

Vulnera el equilibrio de poderes que el Presidente decida cambios al presupuesto unilateralmente

Las reformas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que propone el Ejecutivo, en el marco de la emergencia provocada por Covid-19, anulan de facto la participación de la Cámara de Diputados respecto a cambios significativos en el presupuesto que actualmente prevé la ley.

Todas las leyes relacionadas con el presupuesto deben partir del principio de la supremacía del Congreso en este ámbito. Ése es el diseño de nuestras instituciones en la Constitución, el de una democracia genuina.

La actual emergencia sanitaria y económica es la oportunidad de robustecer los instrumentos para tomar decisiones presupuestales, con los principios de la transparencia, la rendición de cuentas, la discusión informada y la división de poderes, a través de la figura del presupuesto suplementario.

Ciudad de México, 29 de abril de 2020

El Ejecutivo, impulsado por la emergencia económica derivada de la pandemia por Covid-19, ha presentado una iniciativa de reforma al artículo 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En esta iniciativa se elimina la revisión por parte de la Cámara de Diputados a los cambios del gasto que debe proponer el Ejecutivo ante una fuerte caída en la recaudación, como la que se espera para este año. Las organizaciones que impulsamos este pronunciamiento calificamos esta intención como inconveniente, porque vulnera la división de poderes y el carácter democrático del presupuesto. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reafirmó el rol fundamental de la independencia y actuación de los poderes públicos y las instituciones de control –en particular de los poderes judiciales y legislativos–, al señalar que su funcionamiento debe estar garantizado aún en contextos de pandemia.

Por ello, creemos que la iniciativa del Ejecutivo:

1. Violenta la división de poderes en el renglón presupuestario. La Constitución establece en su artículo 74 la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de

Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Así, se fija el papel fundamental que tiene esta Cámara en la aprobación, análisis y evaluación del PEF. Por tanto, debe ser consultada sobre las modificaciones al mismo, y debe salvaguardarse su espacio de opinión.

Bajo esta interpretación, la iniciativa de reforma es regresiva y tiene un tinte autoritario.

La LFPRH ya deja un gran espacio al Poder Ejecutivo para hacer cambios al presupuesto, sin que rinda cuentas de manera obligada sobre los mismos, en el artículo 58. Pero la ley sí exige que en ciertos casos los cambios en el gasto propuestos por el Ejecutivo sean revisados por la Cámara de Diputados. Establece en el artículo 21 qué se debe hacer en caso de que los ingresos tributarios sean menores en 3% a lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación –una señal de emergencia económica–, y en ese escenario se incluye la participación de la Cámara de Diputados. El artículo dicta que en los 15 días posteriores a la verificación de esa caída el Ejecutivo debe enviar a la Cámara el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción, por dependencia y entidad. Esa verificación sucedió el 1 de abril, cuando el Ejecutivo notificó al Congreso sobre la fuerte caída que se espera en la recaudación (en los Precriterios Generales de Política Económica). Sin embargo, el 15 de abril el Ejecutivo no envió una propuesta de recortes a la Cámara, como lo indica el artículo 21. En lugar de eso, emitió un decreto con reducciones al gasto, sin el análisis y la opinión de la Cámara. Y no se limitó a eso: propuso también un cambio a la LFPRH para mermar la poca participación que tiene directamente la Cámara de Diputados en la ejecución del presupuesto.

2. Es limitada porque no atiende las deficiencias actuales en la LFPRH. El artículo 21 de la LFPRH prevé únicamente planes de reducción del gasto ante una caída considerable en la recaudación, lo cual es desde luego pertinente, pero omite incluir otras medidas para reactivar la economía y evitar una mayor caída en la actividad productiva, el empleo y, por ende, en la recaudación. Es decir, no prevé medidas contracíclicas. En ciertos supuestos, puede ser conveniente que se acompañe de un plan de acción que permita amortiguar la caída en la actividad económica y medidas para proteger a la población y sectores en situación de mayor vulnerabilidad ante la crisis.

3. Porque ignora un instrumento fundamental y contrastado para darle identidad a las amplias facultades excesivas que ya tiene el Ejecutivo para adecuar el presupuesto en el artículo 58: el presupuesto suplementario. Lo que se requiere, entonces, es estructurar la identidad de las adecuaciones al presupuesto en un formato llamado *presupuesto suplementario*, con claros límites el Poder Ejecutivo, el cual debe también incluir: 1) explicaciones de recortes y reasignaciones del gasto; 2) estimaciones de costos de las intervenciones que prevea el Ejecutivo; 3) una descripción del plan de acción, que es esencial

para la ejecución y el seguimiento de los gastos; 4) nuevas fuentes de financiamiento y 5) medidas de rendición de cuentas e indicadores de los productos y resultados esperados de ese presupuesto suplementario.

Tal como se están ejecutando en otros países del mundo, los presupuestos suplementarios deben proveer información completa y detallada. En Estados Unidos, Francia y Alemania se incluyen los costos estimados para atender la emergencia, las explicaciones de los recortes o adecuaciones presupuestarias, y una descripción de las actividades planeadas, lo cual es fundamental para ejecutar y monitorear el gasto.

En otros países, la pandemia no ha sido un pretexto para dejar de respetar los contrapesos institucionales, que tienen una razón de existir. Recomendamos estudiar el caso de Francia y Canadá. En una emergencia de esta índole, en la que por su naturaleza los cambios son extremos, el presupuesto suplementario debe ser revisado por el Congreso.

En nuestro país la ausencia de la figura de presupuesto suplementario representa un vacío y propicia la discrecionalidad en las adecuaciones presupuestarias, dificulta su seguimiento, así como el establecimiento de reglas y límites claros a las mismas, especialmente a aquéllas que son significativas. Aprobar la iniciativa propuesta favorecerá la toma de decisiones sin suficiente rendición de cuentas y con discrecionalidad. Pueden peligrar la objetividad y la obtención de evidencia como rectoras de esas decisiones. En medio de esta emergencia económica tan severa, las decisiones no deben ser unilaterales.

Atentamente

México Evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Borde Político, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), Versus, Causa en Común, Psicoeducativo Freire, Saber para la Vida, Somos Vía, REDIM Red por los derechos de la infancia en México, Renacer Lagunero, UNE México, Observatorio Nacional Ciudadano, Ruta Cívica, Observatorio de Innovación Tecnológica para la Transición Energética, Impunidad Cero, Mujeres Produciendo con Huevos, Ollin Jóvenes en Movimiento, Instituto de Justicia Procesal Penal, Fundación Find, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Acceso MX, Aguilar Barroso y Asociados, Consejo Cívico de las Instituciones de Coahuila, Derechohabientes Viviendo con VIH del IMSS, Salud Derechos y Justicia, Redes Quinto Poder IDEA, Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, México Unido Contra la Delincuencia, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Transparencia Mexicana.

A título personal: Edna Jaime, Enrique Díaz Infante, Rafael Macgregor Anciola, Mariana Campos, Liliana Ruiz, Alejandro García Villasuso, Xhail Odete Balam de León, Mariana Niembro, Marion Reimers, María Elena Morera, María del Carmen Alanís Figueroa, Leonora Milán, Jorge Javier

Romero, Rodrigo Díez, Marcela Páramo, Marieclaire Acosta, Carolina Nieto, Denise Dresser, Genaro Lozano, Marcela Villalobos, Juan Martín Pérez García, Eliana García Laguna, Carlos Garza Falla, Sofía Ramírez, Lourdes Morales, Juan Francisco Torres Landa, Félix Vélez Fernández Varela, Liliana Meza González, Eduardo Alfonso Reyes Tirado, Claudia Ontiveros Meza, Juan Ángel Ortigosa, Federico Hernández Arroyo, Mario Jorge Yáñez Vega, Luis Ernesto Peón, Ángel Domínguez de Pedro, Miguel Ángel Mateo Simón, Dora Luz Galindo Zamudio, Sandra Luz Aguilar Bonilla, Ricardo Ríos Ferrer, Antonio Mollevi Palacios, María Teresa Chávez Aguilar, Angélica de la Peña Gómez, Leonardo Gómez, José Luis Nassar Daw, Francisco Alanís Gutiérrez, Francisco Rivas, Paola Migoya, Leopoldo Hernández Romano, Leopoldo Javier Hernández Elizondo, Santiago Chacón Aguirre, José Luis Porras Armentia, Eduardo Siqueiros T., Federico De Noriega Olea, Gustavo Merino, Tatiana García, Fabiola Rivera, Mónica Tapia, Elena Fortes, Beriana Mendoza Andreu, José Alberto Castro Vera, Luis Guillermo González F., René Arce Lozano, Alejandro García González, María Amparo Casar, Santiago Roel, Jorge Francisco Valdés King, Marco Adrián Hernández, Óscar Moctezuma Orozco, Carlos Bravo Regidor, José Luis Caballero Ochoa, Manuel Padrón Villegas, Tania Martínez Hernández, Susana Camacho Maciel, Juan Manuel Estrada Juárez, Felipe Arturo Velázquez Chávez, Alejandra Wade, Jimena Candano Conesa, Alfonso García Mingo, Claudio X. González, Laura Rodríguez Macías, Beatriz González Sandoval, Juan Carlos Belausteguigoitia Rius, Alfonso Jiménez de Sandi Valle, Benjamín Zermeno, Gerardo Pérez y Pérez, Pablo Casanueva, Nasre Canem, José Antonio Pérez Antón, José Manuel Zavala, Juan Urgell, Tomás Espinosa Céspedes, Juan Ángel Ortigosa, Javier Mancera Arrigunaga, Pablo Girault Ruiz, Gerardo Cándano Conesa, Josefina Ricaño de Nava, Teresa Troncoso de Venguer, Carlos Hurtado.