieron personas del norte y noroeste, occidente, centro, oriente y sur del país. La participación fue activa y constante durante todo el evento, mismo que se llevó a cabo el día 10 de junio.

El objetivo del evento fue identificar impactos de la normatividad en las OSC y propuestas de mejora en los tres temas de la investigación: Libertad de Asociación, Recursos públicos y Participación.

ASISTIERON AL ENCUENTRO 80 PERSONAS DE TODOS LOS SECTORES INVITADOS

El encuentro fue inaugurado por María Angélica Luna Parra, Directora del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). La funcionaría comentó sobre la historia de la institución y como esta

¹ Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no son aprobadas o patrocinadas por la Open Society Foundations.

nació con una vocación de trabajo conjunto con el sector social. Así mismo destacó la visión en cuanto a la creación del Programa de Coinversión Social como una política destinada a la asignación de fondos públicos a las OSC que tuviera criterios de transparencia, equidad y participación ciudadana. No obstante reconoció varios aspectos de mejora, tanto dentro de la institución como en el conjunto de la administración pública federal a efecto de poder construir un verdadero marco de fomento. Uno de los aspectos a destacar es la necesidad de mejorar en el marco regulatorio. La reflexión, en su opinión, puede partir desde el concepto de sociedad civil, mismo que pareciera haber quedado insuficiente y requiere una mayor amplitud para poder incluir a todos los actores de la sociedad civil organizada. Enfatizó el interés del instituto por impulsar los aspectos que le corresponde así como la apertura al diálogo.

Posteriormente tuvimos la participación de tres expertas en derecho de la sociedad civil: Ángeles Anaya Directora de Fortalece Legal, Maricarmen Tenorio Directora Jurídica del Indesol y Consuelo Castro Secretaría Ejecutiva de la Junta de Asistencia Privada del DF, estas son algunas de sus principales aportaciones:

- Concepto de OSC
 - o Ampliar el concepto a movimientos y colectivos no constituidos. Dentro de los derechos, incluir OSC no constituidas como posibles receptoras de recursos públicos
- Constancia de acreditación de actividades
 - o Facilitar este aspecto del trámite de donataria autorizada. Con el SAT, a través de la implementación de otro documento que pudiera ser el CLUNI como constancia. Con las dependencias, facilitar que cumplan con esta obligación gubernamental.
- Discrecionalidad y falta de transparencia en la entrega de recursos públicos
 - o Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
- Posibilidad de convenios multianuales
 - o El Reglamento de la LFPRH (ART. 18o) permite convenios multianuales para evaluar programas por lo tanto sería deseable establecer dichos convenios para ejecución de proyectos de OSC.
- Ley anti-lavado
 - o Persisten problemas para OSC y donantes por lo que es preciso revisar dicha normatividad.
- Los Consejos de Evaluación o de cogestión resultan más conveniente como espacios de participación para OSC.
- Es necesario revisar la normatividad para que OSC también puedan presentar una demanda por inconstitucionalidad como herramienta de protección a derechos.

Las tres mesas de diálogo del encuentro produjeron un listado de recomendaciones más amplias que ampliaron y enriquecieron el esquema original. Artemisa Montes coordinó la mesa de Libertad de Asociación, Ángeles Anaya la de Participación y Miguel de la Vega la mesa de Recursos Públicos. Además de los invitados contamos con la presencia de todos los equipos investigadores de América Latina y de Claudia Guadamuz y Jocelyn Nieva de parte de ICNL. Las conclusiones por tema son presentadas en el Anexo I, mismas que fueron compartidas dos semanas después del evento a todos los participantes y ponentes.

I.REGULACIONES SOBRE EL CICLO DE VIDA DE LAS ORGANIZACIONES D ELA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

1. ¿UNA O MÁS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES ABORDAN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN?

El art 9º constitucional señala entre los derechos fundamentales de los ciudadanos de la República el derecho de asociarse. Esto se entiende como la prerrogativa de establecer con otros, organizaciones con o sin personalidad jurídica, capaces de ejercer derechos y adquirir obligaciones. En este sentido Carbonell recupera una sentencia de la Suprema Corte de la Nación que señala las tres esferas de protección derivadas del art 9º Constitucional: “1º derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2º Derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella y 3º derecho a no asociarse”²

La Constitución estipula una sola limitante: que su objeto sea lícito. En lo que esto se refiere, cuando existiera alguna duda sobre la legitimidad del objeto, la Corte ha emitido una sentencia en la que la carga de la prueba recae en la autoridad.³

Fundamento Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CP)

Artículo 9	Establece que “no se podrá coartar el <i>derecho de asociarse</i> o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero <i>solamente los ciudadanos de la República</i> podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”
-------------------	---

Dentro de la Constitución se encuentra el art. 133, otra norma que por interpretación garantiza la libertad de asociación, a través del reconocimiento, como Ley Suprema, de los tratados internacionales firmados por México.

Fundamento CP

² Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Novena Época. Octubre 1995, p.5 en M. Carbonell, Los derechos fundamentales en México, México, Porrúa, 2005, p. a libertad de asociación y reunión en México, p. 832

³ “Si la autoridad responsable no rinde prueba alguna que demuestra que una asociación tiene fines ilícitos, viola la garantía que consagra el artículo 9º constitucional, si pretende cortar a los integrantes de aquella, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...” Semanario Judicial de la Federación, tomo , Quinta Época, Segunda Sala, p.2096 en Carbonell, op.cit., p.831

Artículo 133	Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los <i>tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la union.</i> Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.
---------------------	---

A partir de este principio se puede considerar aplicable en México el Art.16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

Fundamento Pacto de San José

Artículo 16	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
--------------------	--

A partir de los tratados internacionales y los artículos constitucionales, podemos considerar que el derecho de los ciudadanos a la libertad de asociación está debidamente garantizado en México puesto que no lo subordina a una autorización gubernamental previa o a la condición de una figura legal. Como podrá observarse a lo largo de esta investigación los derechos derivados están garantizados por la normatividad actual en su mayoría, no obstante en la práctica el goce de dichos derechos, incluyendo el de asociación, es violado de manera frecuente por aquellos que tienen la obligación de protegerlos.

Como complemento, el art. 25 Constitucional se refiere a *la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático*, se estipula el papel que habrá de jugar el sector social y de la necesidad de promover mecanismos que faciliten todas las formas de organización social vinculadas a los bienes y servicios socialmente necesarios.

Fundamento CP

Artículo 25	<p><i>"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social...de la economía.</i></p> <p><i>La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social:</i> de los ejidos, organizaciones de trabajadores,</p>
--------------------	--

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, *en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*"

2. ¿ES EL CICLO DE VIDA DE LAS OSC REGULADA PRINCIPALMENTE POR LEY(ES) APROBADA(S) POR EL CONGRESO?

El ciclo de vida de las OSC, no se encuentra regulado explícitamente en ninguna Ley emitida por el Congreso. La existencia de una organización y las posibles causas de su disolución, comúnmente se establecen en sus estatutos.

Si bien el Código Civil Federal, promulgado por el Congreso, es el ordenamiento que fija las bases para el establecimiento de las asociaciones y prevé las causas de extinción, estas no son exclusivas para las OSC. Son definidas cuatro causas de extinción:

- Por consentimiento de la asamblea general;
- Por haber concluido el término fijado para su duración o por haber conseguido totalmente el objeto de su fundación;
- Por haberse vuelto incapaces de realizar el fin para que fueron fundadas;
- Por resolución dictada por autoridad competente

Fundamento Código Civil Federal (CCF)

Art. 2670	Del establecimiento
Art. 2673	De los estatutos
Art. 2676	De la asamblea y su funcionamiento
Art. 2685-2686	Del cese de actividades

La resolución dictada por la autoridad puede ejercerse en caso de que la OSC realice actividades de carácter ilegal por ejemplo, es una medida que no se adopta con frecuencia y no representa un riesgo en la actualidad para las OSC que se conducen con criterios éticos y apegadas a su naturaleza de organización no lucrativa, sin filiación o actividades político-partidistas o religiosas. Hasta la fecha, tampoco, se han emitido decretos ejecutivos que busquen regular el ciclo de vida de las OSC.

El principal ordenamiento jurídico que regula los derechos y obligaciones de las OSC es la Ley federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LF) la cual enlista aquellas actividades a ser favorecidas por las políticas públicas respectivas.

3. ¿ES EL CICLO DE VIDA DE LAS OSC REGULADA PRINCIPALMENTE POR UNA LEY COMPREHENSIVA?

En el marco legal mexicano, se presentan fundamentalmente dos figuras que definen el tipo de OSC que pueden existir: la de Asociación Civil (AC) o la de Institución de Asistencia Privada (IAP).⁵ Sin embargo es importante destacar que las características específicas de esta última configuración se encuentran definidas en las legislaciones de las distintas entidades federativas.⁶ Cada una de las cuales cuenta con un Código Civil con base en el cual se constituyen las Asociaciones Civiles.

De acuerdo con las estadísticas es la Asociación Civil la figura jurídica que concentra alrededor del 80% de las OSC que se constituyen formalmente. En parte porque esta figura tiene un menor grado de supervisión de parte de la autoridad pero sobre todo porque tiene un mayor margen de maniobra para poder desarrollar actividades distintas a aquellas de carácter asistencial, prevalecientes en el caso de las IAP. Las ventajas de las segundas es el gozar con mas frecuencia de incentivos fiscales diversos y de contar con donantes, también constituidos como IAP, que donan al mismo tipo de figura jurídica.

DATOS DE LA ENCUESTA: EL 90% DE LAS OSC ENCUESTADAS ESTÁN CONSTITUIDAS COMO ASOCIACIONES CIVILES⁷

Por otro lado encontramos que 6% de las OSC que respondieron la encuesta no están constituidas. Organizaciones sin figura legal participaron de la encuesta y algunas del encuentro. Reflejo de que no se requiere de la constitución para actuar y participar. Hay movimientos y agrupaciones con larga tradición en el país que nunca han pasado por el notario.

4. PERMITE QUE LAS PERSONAS SE UNAN O ASOCIEN PARA PARTICIPAR EN ACTIVIDADES SIN LA NECESIDAD DE OBTENER PERSONERÍA JURÍDICA?

El derecho de asociación consagrado en la constitución es garantizado en el Código Civil sin necesidad de que exista una figura jurídica. La norma requiere que no se tenga un carácter lucrativo, que la intención de asociarse sea lícita y no sea una acción de carácter temporal. Este criterio permite diferenciar ese carácter transitorio, de manifestaciones o expresiones de la sociedad civil de carácter coyuntural que, si bien también son expresiones de la participación ciudadana, sus acciones no tienen un fin que requiera una asociación con existencia prolongada que pudiera considerarse estable en el tiempo.

⁵ Existen variaciones en los estados tales como Asociación de Beneficencia Privada o Institución de Beneficencia Privada, pero tienen en esencia el mismo estatus jurídico que la IAP.

⁶ Es importante destacar que México es una república democrática, representativa y federal compuesta por 32 entidades federativas: 31 estados y el Distrito Federal. No todos los estados cuentan con una Ley de Asistencia o Beneficencia Privada.

⁷ Para complementar la realización de este estudio se realizó una encuesta por medios electrónicos a poco más de 100 OSC de diferentes regiones del país. Los resultados completos de la misma se incluyen como Anexo II.

Esta distinción es la base para que no exista una diferenciación entre movimientos o agrupaciones sociales no constituidas de organizaciones con existencia legal. La Ley considera a ambas como asociaciones y como tales cuentan con derechos. Desafortunadamente, como comentaremos posteriormente, la Ley de Fomento ha reconocido solamente los derechos de las OSC que se encuentren legalmente constituidas.

Fundamento CCF

Artículo 267o	Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que <i>no sea enteramente transitoria</i> , para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter <i>preponderantemente</i> económico, constituyen una <i>asociación</i> .
----------------------	--

5. ¿ESTABLECE DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO, POR EJEMPLO ASOCIACIÓN, FUNDACIÓN, FEDERACIONES, CONFEDERACIONES, ETC.?

Existen dos definiciones que no se encuentran homologadas, la primera acerca de lo que la ley define como Organización de la Sociedad Civil y la segunda sobre Organizaciones Sin Fines de Lucro. Para la primera debemos referirnos a la LF misma que, como se ha comentado, basa sus criterios en que la organización tenga existencia legal y que no manifieste entre sus objetivos la finalidad de lucro, de política partidista o de actividades religiosas. La finalidad no lucrativa se entiende como la no distribución de remanentes entre sus asociados.

Para las no lucrativas el título tercero de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) Artículo 79, se enlistan, mas no se definen, las organizaciones sin fines de lucro y en estas se incluyen tipos muy diversos de organizaciones para efectos de exención del Impuesto Sobre la Renta (ISR): desde organizaciones sindicales y patronales; cámaras y colegios de profesionales; cooperativas y mutualistas; hasta instituciones de asistencia/beneficencia privada y asociaciones civiles. Estas últimas siempre y cuando tengan como objeto social alguna de las actividades enlistadas en dicha ley, actividades que en este caso si se encuentran homologadas con la LF. Las OSC que funcionen como fundaciones donantes, redes o federaciones que se encuentren constituidas como asociaciones civiles serían consideradas como organizaciones sin fines de lucro pero su exención al ISR dependería también de la actividad a desarrollar.

73% SON ASOCIACIÓN CIVILES NO LUCRATIVAS CON FINES SOCIALES.

La distribución porcentual presenta una gran heterogeneidad de las organizaciones. Tanto de la encuesta como del encuentro participaron donantes, fortalecedoras, centros de estudios. Un amplio número de categorías estuvieron representadas lo que es un reflejo de la diversidad del sector social en México.

6. DESIGNA UNA O MÁS AGENCIAS PARA SUPERVISAR EL REGISTRO DE LAS OSC Y SU FUNCIONAMIENTO?

En un sentido amplio se puede considerar que la Ley de Fomento es el instrumento que establece un registro para OSC como tal, pero este solo es obligatorio para aquellas interesadas en obtener fondos públicos de carácter federal. En este caso la autoridad competente es la Comisión de Fomento (integrada por las Secretarías de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Relaciones Exteriores). Algunas entidades federativas que cuentan con su legislación de fomento también cuentan con su propio registro de OSC y lo fijan como requisito para la obtención de fondos estatales.

Fundamento LF

Artículo 15	Se crea el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, que estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, y se auxiliará por un Consejo Técnico Consultivo.
--------------------	---

La base legal de las agencias a cargo del registro y su resguardo son fundamentalmente las Leyes de Fomento (federal y estatales) y las leyes de Asistencia Privada. En estas se determina la agencia supervisora (por lo regular las Secretarías de Desarrollo Social), pero su autoridad se encuentra limitada a la regulación necesaria para la obtención de los fondos que cada una establece.

Las Instituciones de Asistencia Privada consideradas como excepciones en los marcos jurídicos locales, cuentan con disposiciones que establecen con mayor detalle su marco de actuación, como por ejemplo la Ley en la materia del Distrito Federal.

Fundamento Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal (LIAPDF)

Artículo 3	Las instituciones de asistencia privada, al realizar los servicios asistenciales que presten, deberán someterse a lo dispuesto por sus estatutos, las leyes aplicables de acuerdo al marco de su actuación, sus reglamentos y demás disposiciones que tengan el carácter obligatorio en la materia y otorgarlos sin discriminación de género, etnia, religión o ideología, mediante personal calificado y responsable, cuidando siempre de respetar los derechos humanos, así como la dignidad e integridad personal de los beneficiarios.
-------------------	--

En el marco de las leyes estatales se les reconoce como entidades de interés público, se limita su objeto social la realización de obras de beneficencia o de tipo asistencial y ser no lucrativas. Asimismo, deberán aceptar la supervisión del organismo que las aglutina en cada entidad federativa, la cual se denomina Junta de Asistencia o Beneficencia Privada y deben inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social.⁸

Esta figura jurídica brinda a las OSC el acceso a una serie de apoyos y estímulos que comprenden: la exención de Impuesto Sobre la Renta, la autorización para emitir recibos deducibles de

⁸ Este Directorio está a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

impuestos y en algunas entidades federativas la exención de impuestos estatales. A cambio de lo cual habrán de cumplir con una serie de obligaciones, tales como: proporcionar información contable mensual a la Junta, así como informes también mensuales sobre las actividades y los donativos recibidos y el pago de seis al millar a la misma junta de las donaciones recibidas.⁹

Las distintas leyes en el ámbito estatal, señalan formas de supervisión de las organizaciones que operan bajo la figura de asistencia privada, este es el caso del Distrito Federal.

Fundamento LIAPDF

Artículo 63	Las Instituciones de Asistencia Social deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, que al efecto se expidan por la Secretaría de Salud, y el Consejo Nacional de Normalización y Certificación, para normar los servicios de salud y asistenciales.
Artículo 64	Se entiende por normalización de la asistencia social al proceso por el cual se regulan actividades desempeñadas por las instituciones públicas y privadas que prestan servicios asistenciales, mediante el establecimiento de terminología, directrices, atributos, especificaciones, características, aplicables a personas, procesos y servicios a través de Normas Oficiales Mexicanas.

Aún cuando el marco general no estipula mecanismos de supervisión para las asociaciones, aquéllas que deseen recibir donativos parte de las instancias públicas o privadas, deben sujetarse a los mecanismos de información del Registro Federal de OSC a cargo del Instituto Nacional del Desarrollo Social (INDESOL).

Fundamento LF

Artículo 7.	<p>Para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las actividades que esta ley establece, las organizaciones de la sociedad civil tienen, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes obligaciones:</p> <p>...IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;</p> <p>VI. Notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, [...] en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;</p>
--------------------	--

⁹ http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_wrapper&Itemid).

7. ¿REQUIERE QUE LAS OSC OBTENGAN ALGÚN CERTIFICADO, REGISTRO U OTRO RECONOCIMIENTO OFICIAL POR PARTE DEL ESTADO PARA FUNCIONAR, ADEMÁS DE LA PERSONERÍA JURÍDICA?

Para realizar actividades no es requerido ningún registro o reconocimiento del Estado. El registro solamente es indispensable para solicitar recursos públicos en convocatorias o programas públicos con reglas de operación. La autorización como donataria es indispensable para emitir recibos deducibles, sin embargo no hay ninguna prohibición para que una OSC, constituida o no, pueda realizar actividades en caso de no estar inscrita en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RF).

Para la constitución de las Instituciones de Asistencia Privada estas son las únicas que deben solicitar una autorización a la Junta respectiva, lo cual es un trámite que no representa un obstáculo real para su ejecución y que pretende asegurar un adecuado inicio de operaciones.

8. ¿ESPECIFICA DONDE LAS OSC DEBEN APLICAR PARA LA PERSONERÍA JURÍDICA?

Para constituir una OSC los interesados simplemente deben acudir ante un notario público para protocolizar sus estatutos, los cuales deben estar acompañados por la autorización previa por parte de la Secretaría de Economía (SE) para el uso de la denominación o razón social propuesta por la naciente OSC. Como no existe un trámite gubernamental que autorice la constitución tampoco hay una oficina pública para tal efecto. Para los casos de registro federal y de nombre podrá realizarse en las delegaciones estatales correspondientes al domicilio legal de la OSC.

Posterior a la constitución deberá inscribirse el acta ante el Registro Público de la Propiedad (RPP) y registrar la organización ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para obtener su Registro Federal de Contribuyentes (RFC)¹⁰, clave indispensable para efectos fiscales: emisión de recibos para recibir ingresos y obtención de facturas por gastos efectuados.

La inscripción del acta constitutiva ante el RPP no es un requisito de reconocimiento del Estado para operar pero si para que ejerza efectos con respecto a terceros.

9. REQUIERE QUE LOS DOCUMENTOS DE SOLICITUD DE PERSONERÍA JURÍDICA SEAN PRESENTADOS POR UN ABOGADO EN REPRESENTACIÓN DE UNA OSC?

El Código Civil y las reglas del procedimiento no establecen la necesidad de contar con un abogado para realizar los trámites de personería jurídica. No es necesario para la autorización en la SE ni para la constitución. Una vez contando con existencia legal, los trámites ante el RPP y el SAT se solicita sean realizados por el representante legal de la OSC.

10. ESTABLECE EL PAGO DE UNA TARIFA PARA EL TRÁMITE DE LA OBTENCIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA?

¹⁰ Artículos 17-D, 27 del Código Fiscal de la Federación; Artículos 22, 23, 24, 25, 28 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación; Regla 2.4.12. de la Resolución Miscelánea Fiscal.

Existe un pago de derechos en el RPP, costo que varía de estado en estado, y por supuesto los honorarios del notario.¹¹ El trámite ante la autoridad hacendaria es gratuito. La encuesta arroja un costo promedio sin embargo este es muy variable dependiendo los costos de notario¹², si es que se requirió el apoyo de un abogado, o si existió necesidad de realizar gastos de viaje. El promedio obtenido parece alto si consideramos que puede realizarse directamente ante una notaría pero también puede reflejar costos indirectos que no se han tomado en cuenta regularmente. El costo principal es la cobertura del notario, el cual es indispensable para la constitución, y de acuerdo a la encuesta se encuentra en el rango de los 500 dólares. Los demás costos dependen si la organización desea contratar un abogado (no requerido) así como cubrir viáticos y gastos de personal por lo que la cifra promedio no necesariamente sería el costo total para todas.

DATOS DE LA ENCUESTA. EL COSTO PROMEDIO PARA CONSTITUIR UNA OSC ES DE 1,748 DOLARES¹³. TOMANDO EN CUENTA: NOTARIO, HONORARIOS DE ABOGADO, VIÁTICOS Y GASTOS DE PERSONAL.

11. REQUIERE QUE LA OSC TENGA ACTIVOS COMO CONDICIÓN PARA OBTENER LA PERSONERÍA JURÍDICA COMO ASOCIACIÓN, FUNDACIÓN, FEDERACIÓN, CONFEDERACIÓN, U OTRA FORMA DE ORGANIZACIÓN?

Para este tipo de asociaciones no es preciso contar con un monto mínimo para capital o patrimonio. Debe haber claridad en cuanto al objeto social, el tipo de personalidad jurídica que se desea obtener, la estructura interna e incluir las cláusulas de no distribución de remanentes y de donación de sus activos a otra OSC en caso de disolución.

Las Instituciones de Asistencia Privada deben declarar el patrimonio inicial, inventariando los activos que lo componen. Así mismo deberán describir la forma de procuración de fondos que se utilizará para al sostenimiento de la organización.

12. ESTABLECE UN NÚMERO MÍNIMO DE MIEMBROS PARA FORMAR UNA ASOCIACIÓN CON PERSONERÍA JURÍDICA?

Para establecer una OSC bajo la figura de Asociación Civil (AC) se necesita tan solo contar con un mínimo de dos personas, mismas que habrán de fijar los requisitos y formas en los estatutos para integrarse a la organización. Para el caso de una IAP se necesitan por lo menos cinco personas que constituyan el Patronato (órgano de gobierno) de acuerdo con la LIAPDF.

13. ESPECIFICA QUIEN PUEDE SER UN MIEMBRO FUNDADOR DE UNA OSC, BASADO, POR EJEMPLO, EN NACIONALIDAD O EDAD?

Se establece como requisito presentar una identificación oficial para poder ser miembro fundador de una OSC. Los fundamentos de la estructura de gobernanza de las OSC, se constituyen por los

¹¹ En ocasiones se han establecido convenios temporales en los estados con los colegios de notarios para realizar descuentos a las OSC que desean constituirse.

¹² El costo del notario reflejado en la encuesta es de alrededor de 500 dólares en promedio.

¹³ Tipo de cambio 16.50 pesos por dólar, 5 de septiembre, 2015.

mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa. En general, el marco legal se refiere a la Asamblea de asociados como el principal órgano de gobierno una asociación.

Fundamento CCF

Artículo 2676	La asamblea general resolverá: I. Sobre la admisión y exclusión de los asociados; II. Sobre la disolución anticipada de la asociación o sobre su prórroga por más tiempo del fijado en los estatutos; III. Sobre el nombramiento de director o directores cuando no hayan sido nombrados en la escritura constitutiva; IV. Sobre la revocación de los nombramientos hechos; V. Sobre los demás asuntos que le encomienden los estatutos.
----------------------	--

La Asamblea de asociados se integra por las personas que firman el acta constitutiva, recayendo la responsabilidad en el representante legal y en las demás a las que se les otorguen poderes en la misma acta, que pueden ser:

- Poder general para pleitos y cobranzas.- Para representar en juicios y efectuar cobros a nombre de la organización.
- Poder general para actos de administración.- Para administrar bienes e intereses de la asociación.
- Poder general para actos de dominio.- Para comprar bienes, venderlos, hipotecarlos o donarlos a nombre de la organización.¹⁴

En México no existe una obligación legal para que las OSC constituyan un Consejo Directivo, excepto en el caso de las de IAP, que especifica deberán contar con Patronatos para su administración y representación legal. No existe una limitante expresa para que los extranjeros puedan participar en la constitución de una organización.

Fundamento LIAPDF

Artículo 8	Las personas que en vida quieran constituir una institución de asistencia privada deberán presentar a la Junta una solicitud por escrito, anexando a la misma un proyecto de estatutos que deberá contener como mínimo los requisitos siguientes: ...VI. Las personas que vayan a fungir como patronos o, en su caso, las que integrarán los órganos que hayan de representarlas y administrarlas y la manera de sustituirlas. El Patronato deberá estar integrado por un mínimo de cinco
-------------------	--

¹⁴ B. Pérez Fernández del Castillo, Representación, Poder y Mandato. Prestación de Servicios Profesionales y su Ética, México, D.F, Porrúa, 13ª edición, año 2006

miembros, salvo cuando sea ejercido por el propio fundador.

14. ESTABLECE UNA LISTA ESPECÍFICA DE DOCUMENTOS QUE LAS OSC DEBEN PRESENTAR PARA SOLICITAR LA PERSONERÍA JURÍDICA?

Una vez que se ha determinado la figura legal que habrá de adoptar la OSC es preciso realizar una serie de trámites para el proceso del registro. Para lo cual se requiere que la propuesta de estatutos correspondiente conste por escrito, mismos que regirán la vida de la organización. Además se deberá proporcionar:

- 1.- Nombre completo de los socios y datos generales de todos (lugar y fecha de nacimiento, ocupación, estado civil, domicilio). Para el caso de extranjeros, deberán acreditar su legal estancia en el país con su forma migratoria correspondiente.
- 2.- Identificaciones de todos los socios.
- 3.- Copia de la Cédula del R.F.C. de todos los socios.
- 4.- Para el caso de Fundaciones (Instituciones de Asistencia Privada) deberán presentar los estatutos autorizados por la Junta de Asistencia Privada, o bien el organismo que se encargue de vigilar este tipo de sociedades en las Entidades Federativas.

Fundamento CCF

Artículo 2673	Las asociaciones se regirán por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público para que produzcan efectos contra tercero.
----------------------	--

Las características comunes que deberán atenderse en el momento de constitución de las OSC son las mismas que para el resto de las personas morales:

- Solicitar la autorización de uso de denominación o razón social
- Seleccionar un régimen jurídico
- Definir objeto social
- Establecer cuál será el domicilio
- Reunir la información de los asociados
- Definir la integración del capital social, si es que la hay
- Definir la forma de administración
- Definir la forma de vigilancia

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el acuerdo por el que se establece el mecanismo para dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la suscripción del convenio a que se refiere la fracción I del artículo 27 Constitucional para el caso de la participación de extranjeros.¹⁵

Fundamento Diario Oficial de la Federación (DOF)

15 de junio de 2012	En los estatutos de las sociedades que se constituyan, se deberá insertar, la cláusula de exclusión de extranjeros ¹⁶ o bien el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional. Los notarios ante quienes se suscriba dicho convenio deberán presentar ante la Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o en sus delegaciones foráneas, el aviso correspondiente conforme a los formatos publicados en dicho Acuerdo.
----------------------------	---

Con base en la información anterior se redactan y se formalizan los estatutos. El acta que da origen a la organización se protocoliza ante Notario Público, quien posteriormente lleva a cabo su inscripción en el RPP.

Fundamento CCF

Artículo 3071	En los folios de las personas morales se inscribirán: I. Los instrumentos por los que se constituyan, reformen o disuelvan las sociedades y asociaciones civiles y sus estatutos; II. Los instrumentos que contengan la protocolización de los estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil y de sus reformas, cuando haya comprobado el registrador que existe la autorización a que se refiere el artículo 2736 de este Código; III. Las fundaciones y asociaciones de beneficencia privada.
----------------------	---

15. ¿ESTABLECE LOS MOTIVOS ESPECÍFICOS SOBRE LOS CUALES EL ESTADO PUEDE RECHAZAR UNA SOLICITUD DE PERSONERÍA JURÍDICA?

Si la OSC solicita su personalidad jurídica y cumple con los criterios de ser una entidad no lucrativa, sin finalidad político partidista o religiosa y su objeto social es una finalidad lícita no existe razón alguna para que se rechace un proceso de constitución. La Ley no establece causal para rechazar una solicitud, sin embargo las OSC deben prever las disposiciones que deben contener para trámites subsecuentes, tales como la solicitud de donataria autorizada o ante el RF.

¹⁵ El 15 de Diciembre de 2011 se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 15, 16 (primer párrafo) y 16ª de la Ley de Inversión Extranjera y a los artículos 28 y 34 fracción XII bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales entraron en vigor el día 16 de junio de 2012.

¹⁶ En esta fracción se define la decisión de la OSC de que participen o no extranjeros y en caso afirmativo estos consienten en considerarse como nacionales en su papel de asociados de la organización.

Castro señala que en lo referente a la inscripción al Registro Público de la Propiedad para constituir una organización, no se tiene documentado ningún caso que le haya sido rechazado el registro a una OSC ni tampoco que fuera reportado como problema por ninguna de las organizaciones consultadas en su estudio. Es posible constatar otro tipo de rechazos tales, como modificaciones al proceso de registro federal o bien para la autorización como donataria autorizada. Si bien estas observaciones no afectan la personalidad jurídica cuando son sobre el acta constitutiva se requiere de su modificación ante notario con el consecuente costo respectivo.

DATOS DE LA ENCUESTA: 50% DE LAS ORGANIZACIONES ENCUESTADAS MANIFESTARON HABER TENIDO QUE REALIZAR UN TRÁMITE DE MODIFICACIÓN DE SU ACTA AL MOMENTO DE REALIZAR UN TRÁMITE DE REGISTRO O BIEN ANTE SU AUTORIZACIÓN COMO DONATARIA. EN MÁS DE LA MITAD DE LOS CASOS LAS RECOMENDACIONES DE CAMBIO ERA CONSISTENTE.

16. ¿IMPONE ALGÚN LÍMITE A LOS TIPOS DE ACTIVIDADES U OBJETIVOS QUE LAS OSC PUEDEN INCORPORAR EN SUS ESTATUTOS?

En los estatutos de la OSC una decisión estratégica es la definición del objeto social, mientras este sea lícito y cumpla con los criterios mencionados en el apartado anterior, la organización puede establecer cualquier tipo de objetivo. No obstante si su finalidad es obtener apoyos públicos y/o solicitar su autorización como donataria debe tomar en cuenta las actividades objeto de fomento y aquellas que son sujetas de apoyo de parte del Estado a través de la deducibilidad.

Una recomendación que suele realizarse a las OSC es que su objeto social sea lo suficientemente amplio para incluir todas las actividades de carácter estratégico pero a la vez concreto y breve que pueda entenderse claramente cuáles son sus líneas de acción. Una información relevante para numerosos donantes es la revisión de la copia del acta constitutiva del solicitante para conocer, entre varios aspectos, el objeto social y si este se alinea con las prioridades de su inversión social. Para potenciales donatarias es conveniente no incluir actividades que no son sujetas de apoyo a la deducibilidad.

En su art. 5 la Ley de Fomento enumera las actividades que se consideran susceptibles de recibir apoyos y estímulos de la Administración Pública Federal la que ya han sido también incluidas en LISR.

Fundamento LF

Artículo 5	<p>Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="375 1759 1396 1829">I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud; <li data-bbox="375 1829 1396 1873">II. Apoyo a la alimentación popular;
-------------------	--

III.	Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
IV.	Asistencia jurídica;
V.	Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
VI.	Promoción de la equidad de género;
VII.	Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
VIII.	Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
IX.	Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
X.	Promoción del deporte;
XI.	Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
XII.	Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
XIII.	Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
XIV.	Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
XV.	Participación en acciones de protección civil
XVI.	Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
XVII.	Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
XVIII.	Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y
XIX.	Las que determinen otras leyes.

17. ¿REQUIERE QUE LAS OSC CONFORMEN SUS ACTIVIDADES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO?

No es requerido que las OSC conformen sus actividades con el Plan Nacional de Desarrollo, aunque se ha visto una tendencia creciente al fomento de determinadas actividades alineadas, por medio de los fondos públicos y la temática de las convocatorias.

18. OTORGA DISCRECIÓN AL ESTADO PARA REQUERIR A LAS OSC QUE MODIFIQUEN SUS ESTATUTOS?

El Estado no cuenta con esta facultad discrecional, de acuerdo con la Ley de Fomento solo puede requerir modificación de estatutos, para la obtención de la CLUNI y por las autoridades fiscales para la autorización como donataria autorizada:

Obtención de la Clave Única de Registro (CLUNI) para poder ser elegible a recibir fondos públicos. El RF puede solicitar modificación en caso que:

- La OSC no incluya en su acta constitutiva por lo menos una de las actividades incluidas en el artículo 5 de la LF.

- En la misma acta no incluya una cláusula de no distribución de remanentes entre los asociados y una cláusula de donaciones a otra OSC registrada, de aquellos bienes que la organización hubiera adquirido con recursos públicos en caso de disolución.

Fundamento LF

Artículo 18	<p>Para ser inscritas en el Registro, las organizaciones deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>...II. Exhibir su acta constitutiva en la que conste que tienen por objeto social, realizar alguna de las actividades consideradas objeto de fomento, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de esta ley;</p> <p>III. Prever en su acta constitutiva o en sus estatutos vigentes, que destinarán los apoyos y estímulos públicos que reciban, al cumplimiento de su objeto social;</p> <p>IV. Estipular en su acta constitutiva o en sus estatutos, que no distribuirán entre sus asociados remanentes de los apoyos y estímulos públicos que reciban y que en caso de disolución, transmitirán los bienes obtenidos con dichos apoyos y estímulos, a otra u otras organizaciones cuya inscripción en el Registro se encuentre vigente, de acuerdo con lo previsto en la fracción VIII del artículo 7 de esta ley</p>
--------------------	---

- Trámite para ser donataria autorizada. El Sistema de Administración Tributaria (SAT) puede solicitar modificación del acta constitutiva en los casos que se enlistan en el siguiente extracto:

Fundamento LISR

Artículo 82	<p>Las personas morales con fines no lucrativos a que se refieren las fracciones VI, X, XI, XII, XIX, XX y XXV del artículo 79 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley.</p> <p>I. Que se constituyan y funcionen exclusivamente como entidades que se dediquen a cualquiera de los fines a que se refieren las fracciones VI, X, XI, XII, XIX, XX y XXV del artículo 79 de esta Ley.</p> <p>II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda.</p> <p>...IV. 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, en este último caso, de alguna de las personas morales o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.</p> <p>V. Que al momento de su liquidación y con motivo de la misma, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos</p>
--------------------	---

deducibles.

DATOS DE LA ENCUESTA: 50% DE LAS ORGANIZACIONES REALIZARON UN TRÁMITE DE MODIFICACIÓN DE SU ACTA AL MOMENTO DE REALIZAR UN TRÁMITE DE REGISTRO O BIEN ANTE SU AUTORIZACIÓN COMO DONATARIA.

Que la mitad de las OSC tengan que modificar sus estatutos es un indicador doble. Por la parte de las organizaciones, éstas desconocen o no cuidan que el objeto social y cláusulas de no distribución de remanentes y de disolución estén en armonía con la normatividad aplicable por lo que se convierten en causas de frecuente rechazo. Por la parte de la autoridad puede indicar cierta prevalencia de discrecionalidad de criterios y de obstáculos a las donatarias a través de la dificultad de acreditar actividades.

19. ¿ESTABLECE LÍMITES DE TIEMPO PARA LA RESPUESTA DEL ESTADO SOBRE LAS SOLICITUDES DE PERSONERÍA JURÍDICA POR PARTE DE LAS OSC?

Los tiempos varían de acuerdo a la entidad federativa, si tomamos como referencia el Distrito Federal el plazo publicado en la página del RPP es de 5 días con la finalidad de dar publicidad y certeza jurídica al nacimiento de una nueva Sociedad Mercantil, Sociedad Civil o Asociación Civil.¹⁷

Si se toma como referencia el Distrito Federal el plazo publicado en la página del Registro Público de la Propiedad es de 5 días, al igual que en el estado de Querétaro, en comparación con el Estado de México en donde la resolución del trámite es de 10 días.

La encuesta nos reveló algunos de los tiempos con relación a dos procesos, uno de corto plazo para la constitución jurídica y otro más largo para el caso del trámite de donataria autorizada, que, aunque opcional, es solicitado por un buen número de organizaciones.

DATOS DE LA ENCUESTA: EN PROMEDIO LAS ORGANIZACIONES INDICAN QUE EL PROCESO COMPLETO PARA SOLICITAR PERSONALIDAD JURÍDICA Y CLUNI REQUIERE DE ENTRE 1 Y 4 SEMANAS, MIENTRAS QUE EL CONVERTIRSE EN DONATARIA AUTORIZADA VARÍA ENTRE SEIS MESES Y UN AÑO DEPENDIENDO AJUSTES.

Queda claro que la constitución y el registro federal (optativo) son procesos rápidos una vez que se ha cubierto el costo del notario y se tiene lista un acta constitutiva con todos los requerimientos. La autorización fiscal varía mucho debido a que la acreditación de actividades atrasa el proceso y a que existe a veces la necesidad de modificar el acta, sin embargo los tiempos y procesos del SAT son más expeditos que en años pasados.

20. ¿ESTABLECE EL DERECHO DE LAS OSC A APELAR LA DENEGACIÓN DE SU SOLICITUD DE PERSONERÍA JURÍDICA?

¹⁷ <http://www.consejeria.df.gob.mx/index.php/rppyc>

Como hemos comentado la posibilidad de denegación de iniciar un proceso de protocolización de acta o bien la negativa a registrar el acta constitutiva en el RPP, son extremadamente improbables con la excepción que la organización no cumpla con los criterios y requisitos ya señalados para constituir legalmente una OSC con las figura de AC o IAP. En este caso el artículo 32 de la LF remite a los medios de impugnación contenidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Diversos medios estarían al alcance de las OSC tales como el recurso de revisión. Este acto recae sobre la misma autoridad y no sobre una segunda como ocurre en otros marcos jurídicos.

Fundamento LFPA

Artículo 82	Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.
--------------------	--

21. ¿ESTABLECE LÍMITES DE TIEMPO PARA QUE EL ESTADO RESPONDA A LAS APELACIONES DE LAS OSC, SI FUERA EL CASO?

El límite de tiempo que establece esta misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo es un plazo máximo de cuatro meses para resolver el recurso, el resultado puede ser alguna de las siguientes opciones:

- I. Desecharlo por improcedente;
- II. Confirmar el acto que se hubiera impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente;
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Fundamento LFPA

Artículo 92	La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto. ... Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.
--------------------	--

22. ¿REQUIERE QUE LA OSC CON PERSONALIDAD JURÍDICA SE RE-REGISTRE CON EL ESTADO?

No es requerido.

23. ¿ESTABLECE ALGÚN PRE-REQUISITO PARA QUE LAS OSC ACCEDAN A FONDOS DE DONANTES NACIONALES O INTERNACIONALES?

Las OSC formalmente constituidas pueden recibir donativos nacionales o internacionales sin ningún requisito pero aquellas organizaciones que cuentan con el estatus de donataria autorizada pueden acceder a un mayor número de donantes ya que la deducibilidad del donativo actúa como incentivo a la donación. Es práctica común en un gran número de fundaciones donantes mexicanas el solicitar como requisito que las solicitantes de donativos o participantes de alguna convocatoria sean donatarias autorizadas. Para el caso de donantes institucionales (empresas y fundaciones) el contar con dicha autorización es una ventaja pero no significa, como algunas OSC consideran, que solo por este hecho van a recibir donativos sin una estrategia de desarrollo institucional.

En la práctica ser donataria autorizada abre las puertas para poder participar y solicitar apoyos financieros de parte de fundaciones y empresas, pero es recomendable se complemente con habilidades de presentación de propuestas, conocimiento de metodologías de planeación y evaluación y solidez institucional suficiente que permita una adecuada rendición de cuentas.

Para ser donatarias autorizadas el SAT solicita que las organizaciones civiles presenten un documento, según el tipo de objeto social que desarrollen, que acredite la realización de las actividades por las que solicita la autorización, mismo que debe ser emitido por una entidad gubernamental competente, tales como la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia o cualquier dependencia vinculada con las actividades de la OSC que pueda hacer constar que la organización efectivamente realiza las actividades por las que solicita autorización para recibir donativos deducibles.¹⁸

Otro de los problemas existentes con el proceso de acreditación de actividades es que si bien existen entidades que ya tienen un procedimiento claramente establecido e identifican claramente qué tipo de objetos sociales pueden acreditar, tal es el caso de las actividades asistenciales, para otros, como el caso de las actividades culturales o ambientales, las dependencias que deberían otorgar la constancia ni siquiera tienen conocimiento del trámite y mucho menos una oficina encargada por lo que para algunas OSC es un largo camino y uno de los principales obstáculos a su autorización como donataria. El requisito históricamente ha resultado ser poco práctico puesto que es imposible que las dependencias conozcan las actividades de todas las OSC que lo solicitan para acreditar las actividades realizadas. Algunos de los debates se centran en cuanto a proponer si la Clave Única de Inscripción (CLUNI) otorgada por el RF, podría

¹⁸ [http://www.sat.gob.mx/terceros autorizados/donatarias donaciones/Paginas/documentos comprobar a creditar.aspx](http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/documentos_comprobar_a_creditar.aspx) Fecha de consulta 18 de abril de 2015.

servir de acreditación para que la autoridad sepa que la OSC cuenta con todos los documentos que le dan existencia legal e, inclusive, conocer de sus actividades a través del informe anual que las organizaciones registradas tienen que entregar anualmente ante el RF.

Adicionalmente a la acreditación el SAT requiere la siguiente documentación¹⁹:

- Escritura constitutiva y estatutos vigentes, mismos que deben contener los datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; en caso de que la escritura pública se encuentre en trámite de inscripción, bastará con que se anexe carta del notario público que otorgó la escritura, en la que señale dicha circunstancia.
- Modificaciones a la escritura constitutiva y estatutos sociales debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.
- Documento que acredite o compruebe las actividades o fines sociales de la organización civil o fideicomiso.

Finalmente para las OSC que desean recibir donativos del extranjero estas pueden hacerlo sin restricciones pero para aquellas que deseen emitir recibos que sean deducibles en los Estados Unidos, dentro del convenio que existe con México para evitar la doble tributación, tendrán que considerar algunos trámites adicionales y solo lo podrán realizar para determinadas actividades.

- Puede obtener esta segunda autorización si su organización civil o fideicomiso se encuentra autorizada para recibir donativos deducibles en México, cuyo fin sea asistencial, educativo, de investigación científica o tecnológica, cultural, ecológica, de reproducción de especies en protección y peligro de extinción, museos y bibliotecas privadas.
- En el caso de que se reúnan los requisitos legales para obtener la autorización para recibir donativos deducibles provenientes de los Estados Unidos de América, la Administración General Jurídica, emitirá un oficio-constancia en el cual le informará que su organización civil o fideicomiso ha sido autorizado para recibir donativos deducibles del extranjero, dándose a conocer mediante la inclusión de sus datos en el Anexo 14 de la Resolución Miscelánea Fiscal que se publique en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Portal de Internet del SAT.
- Esta autorización implica obligaciones adicionales a las que ya tiene como donataria autorizada para recibir donativos deducibles en México, las cuales se establecen en las diversas disposiciones fiscales.²⁰

La disponibilidad de recursos internacionales sufrió un serio revés en los últimos años con la promulgación de una legislación específica en 2013 contra el lavado de dinero. Esta norma impacta negativamente a las OSC, ya que están obligadas a identificar los donativos recibidos a partir de 1,605 veces el salario mínimo en el DF (aprox. 108,000 pesos en 2015) por un mismo donante en un periodo de seis meses; así como notificar a la autoridad cuando rebasen los 3,210 salarios mínimos (aprox. 216,000 pesos). Adicionalmente deberán crear un expediente con los datos de dicho donante, información que deberán salvaguardar durante cinco años.

¹⁹ http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/Requisitos_tramite_autorizacion.aspx Fecha de consulta 18 de abril de 2015.

²⁰ http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/autorizacion_extranjero.aspx Fecha de consulta 18 de abril de 2015.

Este tipo de donativos la autoridad considera que pueden representar una actividad vulnerable sin embargo el principal problema no es el conservar la información sino el tipo de información que se solicita. Al pasar del límite de 3,210 salarios mínimos la información requerida no es solo de la institución sino también información personal del representante legal, incluyendo datos como domicilio e inclusive identificación oficial. Este requisito va en contra de normativas de otros países que protegen la información privada.

Fundamento Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Artículo 17	<p>Para efectos de esta Ley se entenderán Actividades Vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:</p> <p>XIII. La recepción de donativos, por parte de las asociaciones y sociedades sin fines de lucro, por un valor igual o superior al equivalente a un mil seiscientas cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.</p> <p>Serán objeto de Aviso ante la Secretaría cuando los montos de las donaciones sean por una cantidad igual o superior al equivalente a tres mil doscientas diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;</p>
--------------------	--

DATOS DE LA ENCUESTA: SOLO EL 24% DE LAS OSC REPORTARON HABER RECIBIDO RECURSOS INTERNACIONALES.

Considerando la dificultad de acceder a recursos internacionales y la disminución gradual de los mismos señalada en otros estudios el promedio no es desdeñable. Será muy interesante su comparación con otros países una vez se publiquen los resultados de los demás equipos de investigación de este proceso en América Latina.

25. ESTABLECE ALGUNA RESTRICCIÓN PARA QUE LAS OSC REALICEN ACTIVIDADES ECONÓMICAS GENERADORAS DE INGRESOS?

Este es uno de los puntos más relevantes en cuanto a financiamiento de las OSC puesto que diversas investigaciones realizadas han confirmado que la principal fuente de recursos son los recursos autogenerados por las propias OSC, esto es la venta de productos o servicios que pueden ingresar por concepto de cuotas de recuperación o inclusive como servicios facturables. Las organizaciones pueden extender recibos por donativos o facturas por venta de bienes o provisión de servicios, con las implicaciones fiscales correspondientes. Los ingresos por factura de las OSC pueden causar IVA²¹ pero estas también pueden acreditarlo a través de sus gastos.

²¹ Casi toda venta de bienes o servicios causan IVA con excepción de venta de alimentos, libros o medicamentos por ejemplo.

Sin embargo el caso del ISR es más relevante ya que el SAT realiza una diferenciación entre aquellos ingresos provenientes de las actividades relacionadas con el objeto social de la organización y aquellos que no lo están. Para este último caso existe un límite del 10% a los ingresos exentos. Las OSC pueden tener ingresos ilimitados por esta vía pero deberán cubrir el ISR correspondiente que resulte al final del ejercicio. El SAT define cuáles son aquellos ingresos que no se consideran dentro de este límite, incluyendo subsidios públicos, cuotas de sus asociados, rendimientos de inversiones, entre otros.

Fundamento LISR

Artículo 8o	<p>Las personas morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos podrán obtener ingresos por actividades distintas a los fines para los que fueron autorizados para recibir dichos donativos, siempre que no excedan del 10% de sus ingresos totales en el ejercicio de que se trate. No se consideran ingresos por actividades distintas a los referidos fines los que reciban por donativos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyos o estímulos proporcionados por la Federación, entidades federativas, o municipios; - Enajenación de bienes de su activo fijo o intangible; cuotas de sus integrantes; intereses; - Derechos patrimoniales derivados de la propiedad intelectual; - Uso o goce temporal de bienes inmuebles, o rendimientos obtenidos de acciones u otros títulos de crédito, colocados entre el gran público inversionista en los términos que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria. <p>En el caso de que sus ingresos no relacionados con los fines para los que fueron autorizadas para recibir dichos donativos excedan del límite señalado, las citadas personas morales deberán determinar el impuesto que corresponda a dicho excedente, de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior.</p>
--------------------	---

DATOS DE LA ENCUESTA: MAS DE LA MITAD DE LAS OSC PARTICIPANTES REALIZAN ACTIVIDADES DE GENERACIÓN DE INGRESOS

La autogeneración de ingresos ha sido históricamente, y continúa siendo, la principal fuente de recursos para muchos colectivos y organizaciones constituidas o no. Sin embargo para OSC de mayor desarrollo institucional puede significar una estrategia de diversificación con otro tipo de fuentes. Solo la mitad manifestó estos ingresos, indicador de una mayor variedad de estrategias en cuanto a la sostenibilidad de las OSC.

25. ¿REQUIERE QUE LAS OSC PRESENTEN REGULARMENTE INFORMES FINANCIEROS O PROGRAMÁTICOS?

Existen dos tipos de informes que tienen que presentar las OSC dependiendo si cuentan con su autorización como donataria; si está registrada ante el RF, y por lo tanto cuenta con su CLUNI, o ambas. Recordemos que estos registros son alternativas para las OSC pero en caso de así decidirlo la entrega de informes es obligatoria.

Para el caso de las donatarias autorizadas cuentan con las siguientes obligaciones²²:

- Información relativa a la transparencia: uso y destino de los donativos recibidos y actividades destinadas a influir en la legislación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior;
- Presentar declaración anual a más tardar el 15 de febrero de cada año, en la que informarán al SAT de los ingresos obtenidos y de las erogaciones efectuadas;
- Destinar los donativos y sus rendimientos –única y exclusivamente– a los fines propios del objeto social de las donatarias. En ningún caso podrán dichas donatarias destinar más del 5% de los donativos que perciban para cubrir sus gastos de administración. (Artículo 110 RLISR);
- Informar a las autoridades fiscales, de los donativos recibidos en efectivo o en moneda nacional o extranjera, así como en piezas de oro o de plata, cuyo monto sea superior a cien mil pesos;
- Una relación de los administradores y empleados que hubieren recibido ingresos de la donataria autorizada, en cantidad superior a \$295,000.00 (cifra que se actualiza semestralmente) por concepto de salarios, honorarios, compensaciones o cualquier otro (Artículo 119 del RLISR)

Un número significativo de OSC pierden su autorización cada año por no cumplir con sus obligaciones. Estas pueden volver a solicitar autorización pero no podrán emitir recibos deducibles durante el periodo en el que no se encuentren en el listado anual de donatarias autorizadas.

Para el caso de las OSC que cuenten con CLUNI las siguientes son sus obligaciones:

Fundamento LF

Artículo 70	<p>...III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados;</p> <p>IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;</p> <p>V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y</p>
--------------------	--

²² [http://www.sat.gob.mx/terceros autorizados/donatarias donaciones/Paginas/obligaciones fiscales.aspx](http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/obligaciones_fiscales.aspx)

Fecha de consulta 18 de abril de 2015.

garantizar así la transparencia de sus actividades;

DATOS DE LA ENCUESTA: EL COSTO ANUAL PROMEDIO PARA UNA OSC PARA CUMPLIR EN SU TOTALIDAD LOS INFORMES FINANCIEROS, DE ACTIVIDADES E IMPACTO REQUERIDOS POR AUTORIDADES GUBERNAMENTALES ES DE 4,000 DÓLARES.

26. ¿REQUIERE QUE LOS INFORMES FINANCIEROS O PROGRAMÁTICOS DE LAS OSC SEAN PREPARADOS O PRESENTADOS POR UN CONTADOR AUTORIZADO, NOTARIO PÚBLICO O ABOGADO?

No es necesario pero en particular la declaración anual por su complejidad requiere de un contador, interno o externo a la OSC, que realice el proceso contable y realice los cálculos correspondientes.

Para los informes del RF la propia OSC puede realizarlos ya que la autoridad se ha preocupado por que sean informes relativamente sencillos y con formato electrónico.

27. ¿REQUIERE QUE LAS OSC PUBLIQUEN INFORMACIÓN PERSONAL (NÚMEROS DE IDENTIFICACIÓN, DIRECCIÓN DE DOMICILIO, INGRESOS, ETC.) EN UNA BASE DE DATOS ACCESIBLE AL PÚBLICO?

No requiere información personal sobre los integrantes, el portal del Sistema de Información del Registro Federal de las OSC²³, publica los siguientes datos, pero siempre de la propia organización:

- Clave Única de Inscripción al Registro
- Nombre OSC
- Figura Jurídica
- Registro Federal de Causantes (RFC)
- Estatus de la OSC (activa o inactiva)
- Estatus de sanción en caso de haberla
- Nombre del Representante Legal
- Correos
- Teléfonos
- Página Web
- Domicilio
- Actividades de Fomento
- Redes
- Informes Anuales
- Subsidios recibidos

Lo mismo ocurre con el Portal de Transparencia del Sistema de Administración Tributaria,²⁴ que registra a las donatarias autorizadas, en el que se presenta la siguiente información:

- Entidad Federativa
- Administración Local Jurídica
- Actividad o Fin Autorizado
- RFC
- Objeto Social Autorizado
- Representante Legal
- Números Telefónicos
- E-Mail

²³ <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

²⁴ [http://www.sat.gob.mx/terceros autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio donatarias.aspx](http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio_donatarias.aspx)

- Denominación o Razón Social
- Domicilio Fiscal
- Oficio de Autorización
- Domicilio de Establecimiento
- Números Telefónicos del Establecimiento
- Acreditamiento

Ha sido un gran avance en términos de transparencia que cualquier ciudadano pueda consultar estos datos. Si bien la información no es fácil de consultar ya que se debe realizar institución por institución, esta base de datos ha sido indispensable para esfuerzos de divulgación y transparencia más avanzados como el portal Fondos a la Vista (en línea desde 2013), el cual concentra la misma información pero permite búsquedas específicas y por bloques de OSC de acuerdo a su ubicación geográfica o temática de trabajo por ejemplo, incluyendo información de varios años a la fecha.²⁵

28. ESTABLECE MOTIVOS Y PROCEDIMIENTOS CLAROS PARA LA DISOLUCIÓN FORZOSA DE UNA OSC?

Esta fase en el ciclo de vida de las OSC se puede presentar por distintas situaciones, tales como: el fin de los propósitos de una organización por cambios en el entorno, insostenibilidad de las actividades por falta de recursos, cambio en los intereses de sus miembros, entre otras. En ese momento se presenta la necesidad de proceder a su extinción de forma voluntaria. En el Código Civil se detallan las causales y el procedimiento a seguir. Prevé que una autoridad puede dictar una resolución sobre disolución forzosa pero no los casos ni el procedimiento. Podría interpretarse como uno de los casos más probables de disolución el hecho de que la autoridad comprobara que la OSC incurre en actividades ilícitas.

Fundamento CCF

Artículo 2685	Las asociaciones, además de las causas previstas en los estatutos, se extinguen: <ol style="list-style-type: none"> I. Por consentimiento de la asamblea general; II. Por haber concluido el término fijado para su duración o por haber conseguido totalmente el objeto de su fundación; III. Por haberse vuelto incapaces de realizar el fin para que fueron fundadas; IV. Por resolución dictada por autoridad competente.²⁶
Artículo 2676	La asamblea general resolverá: I. Sobre la admisión y exclusión de los asociados; II. Sobre la disolución anticipada de la asociación o sobre su prórroga por más tiempo del fijado en los estatutos.
Artículo 2686	En caso de disolución, los bienes de la asociación se aplicarán conforme a lo que determinen los estatutos y a falta de disposición de éstos, según lo que determine la asamblea general. En este caso la asamblea sólo podrá atribuir a los asociados la parte del activo social que equivalga a sus aportaciones. Los demás

²⁵ www.fondosalavista.mx

²⁶ Es relevante destacar que el artículo no hace referencia exclusiva a las OSC, sino en general a todo tipo de sociedades.

bienes se aplicarán a otra asociación o fundación de objeto similar a la extinguida.

29. ¿ESTABLECE EL DERECHO DE APELAR LA DECISIÓN DE DISOLVER UNA OSC?

El mismo Código Civil en el título relativo a Asociaciones y Sociedades no define dicho derecho por lo que tendremos que referirnos en el mismo tenor a lo ya comentado en el punto 20 del presente estudio que comenta el proceso de impugnación descrito en el Artículo 92 de la LFPA.

30. ¿ESTABLECE TIEMPO LÍMITE PARA LA ACCIÓN DEL ESTADO EN RESPUESTA A LA APELACIÓN DE LA OSC SOBRE LA DISOLUCIÓN FORZOSA?

Mismo punto que el anterior, referirse al punto 20.

31. ¿DETERMINA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS ACTIVOS EN CASO DE LIQUIDACIÓN DE UNA OSC?

Este es uno de los requisitos indispensables desde la constitución de una OSC. La inclusión de un párrafo al respecto puede realizarse en dos sentidos:

- En caso de contar con su CLUNI la OSC debe definir que deberá distribuir los activos adquiridos con recursos públicos a otra OSC de su elección que esté registrada en el RF.
- Para las donatarias autorizadas el requerimiento es el que destinen la totalidad de su patrimonio a una OSC que también sean donatarias autorizadas, se establece que dicha disposición en el acta constitutiva es de carácter irrevocable.

Cabe señalar que la autoridad no determina a quien se distribuyen los activos, esto continua siendo derecho de la OSC bajo los criterios ya señalados. En ese mismo sentido se estipula en la Ley de Asistencia Social que en caso de disolución, para las IAP, deberán transmitir los bienes que haya adquirido la organización con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro.

32. ¿ESTABLECE SANCIONES INTERMEDIAS TALES COMO MULTAS O SUSPENSIÓN PARA VIOLACIONES MENOS GRAVES?

No existe una norma que permita generar sanciones a las OSC, en general. Dentro de la LF, se establecen una serie de sanciones para las OSC inscritas en el RF y los programas de apoyo, fijan algunas para quienes los reciben.

La LF instaure sanciones progresivas de acuerdo a las faltas que pudiera haber cometido una OSC, se contemplan en el Artículo 30 y las sanciones en el artículo siguiente. Las infracciones fundamentalmente tienen que ver con el mal uso de los recursos públicos o bien romper con los criterios de no distribución de remanentes (OSC no lucrativa), actividades político partidistas o de proselitismo religioso. También es sancionable el hecho que la OSC destine recursos a actividades ajenas a su objeto social. Las sanciones contempladas son cuatro en orden de severidad:

apercibimiento, multa, suspensión y cancelación del registro. Los primeros procedimientos de sanción se iniciaron en 2009.

Fundamento LF

Artículo 31	<p>I. Apercibimiento: en el caso de que la organización haya incurrido por primera vez en alguna de las conductas que constituyen infracciones conforme a lo dispuesto por el artículo anterior, se le apercibirá para que, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, subsane la irregularidad;</p> <p>II. Multa: en caso de no cumplir con el apercibimiento en el término a que se refiere la fracción anterior o en los casos de incumplimiento de los supuestos a que se refieren las infracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo 30 de esta ley; se multará hasta por el equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;</p> <p>III. Suspensión: por un año de su inscripción en el Registro, contado a partir de la notificación, en el caso de reincidencia con respecto a la violación de una obligación establecida por esta ley, que hubiere dado origen ya a una multa a la organización, y</p> <p>IV. Cancelación definitiva de su inscripción en el Registro: en el caso de infracción reiterada o causa grave.</p>
--------------------	--

DATOS DE LA ENCUESTA: UN PORCENTAJE MINORITARIO DE LAS OSC HAN RECIBIDO SANCIONES, APROXIMADAMENTE 10%

Las respuestas en el caso de las sanciones revelan que no es una práctica muy extendida y en muchos casos se debe a omisiones administrativas o de entrega de información de parte de las organizaciones.

33. ¿REQUIERE NOTIFICACIÓN DE LOS MOTIVOS DE LAS SANCIONES POR ESCRITO, CON LA OPORTUNIDAD DE RECTIFICAR CUALQUIER VIOLACIÓN?

Los puntos específicos para el procedimiento de sanciones están descritos de manera breve en el reglamento de la LF, mismo que no especifica la vía de notificación de parte de la Comisión de Fomento, encargada de notificar a las organizaciones a través de la Secretaría Técnica.

Fundamento Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de las OSC

Artículo 56	<p>Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 31 de la Ley, cuando una Organización con registro haya incurrido en alguna de las infracciones a que hace referencia el artículo 30 de la misma, la Comisión, a través de la Secretaría Técnica, deberá notificar al representante legal de la organización las infracciones cuya comisión se le imputen.</p>
--------------------	--

Artículo 57	Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 31 de la Ley, se observarán las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
--------------------	--

34. ¿ESTABLECE EL DERECHO A APELAR LA SANCIÓN?

El mismo reglamento en su artículo 58 garantiza dicho derecho pero vuelve a remitir, como en todos los casos de impugnación que hemos comentado, a la LFPA.

Fundamento RLF

Artículo 58	Contra los actos y las resoluciones que la Comisión dicte con motivo de la aplicación de este Reglamento y los que den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados podrán interponer el recurso de revisión, el cual se sustanciará en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
--------------------	---

35. ESTABLECE LÍMITES DE TIEMPO PARA LA ACCIÓN DEL ESTADO EN RESPUESTA A LAS APELACIONES DE LAS OSC POR LAS SANCIONES?

No los establece pero al remitir todos estos casos a la LFPA podemos concluir que la autoridad tiene un máximo de cuatro meses.

II. ACCESO DE LAS OSC A FONDOS PÚBLICOS

35. ¿DESIGNA FONDOS PÚBLICOS PARA EL BENEFICIO DE LAS OSC?

Identificar las categorías de financiamiento (por ejemplo, subvenciones, contratos u otras) y la entidad de gobierno responsable por administrar cada una.

Los apoyos a las actividades de las OSC a través de fondos públicos continúan siendo uno de los grandes temas pendientes de mejora en la agenda de la sociedad civil y que simboliza una lucha permanentemente por modificaciones, algunas de ellas en el marco legal, otras en la práctica a través de reglas de operación (ROP) y sobre todo con acciones para contrarrestar la discrecionalidad y la entrega de la mayoría de recursos – contabilizados como entregados para OSC – para organizaciones que forman parte de la estructura gubernamental. En general los recursos del erario aún acusan inequidad y falta de transparencia como una constante.

El gobierno federal efectivamente designa fondos para OSC pero en general no existe una distinción explícita entre subsidios y donativos. Aunque se refiere a ambas figuras el tratamiento

es similar. Estos fondos no dependen de una sola dependencia y pueden ser otorgados por varias de ellas, algunas con programas claramente identificados que se estructuran bajo ROP y otros con un carácter discrecional. Sin embargo la responsabilidad del otorgamiento del donativo para organizaciones no lucrativas si está claramente identificada en la Ley.

Fundamento LFPRH

Artículo 7o	Determina que las secretarías, basadas en el Presupuesto de Egresos, determinarán las formas y términos de los subsidios a otorgarse a estados y municipios y <i>en su caso al sector social.</i>
Artículo 8o	Especifica que los ejecutores de gasto (las Secretarías) podrán otorgar donativos. Para hacerlo requieren lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> I. Contar con recursos aprobados por la Cámara de Diputados II. La autorización de otorgar el donativo es responsabilidad y depende de forma <i>indelegable</i> por el titular del gasto (Secretario) y en los estados de la federación por el órgano de gobierno (Gobernador o Secretario) III. Las donatarias deben ser asociaciones no lucrativas, sin problemas fiscales y que sus principales ingresos no provengan del erario. Adicionalmente: <i>"Los beneficiarios del donativo deberán presentar un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo;"</i>²⁷

Desafortunadamente existen varios problemas derivados de esta disposición que abren la puerta fácilmente la discrecionalidad de los subsidios o donativos. En primer lugar solo una parte de los recursos otorgados a OSC son entregados por medio de programas gubernamentales sujetos obligatoriamente a ROP. Para el año 2014 analizamos el *Anexo de la Cuenta Pública* elaborado por el Indesol denominado: "Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil". Los recursos reportados como entregados a través de ROP equivalen al 70%, un modesto avance del 3% con respecto al año anterior. Sin embargo aquellos entregados sin reglas de operación no son un monto menor ya que el 30% representó poco más de 2,000 millones de pesos en 2014.²⁸

El segundo problema es la clasificación de recursos otorgados a OSC ya que da la impresión que los recursos públicos para OSC son mucho más altos de lo que realmente reciben. En varios de los programas, con ROP o sin ellas, los recursos no fueron entregados a OSC a pesar de haber sido reportados de tal manera. Estos se entregaron ya sea a entidades estatales con CLUNI, a asociaciones conformadas por el propio gobierno o que forman parte de la estructura

²⁷ Las actividades que se enuncian son muy limitativas y no representan más que una fracción de las enunciadas en la LF y en la LISR. La primera es la que prevalece en la materia.

²⁸ Para conocer las cifras más relevantes sobre recursos públicos en el Anexo II se encuentra un extracto del Informe 2014.

gubernamental para facilitar su acceso a dichos recursos. La investigación arroja los siguientes datos:

- Para 2014, los apoyos otorgados a organizaciones con CLUNI ascendieron a \$6,779,284,937²⁹ provenientes de dieciocho dependencias. La cantidad se refiere a apoyos económicos ya que no todas las dependencias que reportan en el informe otorgaron apoyos no financieros: en especie, servicios, convenios, etc.

- Un ejemplo de la falta de precisión en la información reportada es señalar los datos de la Sedesol en conjunto con aquellos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La Sedesol, a través del Indesol es la instancia que apoyó a más organizaciones: 1,671 OSC (51.84%) a través de \$654,891,866. En contraste la SEP es la que entregó la mayor cantidad de recursos: \$3,507,759,694 (51.74%). Lamentablemente lo canalizado por la SEP fue otorgado en su mayoría a entidades que violan el principio de independiencia con respecto al gobierno. Un ejemplo es la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, misma que recibió 702,680,570 en 2014 sin que exista información disponible si algún porcentaje fue efectivamente otorgado a OSC.

- Algunos programas nuevos también caen en la misma clasificación engañosa de apoyos a OSC. La Financiera Nacional de Desarrollo agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, perteneciente a la SHCP, reportó haber canalizado \$268,297,362 a organizaciones civiles cuando ni siquiera está contemplado en su Ley Orgánica otorgar recursos a OSC.

Aún en el caso de entidades de gobierno que reportan apoyos no económicos a OSC resulta por lo menos extraña la clasificación de dichos apoyos. Como ejemplo del Anexo de la Cuenta Pública 2013, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) reportó ocho acciones de apoyo realizadas por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V. (entidad privada lucrativa).

El origen de esta mala clasificación en parte tiene su causa en una insuficiente concepción de las OSC en el Artículo 3 de la LF. Si bien señala que requieren cumplir con criterios tales como ser organizaciones no lucrativas, no político-partidistas y no religiosas, presenta una grave carencia en cuanto a que no excluye a aquellas organizaciones que no gozan de autonomía del aparato gubernamental. Hay que recordar la naturaleza dual de la sociedad civil la que, por un lado, tiene una finalidad pública, al perseguir un beneficio ajeno a los de aquellos que la conforman y por lo tanto tiene derecho a perseguir cualquier finalidad no lucrativa de carácter lícito; la otra cara es su aspecto privado, mismo que Salamon interpreta como la separación de la estructura institucional del Estado. Este último criterio no se incluyó en la LF lo que genera una pérdida de recursos para la sociedad civil, una mala clasificación de los apoyos gubernamentales a esta y un gobierno federal que informa de manera confusa los recursos entregados a organizaciones públicas (por lo tanto pertenecientes a su ámbito) como entregados a las OSC. Aún asignando recursos a través de ROP.

²⁹ El monto es un avance del 20% con respecto al monto reportado en 2013 sin embargo solo supera en 8% a las cifras de 2012 por lo que para efectos prácticos – si consideráramos la inflación – regresamos a dicho año en cantidad otorgada y a un número similar de OSC apoyadas: 3,323.

36. ¿ESTABLECE REQUISITOS PARA QUE UNA OSC SEA CONSIDERADA ELEGIBLE PARA SOLICITAR SUBVENCIONES O CONTRATOS FINANCIADOS CON FONDOS PÚBLICOS?

¿Cuáles son esos requisitos y difieren según el tamaño de la organización?

La LF reconoce derechos de las organizaciones, uno de ellos es acceder a fondos públicos. Estos derechos se encuentran limitados a OSC legalmente constituidas. El principio de legalidad es comprensible tratándose de recursos del erario, pero resulta limitativo respecto al principio de acceso a recursos para todo tipo de organizaciones. Además de su existencia legal, un requisito indispensable para participar en convocatorias públicas y/o acceder a donativos es contar con su Clave Única de Inscripción al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil³⁰ (CLUNI). Para el caso de contratos la misma LF en su artículo 6, fracción VIII, especifica el derecho de las OSC a “Coadyuvar con las autoridades” a través del establecimiento de convenios para la prestación de servicios, pero no se ven restringidos a que las organizaciones participantes tengan que contar con CLUNI, aunque si con existencia legal. Tampoco lo es ser donataria autorizada (útil para el caso de donativos privados). Tanto el registro como la solicitud de ser donataria son optativas para las OSC, dependiendo de la cobertura de requisitos y el interés o capacidad de acceder de fondos públicos y/o privados, siendo más sencilla la obtención de la CLUNI.

Fundamento LF

Artículo 3	“Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, <i>estando legalmente constituidas</i> , realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales”.
Artículo 5	Determina, hasta las modificaciones de 2012, diecinueve actividades objeto de fomento.
Artículo 6	Este artículo condensa los derechos de las OSC constituidas, para el caso del tema que ocupa este apartado nos referimos a la fracción correspondiente: V. “Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y

³⁰ El Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RF) es una oficina del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) cuyas atribuciones están señaladas en el artículo 16 de la LF, además del proceso de registro y emisión de constancias tiene, entre otras, responsabilidad de llevar un sistema de información actualizada de las OSC, dar aviso en caso de incumplimiento de las obligaciones de las mismas y llevar registro de sanciones que se hubieran aplicado. La información contenida en el registro es de carácter pública. <http://indesol.gob.mx/osc/registro-osc/> Algunas leyes de fomento estatales también contemplan la figura de un registro local correspondiente.

demás ordenamientos aplicables;

37. ESTABLECE LÍMITES DE TIEMPO PARA QUE EL ESTADO RESPONDA A LAS SOLICITUDES DE LAS OSC PARA SER ELEGIBLES PARA RECIBIR SUBVENCIONES O CONTRATOS FINANCIADOS CON FONDOS PÚBLICOS, SI FUERA EL CASO?

¿Cuánto tiempo tiene el Estado para responder?

Para obtener su CLUNI se requiere de una OSC la presentación ciertos documentos para que su solicitud sea aceptada, el trámite es gratuito y en caso de rechazo puede volver a presentarse. Los documentos que se solicitan son los siguientes:

- Acta constitutiva de la organización
- Documento notariado vigente que acredite la personalidad y ciudadanía del (o los) representante(s) legal(es) de la organización
- Identificación oficial vigente del (o los) representante(s) legal(es)
- Cédula de Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (Registro Fiscal)³¹
- Comprobante de domicilio
- Acta protocolizada, en caso de modificaciones a la constitutiva
- Solicitud de inscripción al registro

La información que se solicita no es de carácter sensible que pudiera considerarse riesgosa para beneficiarios de las organizaciones y aborda más bien datos generales, actividades, pertenencia a redes, programas, etc.

Fundamento LF

Artículo 20	<p>Obliga al RF a resolver sobre la solicitud en un plazo no mayor a treinta días hábiles</p> <p>Si la documentación o información no está completa se denegará la inscripción y se otorgará el mismo plazo para corregir o complementar</p> <p>En caso de no hacerlo la solicitud sería improcedente y debería realizar el trámite de nuevo sin costo alguno</p>
	<p>Dos temas a tomar en cuenta, que han sido causa de rechazo, es que las OSC deben incorporar, en su acta constitutiva o bien realizar una modificación a la misma, dos cláusulas relativas a su carácter no lucrativo y al destino de los bienes en caso de liquidación:</p> <p>No distribución de remanentes entre asociados</p> <p>En caso de disolución los bienes de la institución, adquiridos con fondos públicos, deberán ser donados a otra organización que ya cuente con su CLUNI.³²</p>

³¹ Trámite indispensable para realizar operaciones financieras, se realiza ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El trámite es ágil y gratuito y puede realizarse en las oficinas estatales del Indesol o bien a través de internet con documentos digitalizados. Para 2015 el número de OSC que cuentan con CLUNI está cerca del umbral de las 30,000, lo cual indica que las organizaciones efectivamente están ejerciendo en su mayoría este derecho. Desafortunadamente, la mayoría de las OSC registradas no acceden a recursos públicos. Una de las razones es la carencia de capacidades o de recursos humanos para presentar proyectos que cumplan con los criterios de las convocatorias emitidas. Sin embargo resultan mucho más relevantes dos aspectos que corresponden a la carencia de un marco adecuado de fomento: Primero la falta de un compromiso con el fortalecimiento a las OSC que se traduzca en montos estables desde presupuesto de egresos de la federación que permita preservar y variar los recursos tomando como parámetro indicadores como el crecimiento del PIB por ejemplo. El comportamiento de los recursos es errático. El monto entregado a OSC en 2014 supera en 20% al 2013. Si lo comparamos con 2012 (+8%) representa un retorno a niveles de hace tres años, si consideramos el efecto inflacionario.

- 2012 \$6,249,125,000
- 2013 \$5,408,922,719
- 2014 \$6,779,284,937

Segundo y mucho más grave es la discrecionalidad ya señalada y la consecuente confusión en el reporte de las cifras reales destinadas a OSC. Ambos aspectos contribuyen a que menos del 15% de las OSC con CLUNI accedan a fondos públicos.³³

DATOS DE LA ENCUESTA: LOS TIEMPOS GUBERNAMENTALES EN PROMEDIO SON DE 1-3 MESES PARA RESOLVER SOLICITUDES DE SUBVENCIONES Y 3-6 MESES PARA SU ENTREGA

La efectividad en la resolución se ve contrarrestada con la burocracia y obstáculos a la ejecución del proyecto con las entregas tardías de recursos. Este es un añejo problema de los fondos públicos, el poco tiempo de ejecución de los mismos, considerando que todos deben ejercerse al 31 de diciembre.

38. ESTABLECE EL DERECHO DE APELAR LA NEGACIÓN DE UNA SOLICITUD PARA SER ELEGIBLE PARA SOLICITAR SUBVENCIONES O CONTRATOS FINANCIADOS CON FONDOS PÚBLICOS, SI FUERA EL CASO?

¿Hay algún límite de tiempo para que el Estado responda a las apelaciones de las OSC? Si es así, ¿cuánto tiempo tiene el Estado para responder?

La LF efectivamente establece el derecho de manera general sobre resoluciones basadas en dicha legislación, pero no define el procedimiento ni mucho menos los tiempos en este tema. Si lo hace cuando se trata de algunas ROP de programas como veremos más adelante, pero no así para el

³² <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=105bbb4c5c3b35ce92f245193aa94883&idBaner=42> Fecha de consulta 6 de agosto de 2015.

³³ 3,323 de poco menos de 30,000 OSC con CLUNI para 2014.

caso de otorgamiento de recursos. En el presente tema se remite a otra ley tanto desde la LF como en su reglamento.

Fundamento LF

Artículo 32	En contra de las resoluciones que se dicten conforme a esta ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, procederán los medios de impugnación establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
RLF	Artículo 34. Cuando la organización esté inconforme con la resolución del Registro, será procedente el recurso de revisión, el cual se desahogará en los términos previstos en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Se repite en el Reglamento, para efectos generales, en el Art, 58.

39. ESTABLECE CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS CLAROS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES O CONTRATOS DEL ESTADO A FAVOR DE LAS OSC?

¿Son accesibles al público?

Varios de los programas gubernamentales emiten convocatorias de parte de las diferentes instancias federales, en las que se establecen criterios y procedimientos que son publicados en primer lugar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y posteriormente se facilita su accesibilidad a través de una página de vinculación entre las OSC y las diversas acciones de apoyo, capacitación, fomento e información del gobierno federal además de los canales de comunicación de las propias dependencias.³⁴

Para los programas que si cuentan con ROP, si bien se cuenta con mucha mayor solidez en el cumplimiento del espíritu de la LFPRH en cuanto a criterios de asignación, también pueden dar como resultado procesos muy complejos de solicitud y pesadas cargas administrativas. Los procedimientos son preferibles (aunque simplificables) a no contar con ninguna claridad de criterios ya que, además de la equidad, se favorece la transparencia y rendición de cuentas.

Si bien cada convocatoria varía en cuanto a temáticas y requisitos el Programa de Coinversión Social (PCS) 2015 del INDESOL ha resultado ser uno de los programas que mejor ha funcionado en términos de asignación de recursos, al contar con prácticas que procuran la participación ciudadana y, a pesar de recortes, es la instancia que apoya al mayor número de OSC. Dichos apoyos se otorgan bajo criterios, procedimientos de dictaminación y reglas claras ya comúnmente conocidas aunque no exentas de variaciones anuales y sujetas a observaciones de mejora pero con participación ciudadana. Es un programa que sin estar exento de críticas y serias

³⁴ www.corrresponsabilidad.gob.mx

limitaciones en cuanto a ejecución de recursos ha generado prácticas valiosas en el tema que pudieran adaptarse y mejorarse en la misma y otras dependencias.

Resulta contradictorio que la LFPRH en su artículo 75, procure que el otorgamiento de subsidios de las dependencias, a través de programas sociales, a población en situación de vulnerabilidad, contemple criterios tales como: objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad cuando, en la práctica, suelen estar ausentes en su asignación a OSC como consecuencia de las prácticas ya señaladas. Otro de los orígenes de la inequidad tiene sustento en el artículo 77 la misma Ley, donde se designa como instrumento al Presupuesto de Egresos, y a la Cámara de Diputados como la responsable de determinar cuáles son los programas que deberán sujetarse a ROP. Esta discrecionalidad procura equidad y transparencia para algunos programas y deja sin control a otros. El resultado inequitativo se repite. Pocas OSC reciben grandes recursos, una gran parte se designa a organizaciones que forman parte de la estructura gubernamental y una parte minoritaria se distribuye de diversas maneras entre un porcentaje minoritario de organizaciones. La falta de control ha generado escándalos importantes que ha revelado falta de transparencia y en algunos casos abusos y abierta corrupción tanto de gobiernos como de algunas OSC. Escándalos que terminan por afectar negativamente la imagen del sector.

Las contradicciones permiten que existan OSC sobre reguladas (la mayoría que ha recibido subsidios) que reciben pequeños fondos y deben dedicar cuantiosas horas y recursos a su comprobación y rendición de cuentas mientras que también hay organizaciones (en un número mucho menor) sin ningún control a las que se les ha otorgado millones de pesos. Uno de los casos recientes que demuestra inclusive un grave ejemplo de falta de transparencia es el de la Fundación Proacceso y la Empresa Enova. La Fundación recibió en seis años para proyectos educativos 1,700 millones de pesos sin que haya podido comprobar un impacto educativo acorde al gigantesco monto otorgado y tampoco realizara una adecuada rendición de cuentas. La falta de transparencia de este caso fue particularmente grave ya que si bien la organización recibió los recursos esta los entregó para su operación a una empresa privada lucrativa con lo cual el escrutinio del destino final del dinero público queda fuera de la mirada ciudadana ya que las empresas o están obligadas a revelar su información financiera. Estos casos son posibles cuando se combinan esquemas exentos de ROP con organizaciones que pierden su naturaleza de interés público y que al contaminarse del interés privado caen en esquemas de corrupción.³⁵

Fundamento LFPRH

Artículo 77	“... se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos programas que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía,
--------------------	---

³⁵ La investigación, ampliamente documentada, fue realizada por Andrés Lajous y Paris Martínez y fue publicada en la Revista Nexos el 7 de julio de 2015 <http://www.nexos.com.mx/?p=25525>

	honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.
Reglamento LFPRH Artículo 175 Bis	Las dependencias y entidades, previa autorización de la Secretaría, podrán otorgar subsidios con cargo a sus presupuestos, para apoyar la operación de sociedades y asociaciones civiles, siempre y cuando se sujeten a lo siguiente: I. Exista la obligación de otorgar apoyos para su operación, <i>prevista expresamente en un tratado internacional</i> , en una disposición legal o en un ordenamiento emitido por el Titular del Ejecutivo Federal; II. No tengan fines de <i>lucro y su objeto o fines sean exclusivamente</i> actividades educativas, académicas o culturales; III. La dependencia o entidad que otorgue el subsidio deberá contar con el programa presupuestario respectivo y, <i>en su caso</i> , con reglas de operación;

El reglamento de la LFPRH refleja tres puntos importantes con respecto a la temática que pueden ser utilizados para incidir en una mejor distribución de recursos:

- Reconocimiento de las obligaciones estatales con respecto a acuerdos internacionales. A este punto las políticas públicas deberían quedar subordinadas al ya mencionado Pacto de San José, a los principios sobre Libertad de Asociación de Naciones Unidas y al acuerdo de Busán signado por México³⁶
- Los fines establecidos son sumamente limitativos y no se encuentran en concordancia con la LF ni la LISR, afortunadamente la primera es la ley que prevalece en la temática y la segunda ya homologó las mismas actividades reconocidas en la reforma fiscal de 2013
- De nueva cuenta se abre la puerta a la discrecionalidad puesto que el reglamento obliga a contar con recursos en el presupuesto establecidos para fines de subsidios pero no las obliga a emitir reglas de operación, aspecto que refuerza una importante carencia tanto en la LFPRH como en su reglamento

40. ESTABLECE EL DERECHO DE APELAR LA DECISIÓN DE DENEGAR UNA SOLICITUD DE SUBVENCIÓN O CONTRATO FINANCIADO CON FONDOS PÚBLICOS?

¿Hay algún límite de tiempo para que el Estado responda a dichas apelaciones? Si es así, ¿cuánto tiempo tiene el Estado para responder?

No se establece como tal ni en la LF ni en la LFPRH o en sus reglamentos, sin embargo las organizaciones utilizan otras vías, aunque no para el caso de dictaminación de proyectos. Han utilizado demandas judiciales en contra de devolución de recursos que consideran injustas por ejemplo.

Todos los programas que cuentan con ROP deben publicar las mismas en el DOF a más tardar el 31 de diciembre del año fiscal anterior al que operarán el programa. Para el caso del PCS que

³⁶ Dicho acuerdo obliga a las partes a generar las condiciones fomento de las organizaciones sociales como sustento de la práctica democrática.

tomamos como ejemplo debido a su amplia cobertura en comparación a otros programas, se puede concluir, de acuerdo a sus propias reglas, que la dictaminación de proyectos es inapelable.

Fundamento ROP / PCS 23 de diciembre de 2014

<p>Apartado VII. Resultados</p>	<p>“Los proyectos que cuenten con la documentación completa en el Sistema, serán validados y, en su caso dictaminados de acuerdo al esquema señalado en los numerales 4.2.4 y 4.2.4.1 de las Reglas de Operación del PCS. El resultado de la dictaminación será definitivo y quedará asentado en el Acta de Dictaminación.”</p> <ul style="list-style-type: none"> - Especifica un plazo de sesenta días para la publicación de resultados para proyectos elegibles y de treinta días posteriores para los que serán apoyados de acuerdo a disponibilidad presupuestal
--	---

A efecto de ampliar nuestro análisis a otros programas un caso interesante a mencionar, por la poca transparencia en cuanto a la dictaminación de proyectos, es el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas³⁷ que opera la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el cual considera a las OSC como “Instancias Ejecutoras” las cuales pueden presentar una solicitud para participar en el programa, que en principio no otorga recursos en exclusividad a organizaciones, y señala un plazo de resolución de 30 días. Para el caso de respuesta contempla la figura de negativa ficta sin mencionar posibilidad de apelación ni de recibir, siquiera, una retroalimentación o algún tipo de respuesta a su propuesta.

ENCUESTA. SOLO 30% DE LAS ORGANIZACIONES RECHAZADAS PARA RECIBIR UN SUBSIDIO RECIBIÓ UNA NOTIFICACIÓN POR ESCRITO.

La cultura de rendición de cuentas del gobierno a las OSC está aun en construcción. Es comprensible que sea difícil el responder a cientos o miles de solicitudes pero el mutismo gubernamental no ayuda a la mejora de solicitudes ni a dar una respuesta clara a los resultados de dictaminación en la mayoría de los casos.

41. PERMITE A LAS OSC FORMAR CONSORCIOS CON EL PROPÓSITO DE APLICAR PARA CONDUCIR ACTIVIDADES APOYADAS CON FONDOS DEL ESTADO?

¿Existe alguna limitación a dichos consorcios?

Este es un vacío legal. No existe una disposición al respecto. Generalmente las reglas de operación de los programas no lo consideran por lo tanto depende del criterio de los funcionarios. Por lo general aún cuando no se encuentre expresamente prohibido estos difícilmente se atreven a salir del ámbito de la práctica estandarizada lo cual abre pocas puertas para explorar nuevas opciones de colaboración.

Como una alternativa existen posibilidades de recibir recursos públicos en alianza como ejecutores de un programa público. Un antecedente de recursos federales, otorgados e nivel local, fue la operación del programa “De la calle a la vida” (2002) en el Distrito Federal (DF), el cual tuvo

³⁷ <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/popmi/index.php> Fecha de consulta 22 de marzo de 2015.

como objetivo apoyar proyectos de OSC destinados a atender a niños y jóvenes en situación de calle. Los recursos eran otorgados por el DIF Nacional³⁸ a través de sus oficinas estatales. El caso del DF resultó paradigmático, en aquel entonces el partido a cargo del Gobierno Federal era el PAN mientras que a nivel local era el PRD³⁹. Las desavenencias entre la oficina nacional con la local fue tal que el DIF nacional decidió prescindir de su contraparte en el Distrito Federal. Para ejecutar el programa decidió dividir los costos de operación entre dos organizaciones: una OSC (CEMEFI⁴⁰) encargada del proceso de convocatoria, administración y seguimiento a recursos y Thais, organización constituida como sociedad civil⁴¹, encargada del seguimiento a la ejecución de los proyectos. El proyecto resultó exitoso y aunque no pudo establecerse un convenio multianual si se operó por dos años bajo esa modalidad.

42. ESTABLECE CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS DEL ESTADO POR PARTE DE LAS OSC?

¿Es esa información accesible al público?

Generalmente las ROP establecen procedimientos muy específicos , y con frecuencia rígidos, en cuanto a presentación de propuestas y comprobación del uso de recursos, no tanto así en cuanto a evaluación de impacto o alcances. La información es totalmente accesible al público y la OSC tiene una copia de los términos a los que se obliga, en caso de resultar seleccionada, en el convenio que firma con la instancia en cuestión. El tema de comprobación de la erogación y aplicación de los recursos ha generado numerosas críticas al sistema entre las que se encuentran:

- La carga administrativa es muy pesada y demanda mucho tiempo de las OSC.
- En particular en regiones de alta marginación no es posible obtener comprobantes fiscales de gastos efectuados.
- Hay limitaciones importantes en el destino de los recursos que no tienen un fundamento legal, tales como la prohibición a cubrir gastos operativos por concepto de nómina pero si el pago de honorarios, esta determinación desincentiva la provisión de prestaciones y seguridad social a los trabajadores. La limitación en el artículo 16 del RLF prohíbe el uso de fondos públicos para gasto corriente. A nuestro juicio procede de una mala interpretación que clasifica a los gastos de personal como gasto corriente sin distinguir si es que son parte fundamental del proyecto en ejecución.
- También persisten límites a la temporalidad en el uso de los recursos que sujetan el uso de los mismos al año fiscal del programa, sin dar posibilidad a convenios multianuales y en ocasiones obliga a las OSC a ejecutar proyectos con objetivos anuales en el transcurso de

³⁸ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, instancia encargada de ejecutar este programa, considerado innovador en su momento ya que buscaba enfocar sus donativos a OSC en las ciudades del país que concentraban el mayor número de niños y jóvenes viviendo en situación de calle.

³⁹ Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática respectivamente.

⁴⁰ Centro Mexicano para la Filantropía.

⁴¹ Sociedad Civil o SC es una forma de constitución legal considerada para organizaciones cuyos fines primordiales son los servicios de carácter profesional pero que permiten la distribución de remanentes entre sus socios por lo tanto no son consideradas entre las OSC por la LF. El antecedente aún se menciona en la página de Thais <http://www.thais.org.mx/fortalecimiento.php> Fecha de consulta 22 de abril de 2015.

unas cuantas semanas, sobre todo en el caso de convocatorias generadas en el segundo semestre del año.

Una queja común entre las organizaciones es que en las instancias gubernamentales prive un criterio de desconfianza al momento de definir y/o mantener criterios de uso y comprobación de recursos que en la experiencia de años ha demostrado actúan en contra de la eficacia de los proyectos, aún a pesar de diversos señalamientos y propuestas desde las sociedad civil y en especial cuando la ley les permite márgenes de acción. Existen algunos fundamentos legales a considerar que fortalecerían el uso de recursos públicos por parte de las OSC. En algunos casos se requiere de modificaciones legislativas pero en otros se requiere el involucramiento de parte de alguna dependencia que acepte el reto de mejorar las reglas del juego a modo de generar mejores prácticas que sirvan para el resto de la administración pública.

Fundamento Reglamento LFPRH

<p>Artículo 175 Bis</p>	<p>“Las dependencias y entidades, previa autorización de la Secretaría, podrán otorgar subsidios con cargo a sus presupuestos, <i>para apoyar la operación de sociedades y asociaciones civiles...</i>”</p> <ul style="list-style-type: none"> - No hay prohibición expresa al financiamiento a gastos de operación.
<p>Artículo 176</p>	<p>... “Los recursos de programas sujetos a reglas de operación cuyos beneficiarios sean personas físicas o, en su caso, personas morales distintas a entidades federativas y municipios, <i>se considerarán devengados una vez que se haya constituido la obligación de entregar el recurso al beneficiario por haberse acreditado su elegibilidad antes del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal, con independencia de la fecha en la que dichos recursos se pongan a disposición para el cobro correspondiente a través de los mecanismos previstos en sus reglas de operación y en las demás disposiciones aplicables</i>”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si bien no hay instancia que se arriesgue a tener un subejercicio al entregar los recursos a la OSC de manera posterior al cierre del año fiscal, por ley estos se consideran erogados una vez entregados a la organización seleccionada y firmante del convenio <i>por lo que no existe una disposición que justifique incluir una limitación en las ROP para sujetar el ejercicio de estos por la organización en un periodo mayor.</i>
<p>Artículo 183 A</p>	<p>Las dependencias y entidades deberán prever que el proyecto a que se refiere el artículo 8o, fracción III, segundo párrafo, de la Ley incluya lo siguiente:</p> <p>...II. Los plazos que se deberán observar para la aplicación de los recursos, así como para el cumplimiento de los objetivos previstos, y</p> <p>III. El esquema que se utilizará para comprobar las actividades realizadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una vez determinado el otorgamiento de los donativos en los términos de las disposiciones aplicables, las dependencias o entidades <i>deberán formalizar el instrumento jurídico que corresponda</i>, con base en el modelo y reglas emitidos por la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus

respectivas competencias.

Una disposición que pudiera considerarse como precedente para generar convenios por un plazo más amplio que los meses restantes del año fiscal es la que establece el artículo 180 del RLFPRH, con respecto a los contratos de evaluación de programas sociales. En este se establece que “podrán realizar contrataciones para que las evaluaciones a que se refiere el párrafo anterior abarquen varios ejercicios fiscales”. Si esto es posible para contratos no vemos razón para limitar los tiempos de ejercicio de subsidios y establecimiento de convenios, máxime cuando para la autoridad hacendaria estos ya han sido devengados y no existe una prohibición expresa al respecto.

43. ESTABLECE MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN CÍVICA (POR EJEMPLO, PLEBISCITOS, CABILDOS ABIERTOS, ETC.) EN LA QUE LAS OSC TAMBIÉN SON ELEGIBLES PARA PARTICIPAR?

¿Cómo aplican a las OSC?

Existen ejemplos locales de interés a través de las diferentes modalidades y espacios de participación ciudadana instaurados a partir del Título Cuarto de la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal (LPCDF), promulgada en 1998, que define instrumentos con posibilidad de inclusión de OSC, a continuación los mencionamos brevemente:

PLEBISCITO

Para el caso de plebiscito y referéndum el Instituto Electoral de DF es el único encargado de su organización. Esta figura se contempla como una herramienta para aprobación o rechazo de decisiones de política pública de especial trascendencia.

El mismo también puede ser solicitado por iniciativa de la sociedad civil pero su factibilidad está sujeta a requisitos que dificultan esta opción. Para el DF el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, que deben apoyar la propuesta con su firma, equivale a 426,945 personas para 2015 ya que la lista nominal se componía en la fecha de consulta por 10,673,613 ciudadanos.⁴² Existen algunos temas vedados de ser incluidos en un plebiscito, tales son los temas de carácter tributario o del régimen interno de la Administración Pública del DF.

Fundamento LPCDF

Artículo 18	<p>Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. b) El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos c) Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales.
--------------------	---

⁴² http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_eo.php?edo=0 Fecha de consulta 17 de abril 2015.

Artículo 31	<p>... Una vez que se cerciore del cumplimiento de los requisitos de procedencia del referéndum, las comisiones de la Asamblea Legislativa respectivas harán la calificación de dicha propuesta, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.</p> <p>En caso de que la solicitud de referéndum sea modificada o rechazada, la Asamblea Legislativa enviará una respuesta por escrito, fundada y motivada, al Comité promotor.</p>
--------------------	--

El primer plebiscito a nivel local y el primero a nivel nacional son anteriores a la existencia de esta ley y constituyen valiosos antecedentes que contaron con participación de la sociedad civil, en particular bajo el liderazgo de Alianza Cívica, organizador de dicho ejercicio nacional en 1995, mismo que posibilitó la trascendente reforma política del DF con la modificación constitucional de los artículos 44 y 122, que significó un gran avance en términos democráticos aunque aún con temas pendientes.

“El primer plebiscito ciudadano se realizó en el DF el 21 de marzo de 1993. [...] En esa ocasión un grupo de seis “asambleístas”, integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), integrantes de tres partidos políticos, convocaron a realizar la consulta sobre el gobierno en el DF. [...] El resultado llegó en 4 años. En 1997, el DF elegía por primera vez a su Jefe de Gobierno y a su Congreso. El primer plebiscito a nivel nacional fue realizado por Alianza Cívica en febrero de 1995”. (Gómez, 2011).

“Con esta reforma, se reconoce al Distrito Federal como la capital de la Federación y sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la misma; se establece la elección popular del jefe de gobierno de la ciudad – reemplazando así la figura del regente subordinado a la presidencia –, forma de votación que se extendería a partir del 2000 para la designación de los jefes delegacionales; y se le otorga a la Asamblea, transformada en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la posibilidad de dictar sus propias leyes, aunque en materia de presupuesto sigue atada a las directrices del gobierno federal.” (Villarraga, 2014)

REFERÉNDUM

Este instrumento está concebido para emitir una opinión sobre la aprobación o rechazo sobre leyes emitidas o modificadas por la Asamblea Legislativa del DF. Es facultad de esta el decidir si somete o no a referéndum alguna iniciativa. Los requisitos en que pueda realizarse este ejercicio a iniciativa ciudadana son los mismos que para el plebiscito así como los temas que no pueden ser sometidos, a los que se adicionan los regímenes internos de la Asamblea Legislativa y de regulación interna de los órganos de la función judicial. También para esta figura existen restricciones así como la carencia de un carácter vinculatorio propio de un referéndum, por lo que las opiniones derivadas de este pueden ser rechazadas.

Artículo 34	<p>Artículo 34.- No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:</p> <p>I. Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal;</p> <p>II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;</p> <p>III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;</p> <p>IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal, y</p> <p>V. Las demás que determinen las leyes.</p>
Artículo 31	<p>Artículo 37.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación.</p>

CONSULTAS CIUDADANAS, CONTRALORÍA CIUDADANA Y AUDIENCIA PÚBLICA

Cerramos este apartado con las menciones a estas tres herramientas por ser relevantes para la sociedad civil. En el siguiente comentaremos acerca de la figura de la Iniciativa Ciudadana ya que resulta relevante su análisis a nivel federal.

Las consultas ciudadanas se componen fundamentalmente de foros u otros espacios de consulta, los temas son de naturaleza territorial y en ese sentido los participantes de la consulta tienen esa misma vinculación. Uno de los aspectos positivos determinados por la Ley es que las consultas pueden ser convocadas no solo por las autoridades gubernamentales sino también por los Comités y Consejos Ciudadanos. Los resultados son: "...elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante".

La contraloría ciudadana supervisa que la ejecución del presupuesto se realice de una manera efectiva y eficiente. Las postulaciones de ciudadanos, instituciones profesionales, académicas y OSC se realizan ante la Contraloría General del Distrito Federal. Es un cargo ejercido de manera honorífica pero donde los ciudadanos y las organizaciones cuentan con el derecho de participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Fundamento LPCDF

Artículo 64	<p>La Contraloría General designará dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la Administración Pública, quienes durarán en su encargo dos años.</p>
Artículo 65	<p>Son derechos de los contralores ciudadanos:</p> <p>I. Integrar la red de contralorías ciudadanas y participar en sus grupos de trabajo;</p> <p>II. Recibir formación, capacitación, información y asesoría para el desempeño de su encargo;</p>

	<p>III. Ser convocados a las sesiones de los órganos colegiados en que hayan sido designados;</p> <p>IV. Participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, y</p> <p>V. En caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o de actos que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes.</p>
--	--

La audiencia pública se establece de acuerdo a los siguientes objetivos:

Fundamento LPCDF

Artículo 67	<p>La audiencia pública es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Distrito Federal podrán:</p> <p>I. Proponer de manera directa al Jefe de Gobierno, a los Jefes Delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos;</p> <p>II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública;</p> <p>III. Presentar al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo, y</p> <p>IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.</p>
--------------------	---

Una de las grandes limitaciones de esta Ley es que limita el reconocimiento de las organizaciones ciudadanas a aquellas que tengan un vínculo directo o intereses con alguna de las colonias (barrios) del DF. Esto politiza, excluye y abre la puerta prioritariamente a organizaciones vecinales o de otro tipo, tales como organizaciones de vendedores ambulantes u otro tipo de agrupaciones informales.⁴³

Así mismo han existido experiencias donde las autoridades utilizan la herramienta de difusión de programas para justificarlos como herramientas de participación ciudadana y de este modo demostrar que reciben insumos de la ciudadanía cuando en realidad lo único que se hace es dar a conocer información del proyecto a consideración y conveniencia de la instancia correspondiente.

44. ESTABLECE UNO O MÁS MECANISMOS ESPECÍFICAMENTE PARA PROMOVER O CANALIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

⁴³ EL Artículo 77 de la LPCDF considera organizaciones ciudadanas a aquellas sin fines de lucro “Que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal”.

¿Cuáles son los mecanismos y como se determina quiénes serían los participantes en representación de las OSC?

Dentro de los debates y las propuestas para la creación de la LF se encontraban naturalmente los derechos de las organizaciones. Estos derechos tales como quedaron asentados, además de incluir el recibir apoyos del erario, también reconocieron otra serie de derechos de carácter no económico y que tienen un efecto potencial en el fomento no solo de las actividades de las OSC, sino también en el propio fortalecimiento y desarrollo del sector. Era importante que quedasen incluidos porque se buscaba garantizar el reconocimiento a la participación de las OSC en diversos espacios de deliberación de políticas públicas y especialmente en aquellos que atañen a las políticas que afectan al sector, así mismo de acceso a la información, derecho a acciones de fortalecimiento, generación de acciones coordinadas de fomento entre dependencias, diseño de una estructura institucional para tal efecto, entre otras.

La LF fue finalmente promulgada en 2004. En años recientes se han realizado algunas iniciativas de reforma y diversos foros de consulta. Las opiniones y posiciones entre la sociedad civil varían, desde aquellos que prefieren no arriesgar las ventajas de la legislación actual, bajo el argumento de evitar regresar a esquemas de sobre regulación, a aquellos que coincidimos en la búsqueda de un marco de fomento mas efectivo para el sector sin pretender incrementar, pero si mejorar, la normatividad imperante. El esquema actual ha demostrado sus limitaciones en cuanto a diseño, facultades y carencia de autonomía de gestión. Vale la pena conocer los derechos derivados de la LF y el espacio que coordina las acciones de fomento así como el que integra a representantes de las OSC.

Fundamento LF

Artículo 6	<p>Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Inscribirse en el Registro; II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta; III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades; IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen; dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;⁴⁴ VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia; VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables; VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios
-------------------	---

⁴⁴ La fracción V fue eliminada en 2011.

	<p>que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;</p> <p>IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;</p> <p>X. Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades;</p> <p>XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley</p> <p>XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.</p>
Artículo 26	<p>El Consejo [Técnico Consultivo] es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley.</p> <p>El Consejo concurrirá anualmente con la Comisión [de Fomento] para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</p>
RLF Artículo 17	<p>La Comisión [de Fomento] tiene por objeto facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las Actividades; así como la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones en las políticas públicas relacionadas directamente con el objeto social que establezca su acta constitutiva...</p>

Como podemos observar el principal espacio derivado de la LF con respecto a políticas públicas de fomento a la sociedad civil es el Consejo Técnico Consultivo (CTC) de la Comisión de Fomento (CF)⁴⁵. El CTC fué concebido como un espacio de representación de la sociedad civil ampliada que integra de la siguiente manera:

- Un servidor público designado por la CF
- Nueve representantes de OSC y cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural⁴⁶
- Dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara
- Un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo.

⁴⁵ Se integra por representantes de cuatro secretarías de estado: Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores.

⁴⁶ Todos ellos elegidos por convocatoria pública y duración de tres años.

El CTC ha funcionado ya por espacio de varios años, lo que ha permitido señalar diversos problemas en su funcionamiento que se señalaron desde pocos años posterior a su creación.

“De los consejos consultivos se sabe que: contribuyen a que la ciudadanía exprese su opinión sobre los temas de la agenda, sobre la definición del problema y el análisis de alternativas, así como también sugieren opciones al sujeto decisor. Entre sus limitaciones están: que sus acuerdos no son vinculantes, el origen mismo de la pertenencia de los distintos miembros al órgano consultivo, con frecuencia por elección del propio sujeto decisor, le restan legitimidad, así como también las limitaciones en la información que reciben, lo que disminuye sus posibilidades de argumentación frente a las burocracias con las que discuten”. (Canto, 2006)

El análisis realizado por Manuel Canto se hizo en su participación como consejero del CTC. Entonces señalaba ya problemas en su operación y advertía sobre posibles complicaciones posteriores. Años después, el análisis en diversos foros y publicaciones confirmó dichos temores y generó una lista de temas por resolver, de los cuales incluimos los siguientes:

- Su carácter es meramente consultivo por lo que las recomendaciones carecen de fuerza y la mayoría permanece solo como señalamientos a ser o no tomados en cuenta a discreción de la autoridad. Este carácter también desincentiva la participación de los representantes de las OSC ya que no resulta un instrumento efectivo de incidencia
- Algunos representantes gubernamentales no siempre muestran interés, disposición y/o conocimiento de los temas que afectan a la sociedad civil, de modo que propuestas válidas realizadas desde el CTC pueden fácilmente llegar a ningún lado una vez en la CF.
- Los representantes de sociedad civil, si bien elegidos con criterios que en teoría deberían garantizar una participación efectiva, en ocasiones, son personas sin conocimiento de los temas, historia y necesidades de fortalecimiento de la sociedad civil organizada y aún a pesar de ser un puesto de carácter honorífico asisten más por las relaciones o el “prestigio” que pueda otorgar un espacio así que por el genuino interés de aportar al fortalecimiento del sector.
- El reglamento de la LF “...tendió a priorizar la regulación sobre el fomento. Un solo ejemplo: se reglamentó el procedimiento para el sistema de registro y presentación de información de las OC [OSC], pero no se reglamentaron los aspectos señalados en el artículo 6º de la LFFAROSC que les reconoce su participación en las políticas públicas. Tampoco se reglamentaron los mecanismos que aseguren los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones que la propia Ley le asigna al CTC (por ejemplo realizar, junto con la Comisión de Fomento, la evaluación de las políticas de fomento a las OC). Estos aspectos nulifican el margen de acción y autonomía de gestión del CTC”. (Canto, 2006)
- Existen espacios alternos de diálogo con la sociedad civil que más que complementar la labor del CTC terminan restándole autoridad ya que son espacios deliberativos de convocatoria semi-abierta pero baja efectividad, que responden más a la antigua lógica clientelar de alinear a las organizaciones civiles con el gobierno. Algunos de estos espacios se han generado desde partidos políticos y otros desde las dependencias federales, o bien a través de los numerosos foros de consulta federales y estatales.

Uno de los grandes pendientes en la agenda de la sociedad civil es impulsar una reforma a la LF y su reglamento que subsanen estas deficiencias y le otorgue a ese espacio una efectividad de la que hasta el momento ha carecido. Fortalecer la participación de las OSC contribuirá también al fortalecimiento de los procesos de gobernanza. La renovación de la Cámara de Diputados en 2015 y la posibilidad de despertar el interés de algunos Senadores y Diputados, así como el conocimiento y experiencia de varias organizaciones pudieran abrir la posibilidad de incidir en la materia.

“Una de las maneras de abordar la cuestión de la gobernabilidad consiste en explorar la representación societaria y qué tan lejos está del alcance de la sociedad, en parte por el bloqueo que imponen las élites gobernantes a los disidentes; la falta de interés del gobierno para que se logren formas de representación cercanas a la sociedad; la desactivación de las formas de representación alternativas porque ponen en riesgo los acuerdos políticos. En pocas palabras, el despojo de la sociedad de su capacidad de manifestación y protesta y la despolitización para dejar a los individuos a merced de los políticos. La solución de la cuestión de la gobernabilidad tiene que ver con la maduración de las condiciones democráticas. Al fortalecimiento de la sociedad y a la devolución del poder para los individuos.” (Schmidt, 2005)

DATOS DE LA ENCUESTA. EL INTERÉS EN POLÍTICAS PÚBLICAS ES UN FACTOR CASI UNÁNIME ENTRE LAS OSC. 95% DE LAS ORGANIZACIONES MANIFESTARON SU INTERÉS Y 76% HABER PARTICIPADO DE MANERA DIRECTA

Casi todas las organizaciones consideran esta estrategia como parte de sus intereses y llama la atención la alta participación sobre las políticas públicas. Este antecedente puede servir de insumo para procurar una mayor efectividad en los propios procesos de participación, así como servir de instrumento de presión a las autoridades por espacios de mayor calidad.

45. ESTABLECE ALGÚN MECANISMO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON LA PARTICIPACIÓN DE OSC CUYAS DETERMINACIONES SEAN VINCULANTES PARA EL ESTADO?

Una figura de utilidad para las OSC son las consultas populares, mismas que pueden ser convocadas por los propios ciudadanos y organizaciones, aunque con un requerimiento sumamente elevado en cuanto al número de firmas de respaldo. Para 2015 la lista nominal de electores asciende a 83,563,243, para poder convocar a una consulta ciudadana se requieren las firmas de respaldo de por lo menos 1,671,265 ciudadanos. Sin embargo una de las grandes ventajas de esta herramienta es que su resultado se considera vinculatorio para todos los poderes, siempre y cuando el poder Judicial avale la constitucionalidad de la consulta y se alcance una participación del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

A primera vista tanto el número de ciudadanos requeridos para obligar la realización de una consulta como la cantidad de participantes para alcanzar estatus vinculante son altos, y por lo tanto constituyen uno de sus principales retos. El éxito dependerá de la relevancia pública de la temática, del interés generado, así como de la promoción a la participación ciudadana de parte de las OSC.

Fundamento CP

Artículo 35	<p>Son derechos del ciudadano:</p> <p>... VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1º. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>a) El Presidente de la República;</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o</p> <p>c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.</p> <p>Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,</p> <p>2º. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, <i>el resultado será vinculatorio</i> para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;</p>
--------------------	---

Existen algunos temas que no pueden ser materia de este ejercicio, entre otros:

- Restricción de los derechos humanos
- Los ingresos y gastos del Estado
- La seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerzas Armadas

Uno de los riesgos observados es que se desvirtúe este instrumento de participación y que los partidos políticos intenten impulsar consultas populares más por el interés de generar simpatías que por promover un tema decisivo en la vida del país. En el caso de consultas promovidas en 2014 por esta vía. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha declarado la inconstitucionalidad de ciertas propuestas de consulta⁴⁷. Sin embargo la facultad de la SCJN no garantiza su independencia del poder ejecutivo y los intereses de estado no siempre obedecen al interés ciudadano. Existe ya el antecedente de rechazo a una iniciativa de consulta popular para realizar un ejercicio sobre la reforma energética, promovida por la Presidencia, que constituyó un tema de gran debate nacional. La consulta fue descalificada por la SCJN bajo el argumento que el objeto de la consulta era sobre los ingresos del estado cuando en realidad versaba sobre si se estaba de acuerdo o no con la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución (que norman los energéticos), objetivo de modificación del proyecto de la presidencia. Presumiblemente la alineación de la SCJN con el proyecto presidencial anuló la posibilidad de dicha consulta.⁴⁸

⁴⁷ Un ejemplo es la resolución de la Corte contra la Consulta Popular promovida por el PRI para la reducción en el número de legisladores por representación proporcional. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/inconstitucional-consulta-popular-del-pri-scn-1051208.html> Fecha de consulta 17 de abril de 2015.

⁴⁸ Este caso se analizó en el periódico La Jornada por el ex candidato Presidencial Cuauhtémoc Cárdenas en 2014. <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/29/opinion/019a1pol>. Fecha de consulta 17 de abril de 2015.

En cualquier caso el instrumento ya está a disponibilidad de las OSC y estas no pueden pretender dejarlo solamente en manos de partidos y jueces para procesos tan trascendentales, puesto que: “De los ciudadanos dependerá que los partidos políticos no se apoderen de los mecanismos de participación ciudadana” (Espinosa, 2014).

Adicionalmente a la consulta existen diversos consejos de participación ciudadana que presentan problemáticas similares a las ya comentada del CTC, siendo la falta de atribuciones para poder tomar decisiones vinculantes una constante. Sin embargo existen excepciones, es interesante conocer el caso del Distrito Federal, primera entidad en contar con una Ley de Fomento (2003) y que ha generado diversos consejos con participación ciudadana, donde existe un consejo de evaluación de la política social con carácter vinculatorio.

“... la mayoría de los espacios de participación se limitan al intercambio de información y de consulta; la inoperancia e ineficacia de los consejos ciudadanos y, por ende, la pérdida de legitimidad de estos órganos de expresión, de las demandas ciudadanas; [...] en ningún caso, ni en los instrumentos, ni en los mecanismos, ni en las atribuciones, se establece el reconocimiento del carácter vinculatorio de las decisiones de los espacios de participación ciudadana, a excepción del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito federal [Evalúa DF]”. (Sánchez, 2013)

46. ESTABLECE ALGUNA CONDICIÓN A LA CAPACIDAD DE LAS OSC PARA PROPONER O ABOGAR POR LA LEGISLACIÓN O LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

¿Cuáles son las condiciones?

Una de las reformas mas relevantes en el plano de participación política en el país fue la promulgada en 2012. Tras prolongados esfuerzos de articulación, propuestas y esfuerzos de incidencia de numerosas personas y organizaciones civiles, que buscaban se legislara sobre herramientas de participación ciudadana a nivel nacional, se logró la modificación del artículo 35 constitucional para ampliar los derechos de los ciudadanos.

“Es así como la posibilidad de que un grupo de ciudadanos pueda presentar un documento ante los legisladores para su estudio, discusión y en su caso, aprobación se consignó en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

De acuerdo al texto vigente del artículo 71 de la Constitución, el derecho de iniciativa de leyes le corresponde no sólo al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados; sino también a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La lista nominal se refiere a aquellos electores que cuentan con credencial para votar y que aproximadamente se calcula que asciende su número cercano a los 76 millones”. (Castro, Et, al. 2014).

Artículo 35	Son derechos del ciudadano: ...VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.
--------------------	--

Resulta evidente la conveniencia, a pesar de los candados, tales como el elevado número de firmantes requeridos para una iniciativa ciudadana, de que las propias OSC ya puedan presentar iniciativas de ley, puesto que tradicionalmente se ha dependido del interés y sobre todo la conveniencia de senadores o diputados para acoger propuestas que, en la mayoría de los casos, ni siquiera resultaban presentadas para dictaminación y mucho menos aprobadas. Aún así, varios de los avances legislativos en materia de derechos a niveles federal y estatal han sido iniciativa de organizaciones ciudadanas. Esta reforma, sin duda destacable, aún presenta retos importantes.

“La legislación secundaria sobre los artículos que definen con mayor precisión el proceso para la presentación de una iniciativa ciudadana por parte de los individuos o de las OSC continúa siendo una asignatura pendiente ...”. (Castro, 2013).

47. ¿DESIGNA CATEGORÍAS DE OSC CON AUTORIZACIÓN EXCLUSIVA O PREFERENCIAL PARA PARTICIPAR EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA – POR EJEMPLO OSC AFILIADAS A UN PARTIDO POLÍTICO EN PARTICULAR, U OSC CON UNA LICENCIA ESPECIAL?

No existe una categoría especial para que organizaciones que cuenten con existencia legal puedan gozar de los derechos de participación consagrados en la LF. Para poder participar en el desarrollo de una política pública no se requiere de contar con la CLUNI o ser donataria autorizada, que como comentamos son una opción mas no una obligación para las OSC, mucho menos se contempla la afiliación o afinidad a un partido político. La verdadera limitante para un número muy amplio de organizaciones ciudadanas es la concepción de lo que la LF considera como OSC. En esta, solo se reconoce a las organizaciones formalmente constituidas y que su objeto social incluya alguna de las actividades del artículo 5, como las que podrán gozar de los derechos y acciones de fomento.

Fundamento LF

Artículo 3	Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, <i>estando legalmente constituidas</i> , realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.
Artículo 9 Constitucional	<i>No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene</i>

derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

A nuestro juicio esta concepción de OSC demerita el principio de libertad de asociación ya que crea categorías de asociación al permitir acceder a los derechos de la LF a grupos de ciudadanos organizados mientras que excluye de los mismos a otros, con la única diferencia de que estos últimos están organizados en la forma de grupos comunitarios, colectivos, agrupaciones de barrio y/o movimientos ciudadanos en general. Sin acta constitutiva, pero con los mismos fines y respondiendo a los mismos principios de asociación no lucrativa, no partidista, sin fines religiosos e independientes de la estructura gubernamental.

Es posible que un derecho como es el contar con subsidios del Estado, contemple como requisito en algunos programas, el que exista una figura legal para establecer convenios que ampare recursos públicos. Sin embargo este no es el caso de los derechos no económicos, ya que para poder expresar opinión sobre políticas, para acceder a información, a procesos de capacitación y para poder ejercer el derecho constitucional de libertad de asociación no son necesarios requisitos previos salvo el deseo de contribuir con la propia participación ciudadana.

Uno de los aspectos relevantes de los movimientos sociales es que no requieren de figuras jurídicas para posicionar temas de interés público ya que contribuyen a la participación ciudadana espontánea y facilitan la articulación entre grupos diversos. Si parte de los procesos dan como resultado organizaciones constituidas es positivo. Sin embargo los movimientos no apuntan generalmente a construir institucionalidad de OSC. Esto ocurre con una buena parte de las organizaciones quienes manifiestan pertenecer a redes. Dicha articulación es posible cuando el alcance de las redes es mayor que el potencial individual para ciertos objetivos. La alta pertenencia es un reflejo de las ventajas de la articulación.

"... el aspecto mas emocionante de movimientos como ocupar Wall Street y otros es la construcción de asociaciones, lazos, conexiones y redes de contacto que están teniendo lugar por doquier [...] a partir de ahí, eso puede ser mantenido y ampliado a una gran parte de la población que todavía ignora lo que está pasando; y si eso ocurre es entonces cuando se pueden plantear cuestiones acerca de tácticas tales como una huelga general..." (Chomsky)

Estas "otras" OSC han participado históricamente para incidir en diversas políticas públicas en el país y en los diferentes estados y municipios que lo componen. La normatividad actual las está excluyendo de derechos, y por ende socavando la asociación y participación, de la mayoría de las agrupaciones y movimientos sociales en México.

DATOS DE LA ENCUESTA. 66.3% DE LAS ORGANIZACIONES MANIFESTARON
PERTENECER A UNA RED

La alta tasa de pertenencia a redes es un indicador importante de que estas pueden cubrir ciertos objetivos y procesos que serían imposibles para una organización en lo individual. No todas las identificadas son redes o actúan como tal. El concepto está aún en adopción por las OSC pero la conveniencia e intención queda manifiesta por la mayoría de las OSC encuestadas.

48. CONDICIONA EN ALGUNA FORMA LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR RAZÓN DE SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN?

¿Cuáles son las condiciones?

Si bien las OSC no tenían limitaciones más allá de sus propias capacidades y recursos para buscar incidir en políticas públicas, durante muchos años las mismas OSC que recibían autorización fiscal como donatarias lucharon contra la prohibición expresa para influir en legislación. Limitante expresada en la LISR bajo el argumento de no abrir la puerta a las cabilderas profesionales de la iniciativa privada, aunque esta excusa pudiera esconder la negativa a la participación en procesos legislativos de parte de donatarias autorizadas. Tras la discusión sobre la reforma fiscal 2013 que contó con los buenos oficios de incidencia de varias OSC y el apoyo de algunos legisladores de diferentes partidos así como de la visión de autoridades hacendarias, este obstáculo quedó eliminado. La nueva disposición limita los actos de incidencia a acciones de carácter no lucrativo y a no realizar acciones de incidencia a favor de donantes. Incorpora también varios requisitos de información que deberá ser entregada a la autoridad, lo cual puede tener una doble lectura: que el gobierno cuente con información actualizada de lo que está ocurriendo en procesos de incidencia legislativa y por otro lado detectar aquellas acciones de cabildeo con fines de lucro disfrazados de acciones interés público por parte de la sociedad civil. La cultura de la desconfianza es algo que ha permeado las relaciones Gobierno-OSC por mucho tiempo.

Fundamento LISR

Artículo 82	<p>III. Las personas a que se refiere este artículo podrán realizar actividades destinadas a influir en la legislación, siempre que dichas actividades no sean remuneradas y no se realicen en favor de personas o sectores que les hayan otorgado donativos y además, proporcionen al Servicio de Administración Tributaria la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La materia objeto de estudio. b) La legislación que se pretende promover. c) Los legisladores con quienes se realice las actividades de promoción. d) El sector social, industrial o rama de la actividad económica que se beneficiaría con la propuesta. e) Los materiales, datos o información que aporten a los órganos legislativos, claramente identificables en cuanto a su origen y autoría. f) Las conclusiones. g) Cualquier otra información relacionada que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.
--------------------	--

La pérdida de autorización como donataria es considerada un duro golpe por las organizaciones ya que solía ser un proceso donde la autoridad actuaba discrecionalmente y utilizaba prolongados tiempos de espera para emitir una resolución. En la actualidad el proceso es mucho más expedito, se ha ampliado el diálogo con la autoridad hacendaria y esta ha mejorado sus procesos y uniformado sus criterios, por lo que en la práctica una OSC que cumpla con todos los requisitos tiene altas posibilidades de recibir su autorización. Así mismo, tras la reforma fiscal, ya no existe el temor de que las OSC pudieran ser penalizadas con la pérdida de su autorización por realizar actividades destinadas a influir en legislación. Las adiciones están diseñadas para impedir la participación de cabilderos privados y aunque persisten trámites, como puede observarse, ya existen reglas que garanticen el derecho de participación en los procesos legislativos para las donatarias. En el caso que alguna organización perdiera su autorización por falta de la cobertura de alguna obligación administrativa puede volver a solicitarla.

49. ¿PERMITE A UNA OSC PRESENTAR UNA DEMANDA POR INCONSTITUCIONALIDAD?

La Constitución contempla los casos de controversias constitucionales fundamentalmente entre gobiernos para casos de contradicciones entre normas de carácter general y la propia Constitución. Entre los posibles promoventes de una acción de inconstitucionalidad no se incluye en ningún momento a las OSC, ni siquiera en carácter de terceros interesados, ya que podría considerarse que alguna organización podría promover el interés de ciudadanos afectados o podría inclusive ser afectada por alguna norma.

Tanto la Constitución como el reglamento del artículo respectivo describen a las partes que pueden promover una demanda por lo que la única vía para la sociedad civil sería el que alguna de ellas impulse un proceso a solicitud de una organización, caso cuya probabilidad dependería de la autonomía del órgano en cuestión con respecto al posible demandado. En este caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos podría considerarse la vía más adecuada para defender los intereses ciudadanos.

Fundamento CP

<p>Artículo 105 (Resumen)⁴⁹</p>	<p>Pueden presentar una acción de inconstitucionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - El 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión - El Procurador General de la República - El 33% de los integrantes de alguno de los poderes legislativos estatales - El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal - Los partidos políticos con registro nacional o estatal - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos - Los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas - El Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica del Gobierno
--	--

⁴⁹ <http://www2.scjn.gob.mx/alex/preguntasAcciones.aspx> Fecha de consulta 24 de abril de 2015.

	- Organismo garante que establece el artículo 6º. de la CPEUM y los organismos garantes equivalentes en los Estados de la República.
Ley Reglamentaria Artículo 10	Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y IV. El Procurador General de la República.

No obstante, existen dos opciones que han sido utilizadas por ciudadanos y organizaciones en donde han existido casos donde el argumento decisorio ha sido precisamente la inconstitucionalidad de una ley o una acción de alguna autoridad.

El primer caso es el juicio de amparo directo a través del cual una OSC puede ampararse contra una ley por considerar que viola garantías constitucionales. El segundo caso es a través del juicio de amparo indirecto en donde el amparo procede contra un acto de autoridad por una resolución desfavorable que afecte las garantías del interesado. La Ley define que aquellos que pueden promover un amparo pueden ser los afectados o bien por quien tenga interés jurídico, tal como puede ser el caso en la intervención de las OSC.

Un antecedente de la promoción de un amparo indirecto por discriminación ocurrió en la ciudad de Ensenada, Baja California. La autoridad local negó el derecho de matrimonio a dos personas del mismo sexo. Los interesados, con apoyo de la sociedad civil y amplio seguimiento de medios de comunicación, presentaron un amparo indirecto contra dicha resolución. El juez que dictaminó a favor de los afectados basó su argumentación en la inconstitucionalidad del procedimiento, el que consideró violaba las garantías de no discriminación del artículo 1 de la Constitución⁵⁰.

Este hecho ha abierto la puerta para que parejas del mismo sexo puedan adquirir matrimonio en sus estados de residencia aún a pesar de que no existan previsiones locales en el tema. La vía del amparo indirecto ha resultado ser una solución temporal que derivará sin duda en modificar las legislaciones estatales para garantizar este derecho a toda la población.

Podemos concluir que si bien las OSC no pueden presentar una demanda por constitucionalidad, el argumento de inconstitucionalidad puede ser utilizado en juicios de amparo ante disposiciones legales o procedimientos que afecten los intereses ciudadanos o del propio sector. El caso

⁵⁰ El caso recibió amplia cobertura y es ahora un precedente legal importante para el caso de derechos LGBT.
<http://www.4vientos.net/?p=16856>
http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/CorteInteramericana/accion_11-2015.pdf
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Z8Y-XVAU7qcJ:www.congresobc.gob.mx/Correspondencia/rep_corresp.asp%3Fsel_campo%3DCOR_DESC%26txt_buscar%3D%26ordenar%3DCOR_FECHADOC%26offset%3D89720+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx

mencionado demostró como el amparo se ha convertido en una herramienta contra la inconstitucionalidad.

50. PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN CAMPAÑAS ELECTORALES?

En su definición de OSC la LF incluye el criterio de que las organizaciones no pueden tener participación política-partidista por lo cual las acciones dentro de campañas electorales que las organizaciones han desarrollado han sido las de promotores del derecho del voto o bien observadores de las campañas para detectar irregularidades e infracciones a la legislación electoral.

La autoridad hacendaria también considera el mismo criterio para las donatarias autorizadas.

Fundamento CP

<p>Artículo 82</p>	<p>Las personas morales con fines no lucrativos a que se refieren las fracciones VI, X, XI, XII, XIX, XX y XXV del artículo 79 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley.</p> <p>... II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda.</p>
---------------------------	--

SEGUIMIENTO Y AVANCES

Las siguientes son las acciones de seguimiento que darán continuidad al proceso de la investigación de forma de traducirlas en el corto y mediano plazo en acciones de incidencia:

1. Se presentaron las conclusiones de investigación el 28 de septiembre en el Congreso Anual de Investigación del Cemefi en la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato.
2. Fue conformado un grupo de investigadores con experiencia en la temática para compartir, enriquecer y validar las propuestas.
 - a. El grupo sostuvo su primera reunión a inicios de septiembre con el apoyo y mediación para el diálogo de parte de Fondo Semillas. Se reunirá de manera periódica para asesorar y apoyar el proceso.
 - b. Fue elaborada estructura gráfica con los temas y propuestas de incidencia a partir de las conclusiones del evento y de las observaciones del grupo de investigadores.



- c. Se realizará un mapeo de actores de la sociedad civil y gobierno para los procesos de incidencia por cada uno de los tres ejes temáticos.
 - d. Una vez contando con estructura y mapeo se abrirá el diálogo a un grupo más amplio de OSC para la elaboración de un plan de incidencia.
3. Se tiene considerada una presentación propia del documento final una vez publicado por ICNL.

OCHO ESPECIALISTAS ASESORAN EL PROCESO DE INCIDENCIA. EL EQUIPO MÉXICO LLEVA EL LIDERAZGO DEL PROCESO

Con un de plan de incidencia elaborado procederemos a realizar acciones de incidencia mas amplias. Estas se dividirán en dos tipos: aquellas de corto plazo que tienen que ver con políticas

públicas y reglamentación, que no requieren trabajo con el poder legislativo y; acciones de mediano y largo plazo que contemplan acciones de reforma legislativa las cuales requerirán procesos de incidencia con legisladores, consultas y foros con OSC y probablemente involucramiento de grupos más amplios de sociedad civil y participación de medios de comunicación.

El periodo meta es 2016-2018, periodo que cubre la segunda etapa de la administración actual así como del Congreso de la Unión, mismo que acaba de renovarse. A efecto de integrar un marco de fomento nacional de manera paulatina algunas de las acciones también pudieran replicarse a nivel estatal tales como promulgación o reforma de leyes de fomento, transparencia de recursos públicos locales y órganos de participación estatal.

Las avances en el proceso de incidencia hasta el momento pueden dividirse de la siguiente manera:

- Articulación
 - o Conformación del grupo asesor de investigadores para la revisión de las propuestas, enriquecimiento y validación de las mismas
- Mapeo
 - o Se realizó un mapeo preliminar de actores de diferentes ámbitos con los cuales conducir procesos de interlocución e incidencia. Loss procesos incluyen: fundaciones empresariales y donantes; medios de comunicación; funcionarios públicos; legisladores y líderes de OSC
- Interlocución
 - o Inicio del proceso de diálogo. Al momento ya se ha compartido los temas de incidencia y conclusiones del evento con diversas instancias. Estos son los avances:
 - Compartimos con Indesol nuestro análisis al anexo de la cuenta pública 2014 de forma que sea un ejercicio mas transparente en el reporte de recursos para OSC
 - Segob, compartimos la misma información con el objetivo de iniciar el proceso de revisión de asignación de recursos públicos y en su caso propuesta a Cámara de Diputados
 - Fundación Miguel Estrada. Centro de Estudios Políticos del PAN. Se tuvo un primer encuentro para compartir las propuestas preliminares que pueden traducirse en iniciativas parlamentarias. Se realizará el mismo acercamiento con los Centros de Estudios del PRI y PRD respectivamente.
 - Gobierno de Nuevo León. Hemos trabajado con nuestro aliado Consejo Cívico en adoptar algunas de las propuestas al ámbito local. Propusimos ajustes a algunos temas para proponerlas al gobierno entrante en octubre. Continuarán recibiendo apoyo y asesoría en la medida que la organización lo solicite.
- Sustentabilidad

Reuniones con Fondo Semillas quienes ha actuado como facilitadoras del diálogo y con algunas instancias internacionales para explorar financiamientos para sostener acciones de incidencia en 2016.

CONCLUSIONES

Los constantes esfuerzos de incidencia a través del tiempo poco a poco construyen un marco de fomento que, como ha podido observarse, todavía está proceso de desarrollo. No ha sido una tarea fácil el tránsito desde una relación corporativista y represiva que primó durante los años de gobiernos previos a la transición democrática durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo ya cercanos a la llegada del nuevo siglo hubo procesos de transformación impulsados desde la ciudadanía que comenzaron a abrir espacios para el fortalecimiento y legitimización del sector.

La creación del Indesol y del programa que posteriormente funcionaría como el PCS, constituyó un avance en las relaciones sociedad civil gobierno, ya que no solo rompía con las dinámicas anteriores sino que abría espacios a la participación de las OSC y establecía las primeras reglas transparentes y mucho más adecuadas a un marco democrático para el financiamiento público a organizaciones civiles.

Posteriormente la creación de la LF, fruto de una lucha de más de diez años por parte de varias OSC, se constituyó como la Ley marco que rige a las organizaciones en México. Su promulgación en 2004 se consideró en su momento una conquista y sin duda lo fue, ya que materializó la afirmación por parte del Estado que el trabajo de la sociedad civil organizada era de utilidad pública y se asumía un compromiso para su promoción y apoyo. Sin embargo, a diferencia de la Ley de Asistencia Social, esta no privilegia el fomento a la asociación en sí misma sino a los productos que genera, en específico sus actividades.⁵¹ Este enfoque se llevó a tal extremo que que dedica un artículo a especificar aquéllas susceptibles de ser apoyadas por las entidades de la Administración Pública Federal. Enlistando cuales son las actividades sujetas de fomento. No todas las OSC entonces, aún cuando estén constituidas, son sujetas de derechos. Este listado, limitativo por naturaleza, se ha tenido que ampliar a lo largo del tiempo, pero mientras prive un enfoque de actividades en lugar de criterios, siempre existirán organizaciones excluidas.

Así mismo el enfoque de las leyes estatales de fomento todavía mantienen un enfoque mucho mas regulatorio que de fomento, repitiendo los antiguos vicios de control del Estado. Este enfoque también va en evolución. La Ley de Fomento del Estado de Jalisco (LFEJ) ya considera el fomento a las organizaciones y no a las actividades, así como abre el espacio a los derechos de las OSC no constituidas. Es sin duda un referente importante en términos de legislación estatal en los últimos años. Destaca en particular algunos aspectos de su concepción de las organizaciones ya

⁵¹ Este ha sido un debate en el proceso de reforma de la RF ya que una de las propuestas es que la Ley sea de fomento a las asociaciones y no solo a sus actividades. Este hecho abriría las puertas a un mayor impulso e instrumentación de los derechos y permitiría enfocar el espíritu de la ley a proteger el derecho de asociación así como reconocer a todas las OSC, no solo a las constituidas.

que incluye el criterio de autonomía. El instrumento queda corto aún en cuanto a una definición precisa de inclusión a todas las organizaciones ciudadanas y excluir aquellas que dan la apariencia de serlo pero no cumplen con los criterios que han sido comentados extensamente en este texto. Adicionalmente el fomento debiera ser para todas las OSC, no solo las registradas, no obstante es un buen avance legislativo. A continuación compartimos un extracto donde pueden constatar algunos avances:

Fundamento LFEJ

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto:

I. Fomentar las actividades que llevan a cabo *las organizaciones de la sociedad civil, las agrupaciones y redes registradas* mediante una normatividad integral y coherente que propicie condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de las personas y grupos que integran la sociedad. Asimismo, estimular su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad, como lo establece el artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco;

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Agrupaciones: colectivos de ciudadanos organizados *sin estar constituidos legalmente*, cuyas actividades cumplan con lo establecido por el artículo 3 de la presente Ley;

VI. Organizaciones de la sociedad civil: *agrupaciones autónomas de la ciudadanía*, formal y legalmente constituidas, cuyas actividades cumplan con lo establecido por el artículo 3 de la Ley;

La relación entre las diversas agrupaciones de la sociedad civil y los gobiernos, siguiendo a Cancino, es ambivalente y en muchos momentos de desconfianza. En otros de ceder pequeños espacios (o de simulación gubernamental) ante los desorganizados y variables esfuerzos de incidencia de organizaciones y redes, relación que, a decir de este autor, combina rasgos autoritarios tradicionales con rasgos propios de las naciones democráticas modernas, lo que finalmente deriva en el desarrollo de patrones esquizofrénicos de conducta. El estilo gubernamental se traduce en muchas ocasiones en simulaciones en cuanto a apoyos, en cuanto a espacios, en cuanto a participación ciudadana e interés por la sociedad civil. Esto no ha sido exclusivo de uno u otro partido. El desdén del gobierno panista de Felipe Calderón llegó al extremo de vetar la iniciativa de Ley de Víctimas en 2012, exigida por cientos de organizaciones ante los miles de muertos resultantes de la violencia del Estado contra el narcotráfico y de los cárteles en contra de si mismos, violencia que dejó como resultado las víctimas colaterales de una sociedad que demandaba resarcimiento de esta estrategia fallida. Las apariencias continúan bajo el Gobierno de Enrique Peña Nieto quien ante los medios anuncia la intolerancia ante conflictos de interés, desapariciones y homicidios pero en la práctica se recurre a la apuesta al olvido y la impunidad. Es ante este escenario el por qué es tan importante salvaguardar la libertad de asociación y urgente fortalecer a la sociedad civil de forma que pueda actuar como contra peso ante las acciones contrarias a la democracia que cada vez se vuelven mas recurrentes a todos los niveles del Estado.

Ya numerosos autores han manifestado diversas propuestas de mejora para la construcción de un buen entorno para la sociedad civil, muchas de las cuales requerirán de procesos prolongados de incidencia, ante el desinterés de los poderes de gobierno para con la sociedad civil. Algunas de las

principales propuestas las hemos resumido en el esquema al final de estas conclusiones. Esperamos que estos ejercicios sirvan de recordatorio y aliento a las organizaciones ciudadanas para continuar la lucha por la defensa y promoción del derecho de asociación. Garante en sí mismo de nuestra vida democrática y contrapeso de gobiernos e intereses privados que, como diría Schmidt en, aras del interés superior del Estado olvidan por completo el interés superior de la ciudadanía. Queda entonces como tarea para las OSC velar por dicho interés.

PROPUESTA DE ACCIONES DE INCIDENCIA	
PEF	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento progresivo en el presupuesto de egresos de la federación, tomando como referencia el crecimiento del PIB, ya que las dependencias están impedidas de aumentar los montos destinados para donativos que están señalado en su presupuesto, tal como se indica en el RLFPRH Art. 183.
LFPPRA	<ul style="list-style-type: none"> - Diferenciar claramente los donativos de los subsidios públicos y definir una normatividad para cada uno. - Para cerrar las puertas a la distribución discrecional de recursos públicos: Requerir que todos los programas que otorguen donativos a OSC cuenten con ROP y que la autorización para su otorgamiento se realice a través de convocatorias públicas y su dictaminación a través de instancias mixtas con participación ciudadana y no por el titular del gasto, como actualmente ocurre. Dicha disposición tendrá que replicarse en las leyes estatales en la materia al ser esta una ley federal y no general.
Indesol	<ul style="list-style-type: none"> - El reporte de recursos entregados a OSC (Anexo de la Cuenta Pública) debe excluir a todas las organizaciones civiles constituidas por dependencias gubernamentales o que forman parte de la estructura gubernamental y cuentan con CLUNI. Las cuales no deberán competir con OSC por recursos etiquetados a estas últimas.
LFPPRA	<p>Considerando que la Ley no impide estos puntos los diversos programas de apoyo a OSC pueden incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convenios diferenciados por nivel institucional de OSC. - Establecimiento de convenios y programas multianuales, sin obligación de ejecutar recursos públicos de parte de las OSC en el mismo año fiscal en el que firmen el convenio de colaboración. - Dentro del rubro de apoyo a gastos de operación permitir el uso de recursos para pago de nómina y gastos de administración. - Facilitar la realización de reporte de recursos con un enfoque en la efectividad en la medición de resultados y/o alcances de las acciones propuestas y no en el recurso erogado.
CF	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la generación, dentro de las secretarías de gobierno, de Consejos Ciudadanos de Evaluación de Política Pública cuyas decisiones sean de carácter vinculatorio con participación de OSC expertas en la tematica

	elegidos por convocatoria pública con base sus méritos, experiencia y conocimiento.
LF	<ul style="list-style-type: none"> - Refoma a la Comisión de Fomento para convertirla en una instancia descentralizada, con presupuesto público y autonomía de gestión. - Transformar al CTC en un Consejo de Diseño y Evaluación de la política pública de fomento a OSC cuyas decisiones sean de carácter vinculatorio. - Ampliar el concepto de OSC a todas las organizaciones que cumplan los criterios incluidos en el artículo 3º, aún cuando no cuenten con existencia legal para garantizar derechos no económicos y facilitar la generación y/o reforma de leyes estatales en d.icho sentido y así permitir la inclusión de la mayoría de las OSC del país - Inclusión del criterio de autonomía del aparato gubernamental.
SAT	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar el requisito de acreditación de actividades para OSC que desean ser donatarias autorizadas o aceptar la CLUNI como constancia de acreditación.
Estatales	<ul style="list-style-type: none"> - Reformar las Leyes de asistencia estatales que no doten de autonomía de gestión a su Junta de Asistencia Privada. - Impulsar la generacion de Leyes de Fomento a OSC en los estados que carecen de estas y promover la reforma de aquellos en los que priva una visión regulatoria por sobre la de fomento.

ANEXO I

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

- I. Promover la actualización y publicación de información para constitución de organizaciones desde la sociedad civil
- II. Instrumentar los derechos de las OSC en el reglamento de la Ley de Fomento
- III. Movilización de recursos con Fundaciones donantes para incidir en la mejora del marco legal
- IV. Retomar convenio de constitución con notarios
- V. Participar en la Alianza por el Gobierno Abierto
- VI. Marco de fomento sensible a la diversidad de grupos y tipos de organizaciones
- VII. Eliminar restricciones a donativos provenientes de Fundaciones Internacionales

RECURSOS PÚBLICOS

- I. Distinguir en el anexo de la Cuenta Pública aquellos recursos entregados a OSC de los entregados a entidades paraestatales
- II. Incidir para incrementar la normatividad y práctica en temas de transparencia y rendición de cuentas

- III. Destinar recursos públicos a través de alianzas con Fundaciones Donantes
- IV. Asegurar la existencia de recursos en el presupuesto federal para OSC, a incrementarse de acuerdo al comportamiento del PIB
- V. Ejecución de recursos no sujeta al año fiscal con base al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- VI. Posibilidad de solicitar recursos en alianza con más de una OSC
- VII. Uso de recursos para gastos administrativos y de nómina

PARTICIPACIÓN

- I. Utilización de TIC's para que la ciudadanía participe en la labor de las políticas públicas, desde su diseño
- II. Retomar las experiencias y actitudes de la sociedad civil no organizada para lograr presión política; las plataformas electrónicas, la denuncia ciudadana, la movilización social.
- III. Profesionalización para la creación de políticas públicas efectivas
- IV. Necesario el reconocimiento de la participación ciudadana en la praxis. Se requiere el diseño y aplicación de una "Ley Federal de Participación Ciudadana"
- V. Retomar ejemplos exitosos de construcción y diseño de políticas públicas (Ej. Brasil) para consensuar a la ciudadanía con el gobierno como tomador de decisiones. (Audiencia pública)
- VI. Instrumentos y herramientas coherentes de diálogo entre sociedad civil y gobierno
- VII. Establecer un sistema de participación basado en el trabajo en redes.
- VIII. Posibilidad de que las OSC puedan presentar demandas por inconstitucionalidad

ANEXO II

EXTRACTOS DEL ANEXO DE LA CUENTA PÚBLICA 2014

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SU CONJUNTO REPORTÓ APOYOS ECONÓMICOS A OSC POR UN TOTAL DE: \$6,779,284,937

SE ENTREGARON RECURSOS A: 3,323 OSC

18 DEPENDENCIAS REPORTARON HABER ENTREGADO RECURSOS

- SEDESOL APOYÓ AL MAYOR NÚMERO DE OSC: 1,671 OSC A TRAVÉS DE \$654,891,866

- SEP ENTREGÓ LA MAYOR CANTIDAD DE RECURSOS (51.74%): \$3,507,759,694⁵²

NUEVOS PROGRAMAS QUE REPORTARON ENTREGA DE RECURSOS A OSC

SHCP: FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RURAL, FORESTAL Y PESQUERO \$268,297,362

⁵² La mayoría de los recursos canalizados a través de la SEP no se entregan a OSC.

SE: COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO \$34,414,078⁵³

SEP: COORDINACIÓN EJECUTIVA (PROGRAMA NACIONAL DE BECAS) \$382,032,048

SEDESOL: DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES \$26,823,194

TOTAL DE NUEVOS PROGRAMAS: \$711,566,682 (10.5%)

COMPARATIVO ANEXOS 2014, 2013, 2012

EL MONTO REPORTADO COMO ENTREGADO A OSC EN 2014 SUPERA EN 20% AL 2013

SI LO COMPARAMOS CON 2012 (+8%) REPRESENTA UN RETORNO A NIVELES DE HACE TRES AÑOS, SI CONSIDERAMOS EL EFECTO INFLACIONARIO.

2012 \$6,249,125,000

2013 \$5,408,922,719

2014 \$6,779,284,937

EN CUANTO A OSC APOYADAS TAMBIÉN RETORNAMOS A NIVELES DE 2012

3,323 EN 2014 VS 3,251 EN 2012

TRANSPARENCIA EN ENTREGA DE RECURSOS

RECURSOS REPORTADOS COMO ENTREGADOS *CON REGLAS DE OPERACIÓN*

4,776,355,009 (70%) REPRESENTA UN AVANCE DEL 3% RESPECTO A 2013

REPORTADOS *SIN REGLAS DE OPERACIÓN* 2014: 2,002,929,928

REPORTADOS *SIN REGLAS DE OPERACIÓN* 2013: 2,030,568,521

SE OBSERVA UN ESTANCAMIENTO EN LA *FALTA DE REGLAS CLARAS EN EL OTORGAMIENTO DE RECURSOS PÚBLICOS*. DISMINUIDO EN 2014 POR NUEVOS PROGRAMAS CON REGLAS DE OPERACIÓN

2012 32%

2013 37%

2014 30%

¿ENTREGADOS EFECTIVAMENTE A SOCIEDAD CIVIL?

8 RAMOS ADMINISTRATIVOS CONSIDERARON RECURSOS PARA OSC
30 PROGRAMAS SE ENCUENTRAN SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN

PARA 2013 SE CALCULA QUE SOLO \$2,639,811.4 (48.8%) FUERON EFECTIVAMENTE ENTREGADOS A OSC. EL RESTO A ENTIDADES QUE FORMAN PARTE DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL O CONFORMADAS POR FUNCIONARIOS DE GOBIERNO.

⁵³ Tanto del programa de la SHCP como el de la SE no se cuenta con evidencia que hayan entregado recursos a OSC

(VERDUZCO, 2015)

PARA 2014 NUESTRO CÁLCULO SOBRE LA CIFRA EFECTIVAMENTE ENTREGADA A OSC FUE DE \$3,244,739,163 (52.1%).

ALTERNATIVAS DE INCIDENCIA SOBRE RECURSOS PÚBLICOS

REGLAS DE OPERACIÓN:

SUJETAR TODOS LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS A OSC A REGLAS DE OPERACIÓN LEGISLACIÓN: LEEY FEDERAL DE PREUSPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

DEFINICIÓN DE OSC

PRECISO DIFERENCIAR EN LAS ROP SUBSIDIOS A OSC DE LAS QUE NO LO SON. LEGISLACIÓN LEY DE FOMENTO: ART. 3, 18 Y 19.

REGISTRO FEDERAL

ELIMINAR DEL REGISTRO FEDERAL LAS ENTIDADES QUE NO CUMPLAN CON LOS CRITERIOS DE LA LEY DE FOMENTO ART. 3.

TRANSPARENCIA

DIFERENCIAR EN EL ANEXO DE LA CUENTA PÚBLICA LOS RECURSOS ENTREGADOS A OSC DE TODOS OTORGADOS O ORGANIZACIONES QUE FORMAN PARTE DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL.

RECURSOS REPORTADOS BAJO REGLAS DE OPERACIÓN EN EL ANEXO DE LA CUENTA PÚBLICA 2014

Secretaría	Entidad / Unidad responsable	Cantidad	Variación respecto 2013
Hacienda y Crédito Público	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Financiera Nacional de Desarrollo	111,916,226	-20%
Hacienda y Crédito Público	Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	268,297,362	Nuevo en el Anexo
SAGARPA	Programas de la Secretaría	342,049,800	-26%
SAGARPA	Fideicomiso de Riesgo Compartido Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural)	38,913,186	+ 62%
SAGARPA	Coordinación General del Programa Nacional de	380,923,222	OSC constituida por la Secretaría + 39%
Economía	Financiamiento al Microempresario Dirección General de Innovación,	34,414,078	Nuevo en el Anexo No entregado a OSC
Economía	Servicios y Comercio Interior	252,107,536	-11%

Economía	Instituto Nacional del Emprendedor	20,233,770	No entregado a OSC -45%
Educación Pública	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	702,680,570	No entregado a OSC +2%
Educación Pública	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1,183,287,200	No entregado a OSC +23%
Educación Pública	Coordinación Ejecutiva (Programa nacional de becas)	382,032,048	Nuevo en el Anexo
Salud	Sistema Nacional DIF	35,413,512	-3%
Medio ambiente y recursos naturales	Comisión Nacional del Agua	1,410,166	No entregado a OSC -81%
Medio ambiente y recursos naturales	Comisión Nacional Forestal	115,594,612	Sin claridad si entrega a OSC +34%
Desarrollo Social	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios	292,218,175	No hay claridad si entrega a personas u OSC +41%
Desarrollo Social	INDESOL	311,847,152	+7%
Desarrollo Social	Unidad de Microrregiones	0	-100%
Desarrollo Social	Dirección General de Políticas Sociales	26,823,194	Nuevo en el anexo
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Programas del Consejo	276,193,200	+ 10%
Total		4,776,355,009	+3%

Recursos identificados como no entregados a OSC incluidos en el Anexo 2014		
SHCP	Financiera Nacional de Desarrollo agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (No está previsto en su ley orgánica otorgar recursos a sociedad civil)	268,297,362
Sagarpa	Fideicomiso de riesgo compartido	38,913,186
Sagarpa	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural)	380,923,222
SE	Diversos programas	306,755,384
SEP	Conade	702,680,570
SEP	INEA	1,228,639,422
Semarnat	Comisión Nacional del Agua	1,410,166
Semarnat	Conafor	115,594,612

Sedatu	Dirección General de Organización Social y Vivienda Social	201,525,239
	Total	3,244,739,163

ABREVIATURAS

CCF – Código Civil Federal

CDI – Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CF – Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

CLUNI – Clave Única de Inscripción (al Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil)

CP – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CTC – Consejo Técnico Consultivo

DF – Distrito Federal

Edomex – Estado de México

INDESOL – Instituto de Desarrollo Social

LF – Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

LFEJ – Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el estado de Jalisco

LFPA – Ley Federal de Procedimiento Administrativo

LFPRH – Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LIAPDF – Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal

LISR – Ley del Impuesto Sobre la Renta

LPCDF – Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

PAN – Partido Acción Nacional

PCS – Programa de Coinversión Social

PEF – Presupuesto de Egresos de la Federación

PRD – Partido de la Revolución Democrática

PRI – Partido Revolucionario Institucional

RF – Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

RLF – Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil

RLFPRH – Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

SAT – Sistema de Administración Tributaria

SAGARPA – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SCJN – Suprema Corte de Justicia de la Nación

SE – Secretaría de Economía

SEDATU – Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDESOL – Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT – Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEP – Secretaría de Educación Pública

SHCP – Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SG – Secretaría de Gobernación

SRE – Secretaría de Relaciones Exteriores

BIBLIOGRAFÍA

- Alejo Jaime. Antonio, Et. Al. (Compiladores) "La relación entre Gobierno y Sociedad Civil Miradas Internacionales" Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2014.
- B. Pérez Fernández del Castillo, Representación, Poder y Mandato. Prestación de Servicios Profesionales y su Ética, México, D.F, Porrúa, 13ª edición, año 2006
- Cañal Antuña. María del Pilar, "Cielos de ciudadanía". Fundación Ahora, A. C. Aguascalientes, México, 2014.
- Castro Salinas. Consuelo, Et al. "Entorno Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México". Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2014.
- Castro Salinas. Consuelo, "Disposiciones Legales y Fiscales de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México", Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2005
- Chomski, Noam. "Ocupar Wall Street". Tendencias Editores. España, 2012.
- Instituto Nacional del Desarrollo Social. "Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Anexo Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente a 2014" INDESOL / SHCP, México 2014.
- Muñoz Grandé, Humberto. "Entramado Entrampado institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México" Centro Mexicano para la Filantropía, México 2014.
- Red de organizaciones civiles para la incidencia en el desarrollo de la Ciudad de México. "A 13 años de la Ley de Fomento: Juntos construyamos política de fomento en el Distrito Federal" Servicio Desarrollo y Paz, A. C. México, 2013.
- Secretaría de Gobernación / Consejo Técnico Consultivo. "Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno". México, 2007.
- Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Novena Época. Octubre 1995, p.5 en M. Carbonell, Los derechos fundamentales en México, México, Porrúa, 2005, p. a libertad de asociación y reunión en México
- Schmidt, Samuel. "México: la nueva gobernabilidad" Editorial Anzuelo. México, 2005.
- Somuano Ventura, Ma. Fernanda. "Sociedad civil organizada y democracia en México". El Colegio de México. México, 2011.

- Verduzco, María Isabel. *Financiamiento del Gobierno Federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?* Alternativas y Capacidades, México 2015
- Villarraga Pico, Catalina, "Democracia urbana en la producción de espacio público en el Distrito Federal". Tesis de Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2014.

ARTÍCULOS DIGITALES

- Cárdenas. Cuauhtémoc, "Rechazo a la consulta popular; adiós a la Corte" Periódico La Jornada 29 de octubre de 2014
<http://www.jornada.unam.mx/2014/10/29/opinion/019a1pol> Fecha de consulta 17 de abril de 2015.
- Espinosa Silis. Arturo, "La consulta popular ¿desvirtuada por los partidos políticos?"
<http://mexico.cnn.com/opinion/2014/08/29/opinion-la-consulta-popular-desvirtuada-por-los-partidos-politicos> Fecha de consulta 24 de abril de 2015
- Gomez Hermosillo. Rogelio, "La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega"
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-proyecto-ciudadania/2011/03/24/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/> Fecha de consulta 17 de abril de 2015.
- "Inconstitucional consulta popular del PRI: SCJN", Periódico El Universal, 3 de noviembre de 2014
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/inconstitucional-consulta-popular-del-pri-scn-1051208.html> Fecha de consulta 17 de abril de 2015
- "Inconstitucional negar el matrimonio a homosexuales: Juez Federal en el caso Ensenada" Portal 4 vientos, 21 de agosto de 2013
<http://www.4vientos.net/?p=16856> Fecha de consulta 16 de abril de 2015.
- Lajous, Andrés. "El gobierno federal y el Edomex donan 1,700 millones a una fundación y a una empresa sin pedirles cuentas" Revista Nexos, www.nexos.com.mx/?p=25525 7 de julio de 2015.