



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

*“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”
“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”*

Palacio legislativo de San Lázaro, 29 de abril de 2020

CPCP/ST/10106/2020

Estimado Diputado
Integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
H. Cámara de Diputados
Presente

Por instrucciones del Dip. Erasmo González Robledo, presidente de esta comisión, se cita a celebrar la **Décima Reunión Ordinaria**, este **martes 05 de mayo** a las **14:00 hrs.** en el **Lobby del edificio “E”**, dicho espacio cumplirá con todos los protocolos de seguridad sanitaria, acatando las recomendaciones hechas por las autoridades competentes.

Orden del día

1. Lista de asistencia.
2. Declaratoria de quórum.
3. Lectura del Orden del Día.
4. Lectura, discusión y en su caso aprobación del dictámen de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
5. Asuntos Generales

Para su pronta consulta, se anexa la siguiente liga:

https://drive.google.com/open?id=16RNo_vtJaVZBWDqv8Fem80aKQe5K_5YC

Sin más, quedo de usted.

ATENTAMENTE

Lic. Neira Itandehui Alvarado Morales
Enlace Técnico



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA A LA INICIATIVA POR LA QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, presentada por el Presidente de la República.

En consecuencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85 y 157, numeral 1, fracción I; así como 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable asamblea el presente dictamen a razón de la siguiente:



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"

METODOLOGÍA

- A.** En el apartado "**ANTECEDENTES**" del presente dictamen se describe el proceso legislativo de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- B.** En el apartado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**" se resume la propuesta realizada, su objetivo y las modificaciones de ley que la misma plantea.
- C.** En el apartado "**PROCESO DE ANÁLISIS**" se mencionan los elementos tomados en cuenta para la elaboración del Dictamen, tales como los comentarios realizados por legisladores y grupos parlamentarios.
- D.** En el apartado "**IMPACTO PRESUPUESTARIO**" se incluye la valoración realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- E.** En el apartado de "**CONSIDERACIONES**" se plantean los argumentos que dan sustento al sentido del Dictamen.

- F.** En el apartado **“MODIFICACIONES DE LA COMISIÓN”** se describen las modificaciones que se propone realizar a la iniciativa original del Ejecutivo Federal y se ofrecen los razonamientos para sostener su pertinencia.
- G.** En el apartado **“TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO”** se propone el proyecto el texto del Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A. ANTECEDENTES

- 1.** El 23 de abril de 2020 el Titular de la Unidad de Enlace de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación hizo llegar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que presenta ante esta Cámara el Presidente de la República.
- 2.** En la misma fecha, la iniciativa referida fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y se ordenó su turno a comisiones.

3. El 24 de abril de 2020, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, la Dirección General de Proceso Legislativo remitió vía electrónica, dicha iniciativa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su dictamen correspondiente y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su opinión. Asimismo, la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad solicitó a la Mesa Directiva la modificación del turno, para emitir su opinión al respecto.

B. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa presidencial aborda la problemática ocasionada por la pandemia generada por el virus COVID-19, que ha generado la paralización de las actividades productivas, desencadenado en una serie de dificultades económicas en México y en el mundo, considerando que la interrupción de los mercados internacionales ha impactado las economías internas.

Además, alude al impacto negativo en las finanzas nacionales que ocasiona la drástica reducción en los precios internaciones del petróleo, a consecuencia de una sobreproducción a nivel mundial. Ello, a pesar de que se han tomado las medidas necesarias para tratar de mitigar su efecto.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Se alude a los principios que sustentan el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, relacionados con la Economía para el Bienestar y con la preservación de finanzas públicas y se reitera como prioridad del Gobierno Federal el camino de la austeridad y de la disciplina fiscal.

Con relación a lo anterior, el Ejecutivo destaca el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado por el Ejecutivo Federal el pasado 23 de abril, y en el que se reflejan los esfuerzos gubernamentales para mitigar la crisis económica, haciendo un profundo esfuerzo de ahorros presupuestales al interior de la Administración Pública Federal, con un sentido de austeridad y eficiencia en la gestión pública.

Al señalar a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como el instrumento normativo que regula el proceso de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y gasto de la Federación, considera necesario realizar ajustes a su contenido para prever los mecanismos presupuestarios necesario para hacer frente a las crisis económicas.

En consecuencia, plantea como objetivo fundamental de la iniciativa el permitir la reorientación de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de destinarlos a mantener la ejecución de los proyectos y



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

acciones prioritarios de la Administración Pública Federal necesarios para fomentar la actividad económica del país, la atención de emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad.

Dicho marco normativo daría certeza a los ejecutores de gasto para realizar reducciones a sus recursos autorizados en el Presupuesto en casos de emergencia económica, a fin de no afectar la dinámica de la actividad gubernamental, con motivo de la reorientación del gasto para atender las emergencias.

La iniciativa contempla adicionar el artículo 21 Ter a la Ley, con el siguiente texto normativo:

“Artículo 21 Ter.- En caso de que durante el ejercicio fiscal se presenten emergencias económicas en el país, la Secretaría podrá reorientar recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para destinarlos a mantener la ejecución de los proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad.

Para efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades deberán efectuar las adecuaciones necesarias para reducir sus recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos y traspasarlos a la Secretaría. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría pueda realizar los ajustes correspondientes.

La Secretaría establecerá las disposiciones específicas para la realización de los ajustes a las asignaciones autorizadas a las dependencias y



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

entidades en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública las acciones realizadas en términos del presente artículo.”

Asimismo, la iniciativa incluye un régimen transitorio compuesto por los siguientes preceptos:

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

Segundo. Los recursos aprobados para el Fondo Metropolitano que se aplican a través del fideicomiso respectivo, en términos de lo establecido en el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020 se deberán reorientar para destinarse a programas para el otorgamiento de créditos y apoyos a la sociedad, en los términos que apruebe el comité técnico del fideicomiso, conformado por tres representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de ellos lo presidirá; un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para dar cumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, dentro de los treinta días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar las adecuaciones correspondientes.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

C. PROCESO DE ANÁLISIS

Dada la importancia de la iniciativa, esta Comisión ha recibido comentarios de diversos grupos parlamentarios y legisladores, mismos que se incorporan al proceso de análisis de la iniciativa para su debida valoración, conforme se presentan a continuación:

1. Comentarios de Grupos Parlamentarios

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibió comentarios o posicionamientos por parte de los siguientes Grupos Parlamentarios:

a) Movimiento Ciudadano

Señala que la iniciativa contraviene la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los siguientes aspectos:

- Se adiciona un artículo que se encuentra mal ubicado dentro del capítulo, pues déficit del ingreso y adecuación presupuestal son temas diferentes. En ese sentido, los artículos 12, 20 y 21 de la LFPRH ya establecen un procedimiento extraordinario en caso de disminución de los ingresos.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

- Se usa de manera incorrecta el término “reorientación del gasto”, debiendo ser “adecuación presupuestal”.
- Actualmente, son las Unidades Ejecutoras del Gasto las que solicitan las adecuaciones (artículo 59 de la Ley); con la reforma, será por indicación de la SHCP.
- Además, contraviene el artículo 58 de la LFPRH, pues dado que las adecuaciones superarán el 5% del Presupuesto total del ramo, las adecuaciones deben ser Opinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Además, ese artículo determina los programas prioritarios a los que se les deberá evitar reducir recursos, aspecto que no estaría tomando en cuenta el Ejecutivo Federal.
- Existen formas de verificar el ejercicio adecuado del presupuesto, las cuales se verían disminuidas con la reforma.

Además, Movimiento Ciudadano señala los siguientes riesgos en la aprobación:

- No es facultad exclusiva, ni podría ser facultad extraordinaria del Presidente de la República aprobar el Presupuesto de Egresos de la



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Federación, de aprobarse la iniciativa en sus términos el Poder Legislativo perdería su facultad exclusiva y el Ejecutivo podría ser uso discrecional de los recursos.

- Se amerita una revisión al Segundo Transitorio sobre el Fondo Metropolitano, que de manera ilegal se pretende modificar su objeto (Artículo 11 del PEF) de invertir en proyectos de infraestructura a otorgar créditos.
- El presidente podría dar destino distinto a los recursos que se aprueben del PEF al dar la total discreción a la SHCP para las reasignaciones.

b) Encuentro Social

El PES señala que la iniciativa pretende otorgar al Presidente la facultad de modificar el Presupuesto sin necesidad de autorización de la Cámara de Diputados. Señala que se permitiría mucha discrecionalidad en la aplicación del gasto público, pues en primer lugar, no está definido el procedimiento para determinar cuándo existe una “emergencia económica”; además, no hay una normatividad clara para determinar cuáles deben ser los programas prioritarios.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Por otro lado, en lo que se refiere al artículo segundo transitorio, se afirma que el artículo 11 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación señala que los recursos del Fondo Metropolitano sólo podrán ser destinados a proyectos de infraestructura, por lo que no se podrían ocupar para otorgar créditos o apoyos económicos. Esto conllevaría sanciones a los servidores públicos que los realicen, y violaciones legales por parte de la fiduciaria. Se afirma que un artículo transitorio no puede modificar el contenido de un artículo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De tal forma, Encuentro Social propone que el Presidente haga uso del procedimiento que ya se encuentra establecido en el artículo 58 de la Ley.

c) Partido Revolucionario Institucional

El PRI señala que la iniciativa afecta el principio de división de poderes, los contrapesos y por lo tanto viola la Constitución. Esta iniciativa fomenta la discrecionalidad del gasto y elimina las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados.

Señala que la Ley ya contempla un marco de actuación ante estas contingencias, pues la Secretaría de Hacienda tiene facultades para la aplicación de normas de disciplina presupuestaria cuando disminuyen los ingresos.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

En cuanto al Fondo Metropolitano, afirma que éste ya cuenta con reglas de operación claras para que sus recursos se destinen a programas y proyectos de infraestructura, y que de aprobarse la iniciativa se desviarían los recursos para créditos y apoyos, dejando de lado la cobertura de los servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros.

d) Partido Acción Nacional

El Grupo Parlamentario del PAN menciona que la iniciativa vulnera la separación de poderes, pone en riesgo los contrapesos republicanos y denota un afán de concentrar más poder en el Gobierno Federal. Además, al afectar los recursos del Fondo Metropolitano se invaden atribuciones a estados y municipios de las zonas metropolitanas.

Finalmente, señala que es necesario un Consejo Económico de Emergencia para enfrentar la crisis actual.

e) Comentarios de comisiones ordinarias

Comisión de Igualdad de Género

A la comisión le genera preocupación la iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria del 23 de abril, en la cual se propone reformar la Ley Federal de



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En particular, el hecho de que la iniciativa señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá reorientar recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para destinarlos a mantener la ejecución de los proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal.

Consideran que hoy más que nunca es urgente preservar el presupuesto asignado al Anexo 13 relativo a erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres contemplado en el PEF.

Mencionan que si bien entienden que la crisis sanitaria por COVID-19 exige una reestructura del gasto público, es necesario considerar que la desigualdad entre mujeres y hombres y la violencia feminicida ha cobrado miles de vidas. La violencia en contra de las mujeres ha sido y continúa siendo una pandemia que de ninguna forma podemos dejar desatendida.

Es por ello que la Comisión de Igualdad de Género solicita de la manera más atenta que el presupuesto del Anexo 13 no sea reducido en ninguno de sus rubros, toda vez que el mismo está destinado igualmente a atender un tema que debe ser considerado una emergencia: preservar la vida e integridad de las mujeres y niñas de México.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

f) Comentarios de Legisladores

Asimismo, los siguientes diputados federales remitieron sus observaciones a la Iniciativa de reforma:

Diputada Lidia García Anaya

La legisladora señala que con la presente propuesta se vulnera lo establecido en el artículo 50 Constitucional, que establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, quebrantando la división de poderes.

Más aún, se violenta la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación establecida en el artículo 74 de la CPEUM.

Además, en ningún ordenamiento se define una “emergencia económica” ni sus alcances.

De igual forma, se vulneraría el artículo 25 constitucional, pues al afectar el manejo de las finanzas públicas, se comprometería el fomento del crecimiento económico y dejaría la rectoría de la economía de manera exclusiva al Ejecutivo Federal.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"

Finalmente, la iniciativa no se enmarcaría como uno de los casos de excepción contemplados en el artículo 29 constitucional, por lo que es necesario establecer su temporalidad.

Diputada María Marivel Solís Barrera

Dada la incertidumbre generada por la pandemia, el texto presentado por el Ejecutivo debe sufrir modificaciones para evitar esa posible discrecionalidad que se busca otorgar a la Secretaría de Hacienda, por lo que se propone **que el texto incluya la obligación de solicitar opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por las reasignaciones que proponga el Ejecutivo**. Si la opinión no es favorable a la propuesta hecha por el Ejecutivo, este deberá hacer las adecuaciones correspondientes. Si la Comisión no puede reunirse para emitir opinión dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción de la propuesta hecha por el Ejecutivo, la misma reforma a la Ley deberá prever una posible discusión en el Pleno, convocado para tal efecto.

Diputada Tatiana Clouthier Carrillo

Es necesario acotar el concepto jurídico de "emergencia económica", pues no se encuentra establecido en ningún artículo de la Constitución y el articulado enviado por el Presidente de la República otorga una discrecionalidad excesiva



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"

para su declaratoria. Aunque este término requeriría de, al menos, ser incluido en una legislación reglamentaria del artículo 29 constitucional, dada la premura por la que atravesamos, basta con establecer criterios y parámetros claros sujetos al control legislativo y, quizás, de organismos autónomos o ambos. Aunado a lo anterior, dada la ausencia constitucional del concepto "emergencia económica", es necesario establecer un límite temporal para la vigencia del artículo que se pretende agregar a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Una medida esencial para prevenir la discrecionalidad por parte del Ejecutivo Federal en la reorientación de recursos públicos sería establecer un tope máximo de los recursos que pueden ser sujetos a este ajuste sin tener que enviar una iniciativa presupuestal a la Cámara de Diputados. Un porcentaje que parecería razonable para establecer como máximo sería 20% del presupuesto asignado para el año en curso. De esta manera, se preservaría una sana separación de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Es necesario preservar parcialmente el Fondo Metropolitano, que ha sido una victoria de los municipios de nuestras crecientes urbes. Se entiende que, ante la emergencia actual, las prioridades de los gobiernos tanto nacional como locales cambien. No obstante, las áreas metropolitanas son de lugares donde mayor afectación tendrá la pandemia. Por lo tanto, sugiero se preserve un porcentaje



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

suficiente para ayudar a los municipios y entidades comprendidos en estas zonas.

D. IMPACTO PRESUPUESTARIO

Mediante oficio CEFP/DG/540/20 de fecha 29 de abril, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas remitió la valoración de impacto presupuestario de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por el Titular del Ejecutivo Federal.

El Centro de Estudios destaca que con las modificaciones, la Secretaría de Hacienda podría reorientar los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para mantener la ejecución de proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal, fomentar la actividad económica del país, y atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad.

Por otro lado, a través de un artículo segundo transitorio, se señala que los recursos del Fondo Metropolitano deberán destinarse a programas de otorgamiento de créditos y apoyos a la sociedad.

El CEFP concluye que la eventual aprobación de la iniciativa **no causaría impacto presupuestario** “...debido a que el cumplimiento de las nuevas



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

disposiciones implica una redistribución de los recursos ya aprobados en el PEF 2020, sin la designación de erogaciones adicionales.”

No obstante, agrega que “...es necesario observar que las adecuaciones sobre los gastos aplicables para las dependencias y entidades, así como la reorientación de los recursos del Fondo Metropolitano destinados a la atención de programas y proyectos de infraestructura pública y equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana y espacios públicos podría generar **presiones a las finanzas públicas.**”

E. CONSIDERACIONES

PRIMERA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública resulta competente para dictaminar la Iniciativa descrita en el apartado de Antecedentes del presente instrumento.

SEGUNDA. Esta Comisión Dictaminadora coincide con la motivación general de la iniciativa, en el sentido de que es necesario realizar acciones que coadyuven a mitigar los daños que pueda ocasionar la crisis económica internacional gestada por el descenso de la actividad económica a causa de la pandemia



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

mundial por el virus SARS-CoV2(COVID-19), así como por la drástica disminución en la cotización internacional del precio del barril de petróleo crudo, con origen en la sobre oferta y el disenso entre naciones exportadoras del hidrocarburo.

Dicha crisis impacta la producción industrial, el comercio, el empleo y el intercambio internacional y genera una importante caída del Producto Interno Bruto (PIB) en todas las naciones incluida, por supuesto, la nuestra. Como resultado, se reduce de manera importante el ingreso familiar, ya sea por la pérdida del empleo o por la disminución en la actividad económica informal, y se generan daños económicos de consideración a las empresas, sean grandes, medianas, pequeñas o micro.

Adicionalmente, el desplome y volatilidad en los precios del petróleo impactan las finanzas públicas de las naciones petroleras, como sucede a nuestro país, cuya industria petrolera a la fecha aporta aproximadamente el 18% de los ingresos totales del Estado, provenientes del mercado petrolero nacional.

En ese sentido, quienes integramos esta Comisión de Dictamen expresamos nuestra determinación por coadyuvar, desde nuestra labor legislativa, con la mitigación de los efectos adversos en la salud y en la economía de las y los mexicanos generadas por la actual emergencia sanitaria y la inminente emergencia económica que se desprende de ésta y del contexto económico internacional. Ello, en el entendido de que las medidas de mitigación deberán,



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

al mismo tiempo, sentar las bases para una rápida recuperación en el ámbito económico y social de nuestra Nación.

En el mismo sentido general, a reserva de exponer nuestras propuestas de modificación al proyecto, esta Comisión Dictaminadora considera oportuna la adición contenida en la iniciativa del Ejecutivo Federal, en virtud de las consideraciones que se vierten en el presente apartado.

Reconocemos que el actual marco jurídico relativo a la programación y presupuestación, así como a la responsabilidad hacendaria adolece de una regulación que permita, por vía de excepción, una actuación rápida y efectiva de las autoridades administrativas para reorientar el presupuesto público a las necesidades originadas con motivo de una emergencia, sea sanitaria, económica o, como es el caso, compuesta.

Por ende, es necesario robustecer y modernizar el marco normativo para generar herramientas que permitan al Estado mexicano enfrentar las crisis derivadas de la presente y futuras emergencias, agilizando la labor del Gobierno Federal en la ejecución de medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria, apoyar la actividad económica, impedir la crisis financiera y sentar las bases para una rápida recuperación. Todo ello, manteniendo vigentes y eficientes los esquemas constitucionales y legales de colaboración entre poderes.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

TERCERA. Quienes signamos el presente dictamen, consideramos que el respeto al principio de división de poderes es un fundamental para la vida democrática; en el entendido de que el mismo se realiza en un ámbito de colaboración entre poderes a partir del ejercicio de sus propias atribuciones, en muchos casos correlativas. Así, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial cuentan con atribuciones bien definidas y al mismo tiempo colaboran para conformar un sistema de pesos y contrapesos en el que no exista un poder predominante. En México, el principio de división de poderes es expreso en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero el ejercicio colaborativo del poder público se encuentra diseminado entre diversos preceptos constitucionales, como es el caso del proceso legislativo presupuestal dispuesto el artículo 74, fracción IV, de la norma fundamental.

En efecto, una de las funciones más importantes del Poder Legislativo es la aprobación del Presupuesto de Egresos, tarea encomendada por el citado artículo 74 a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, encargado del diseño original del proyecto.

En el proceso de análisis, discusión y aprobación –dispone el mismo precepto invocado antes- la Cámara de Diputados puede realizar modificaciones, pero tiene ciertos límites, por ejemplo, no puede cambiar la estructura programática que el Ejecutivo somete al Congreso en el mes de junio y no puede negar el financiamiento de gastos que el Ejecutivo está obligado a hacer legal o



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

constitucionalmente, como las transferencias federales y el gasto en fondos y programas sociales¹.

Existe una discusión en torno a que poder tiene mayores facultades en este proceso, esto resulta difícil de definir debido al sistema de pesos y contrapesos bajo el que se rige, ejemplo de ello es lo que señala Lujambio (2010)², el Ejecutivo “monopoliza la presentación del proyecto de Presupuesto pero, a la vez, *tiene forzosamente que ser presentado* anualmente y *puede ser enmendado* por el Legislativo, de modo que ahí no hay ventaja significativa para el presidente”.

Acudiendo a Lienert (2010)³, puede sostenerse que, a fin de promover la buena gestión de gobierno y la transparencia fiscal, es esencial que la legislatura tenga un compromiso activo en el proceso presupuestario. Cuando las políticas fiscales y los objetivos presupuestarios a mediano plazo se debaten en el parlamento, hay un sentido más amplio de pertenencia de las estrategias y políticas presupuestarias.

Asimismo, destaca que las principales funciones del parlamento son analizar y debatir ex ante el borrador del proyecto de presupuesto preparado por el

¹ <https://www.oecd.org/mexico/oecdreviewofbudgetinginmexico.htm>

² http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100007

³ Ian Lienert (2010), La función de la legislatura en los procesos presupuestarios. Fondo Monetario Internacional



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

gobierno (incluidas las estimaciones de ingresos y los planes de gasto) y autorizar los gastos para ejecutar el plan presupuestario anual. El parlamento también examina la ejecución del presupuesto y, en algunos países, aprueba formalmente y da su visto bueno a la ejecución del presupuesto público anual. El parlamento también puede intervenir en otras etapas, como por ejemplo en los debates previos sobre el presupuesto; el examen de la estrategia a mediano plazo en el presupuesto del gobierno; la aprobación de los presupuestos complementarios que modifican el presupuesto inicial adoptado por la legislatura y el examen del informe de auditoría externa.

Lo antes expuesto, da cuenta de la relevancia que tiene para un sistema constitucional democrático que los poderes públicos ejerzan sus potestades en colaboración, sin que alguno pueda sobreponerse a los otros, aun en condiciones de emergencia.

CUARTA. Como se ha expuesto, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, en específico a la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto de Egresos, sujetos al principio de Anualidad. Sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla dos escenarios generales en que el Ejecutivo Federal puede, durante el ejercicio presupuestal, realizar modificaciones.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

En primer lugar, el artículo 21 prevé la posibilidad de que los ingresos públicos disminuyan respecto a los contemplados en la Ley de Ingresos correspondiente. Específicamente, la fracción II señala que en caso de que la disminución no alcance a ser compensada con los fondos de estabilización, se disminuirá el presupuesto de las dependencias, entidades, fondos y programas, en las áreas de comunicación social, gasto administrativo, y servicios personales.

Además, si la contingencia incluye una disminución de más del 3 por ciento de los ingresos calendarizados, el Ejecutivo Federal remitirá a la Cámara de Diputados el monto del gasto a reducir y una propuesta de la reducción por dependencia y entidad. Ello, para que la Cámara, a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles, analice la propuesta y, en su caso, proponga modificaciones. En caso de que no se emita opinión alguna en dicho plazo, procederá la propuesta del Ejecutivo.

En segundo lugar, otro supuesto contemplado por la Ley son las adecuaciones presupuestarias que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades. Al respecto, el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

De tal forma, la Ley ya contempla la facultad del Poder Ejecutivo de poder modificar el Presupuesto de Egresos, con el seguimiento de la Cámara de Diputados. Sin embargo, se requiere mayor certeza en el marco jurídico que, ante una contingencia económica, sanitaria o de cualquier índole que implique la movilización de recursos públicos, le permita al Ejecutivo llevar a cabo acciones inmediatas de ajuste presupuestal para poder implementar políticas públicas y acciones que permitan hacer frente a la situación emergente.

En ese sentido, se considera necesario llevar a cabo una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que otorgue mayor flexibilidad temporal al Ejecutivo Federal, en situaciones debidamente establecidas, y que a su vez no afecte las facultades exclusivas del Congreso en materia presupuestaria.

No obstante, resulta indispensable resolver dos aspectos: qué se entiende por emergencia económica y en qué grado la redefinición presupuestaria propuesta en la iniciativa del Ejecutivo mantiene vigente el principio de división y colaboración entre poderes, específicamente en lo relativo al proceso constitucional y legal de programación - presupuestación.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Actualmente, no hay un consenso en cuanto a la definición de “emergencia económica”; pero es posible afirmar que es una situación en la que fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias ocasionan afectaciones profundas a la producción, venta de bienes o servicios o cadenas de valor, o cualquier otro proceso parte del sistema económico y financiero nacional.

F. MODIFICACIONES DE LA COMISIÓN

1. Consideraciones Generales

Como hemos dicho antes, esta Comisión considera acertado que en la legislación que regula los sistemas de programación y presupuestación del ingreso y el gasto, así como la responsabilidad hacendaria quede establecido un mecanismo que permita al Poder Ejecutivo reorientar el gasto cuando se presentan circunstancias severas de orden económico imprevistas al momento de elaboración del Presupuesto de Egresos, es decir, alteraciones graves al contexto en el que se realiza el proceso de presupuestación para el ejercicio correspondiente; o bien, cuando se presenten situaciones que constituyan serias amenazas a la salubridad general, como la actual pandemia Covid-19, que precise de la concentración de recursos en las áreas neurálgicas para superar el problema y sus efectos.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Ahora bien, creemos que es oportuno realizar modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo para incluir específicamente dos disposiciones normativas necesarias para armonizarla con los preceptos constitucionales y legales que dan forma a los procesos de presupuestación y gasto en nuestra Nación.

En principio, consideramos adecuado que el caso de excepción que plantea la iniciativa esté conforme con la regla general consistente en el sistema de presupuestación establecido en el artículo 74 constitucional y desarrollado en la legislación secundaria mediante las etapas de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación del gasto público.

Es decir, que la declaratoria de emergencia económica y la reestructuración presupuestal que ésta genera se encuentren debidamente justificadas por condiciones concretas que den cuenta de una crisis y de la necesidad de modificar sustancialmente la decisión tomada en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio en curso. Para ello, estimamos necesario que en el mismo precepto legal adicionado por la iniciativa queden establecidas condiciones bajo las cuales pueda determinarse una emergencia económica.

En segundo lugar, estamos convencidos de que, en la excepción, cuando sea declarada una emergencia, no debe cesar sino adecuarse la relación de

colaboración entre poderes que implica el sistema constitucional y legal de presupuestación. Creemos que en caso de una emergencia, efectivamente, es necesario prescindir de las reglas que actualmente establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para la realización de adecuaciones presupuestarias por parte del Ejecutivo, toda vez que dichas reglas están dispuestas para los casos de normalidad en donde el gasto debe ceñirse a la programación original, y, una vez alterada esa normalidad, es preciso que el gasto se redireccione de forma oportuna para atender las nuevas necesidades que plantea la contingencia, a fin reducir al máximo sus efectos negativos para la Nación y favorecer una rápida recuperación.

Sin embargo, creemos que esa flexibilidad no debe llegar al grado de una virtual disolución de la relación constitucional de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo para la determinación del Presupuesto de Egresos. Si bien, es preciso dotar al ejecutivo de capacidad jurídica para una ágil redefinición del destino del gasto en caso de emergencia, debe también existir un grado máximo en esa posibilidad después del cual sea necesario que ambos poderes resuelvan colaborativamente el nuevo diseño presupuestal para la atención de dicha contingencia.

2. Determinación de la emergencia económica



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

En nuestra propuesta, incluimos un esquema que permita al Ejecutivo Federal la declaración de una emergencia económica con plena justificación, a partir de la elaboración de un pronóstico por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública que considere la revisión integral del marco macroeconómico que fue presentado en los criterios generales de política económica durante el proceso de presupuestación, debiendo considerar diversas fuentes y referencias para su análisis, entre otras, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Banco de México.

En dicho pronóstico, el Ejecutivo Federal podrá advertir si estamos frente a una variación negativa drástica e imprevista en el comportamiento de los principales indicadores económicos que sustentaron el proceso de presupuestación para el ejercicio en curso, coloquialmente, una crisis, y si los efectos de esa crisis pueden producir severos a la actividad económica nacional y al bienestar de la población, de tal forma que sea necesaria una reorientación en el gasto para evitar, reducir o superar esos daños.

Quienes signamos el presente dictamen, consideramos que una condición concreta que de mejor manera permite identificar un estado de crisis o contingencia de naturaleza económica en la Nación, lo que pudiera dar motivo a una declaración de emergencia, sería la verificación de que en la medición trimestral del Producto Interno Bruto su tasa de crecimiento registra una cifra negativa de al menos uno por ciento respecto del observado para



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

el mismo trimestre del año anterior, siempre de conformidad con la información emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, autoridad nacional en la materia. Por ello, nuestra propuesta incluye que, de presentarse dicha condición, ello será una causa determinante para que el Ejecutivo pueda emitir la declaratoria de emergencia y emprender el proceso de reorientación del gasto.

Cabe recordar, que en las crisis económicas más significativas que ha sufrido nuestro país en las últimas décadas se ha identificado el patrón que aquí se retoma como parámetro para definir una emergencia económica. En efecto, las crisis de 1983, 1986, 1995, 2001 y 2009 han estado marcadas por un decremento del PIB en más del uno por ciento en un trimestre respecto del correspondiente en el año inmediato anterior. Existen diversos indicadores de malestar económico en la realidad del país, pero aquél que de manera constante ha dado cuenta de una crisis o contingencia ha sido el que ahora proponemos.

En esta última propuesta, para otorgar mayor certeza a la decisión gubernamental de decretar la emergencia, consideramos necesario que los datos relativos al comportamiento del PIB sean los emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), autoridad nacional en la materia. Sin embargo, ello acarrea una complicación: la información relacionada con el comportamiento de dicho indicador para un trimestre determinado se

emite por el Instituto 30 días después de que termina dicho trimestre y se trata de cifras preliminares, la llamada Estimación Oportuna; una adecuación de esos datos es emitida por dicha autoridad a los 26 días posteriores a esa primera información y estas segundas cifras serán ajustadas al cierre del año, cuando la medición es más certera.

Lo anterior, no permite al Ejecutivo actuar con la mayor oportunidad en caso de que se presenten condiciones de emergencia económica a la mitad o al inicio del trimestre, pues la información oficial será emitida a los 2 o tres meses posteriores. Por ello, esta Comisión propone adicionar un esquema de cálculo de carácter urgente, según el cual el Ejecutivo podría declarar la emergencia económica mediante una plena justificación de esa urgencia y realizando una estimación propia a partir de los datos contenidos en los indicadores globales de actividad económica, cifras mensuales emitidas oficialmente por el propio INEGI que sirven como base para el cálculo trimestral del PIB. Esta propuesta no resta certeza al esquema anterior pues los datos, a pesar de ser preliminares, son resultado de una medición científica de los factores económicos concretos y son de conocimiento público.

Por otro lado, cabe destacar que la declaración de la emergencia en materia de salubridad general ya tiene reglas y condiciones, mismas que están dispuestas en el Título Décimo de la Ley General de Salud, en donde también

se establece el procedimiento para la declaración y sus consecuencias jurídicas.

3. Redefinición presupuestal en colaboración de poderes

Como sea ha expuesto antes, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula los casos, condiciones, procedimientos y controles para que las dependencias de la Administración Pública Federal puedan realizar adecuaciones presupuestarias en tiempos, por así decirlo, de normalidad económica y financiera. Una premisa para la procedencia de dichas adecuaciones está contenida en la definición de ese instrumento presupuestario, en la fracción II del artículo 2 de dicho ordenamiento:

“II. Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, **siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;**”

Disposición reiterada por el párrafo primero del artículo 58 de la misma ley, en los siguientes términos:

“Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias **se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas** a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:”

Como se aprecia, la regulación legal actual de las adecuaciones presupuestarias supone la continuidad en el diseño original programático del Presupuesto de Egresos. Tal es la regulación en caso de normalidad.

Por ello, en caso de excepción consideramos adecuado que el ejecutivo pueda realizar una reorientación presupuestal que implique, incluso, cambios programáticos, lo que resulta indispensable considerando que la programación del gasto fue realizada sin valorar las condiciones que generan la emergencia y que transforman de forma sustancial las necesidades concretas que requieren ser solventadas mediante la aplicación de recursos públicos.

Lo anterior debe tener un límite que permita considerar que ese ámbito de discrecionalidad otorgado al Ejecutivo para la reorientación presupuestaria corresponde estrictamente a la necesidad de tomar rápidas determinaciones frente a un caso de emergencia y, al mismo tiempo, no significa una redefinición sustancial en el orden programático del diseño original surgido



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

del proceso constitucional de iniciativa, análisis, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos.

Esta Comisión estima que tales extremos quedan solventados debidamente al establecer como límite máximo para la libre reorientación presupuestaria por el Ejecutivo en caso de emergencia un monto equivalente al diez por ciento del gasto neto total aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente. De exceder dicho monto, es preciso que la redefinición del destino del gasto sea decidida mediante el esquema de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, que supone la presentación de una propuesta por el primero, así como su análisis, discusión, en su caso, modificación y aprobación por parte del segundo.

Ahora bien, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, específicamente en el Capítulo III del Título Tercero, denominado De las Adecuaciones Presupuestarias, se establece una regla para el control parlamentario de las adecuaciones presupuestales que rebasen el 5 por ciento del presupuesto total del ramo correspondiente, conforme se desprende del párrafo cuarto del artículo 58, que expresa:

“Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.”



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

"LXIV Legislatura de la Paridad de Género"

La regla imprime flexibilidad en la reorientación del gasto a nivel dependencias, pero impone un control de orden parlamentario, el de la rendición de un informe específico, así vaya contenido en un informe más general, el trimestral.

Siguiendo ese modelo, nuestra propuesta de modificación contempla que si reorientación del gasto no supera el 10 por ciento del total aprobado en el Presupuesto de Egresos, pero sí el cinco por ciento, el Ejecutivo deberá informarlo a la Cámara de Diputados, en el informe trimestral correspondiente, y ésta, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, podrá emitir una opinión.

4. Controles democráticos

Además de los controles parlamentarios ya expuestos, nuestra propuesta incluye tres disposiciones que establecen linderos para el ejercicio de la facultad de que se dota al ejecutivo, a efecto de reducir la discrecionalidad en su utilización.

En primer lugar, debe recordarse que existen partidas presupuestales que no pueden sufrir decremento de un ejercicio a otro. Se trata de áreas de atención

que el Legislador Federal ha determinado como prioritarias para el Estado, por ser neurálgicas para el desarrollo y el bienestar.

Así, por ejemplo, el artículo 119 de la Ley General de Educación, dispone expresamente que “el monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país”. Ello, no permite que se realice reducción presupuestal alguna que lleve al gasto originalmente asignado a un nivel inferior que el ordenado por la legislación específica.

Por ello, en nuestra propuesta simplemente reiteramos esa regla, estableciendo la imposibilidad de aplicar reducción de recursos en los casos en que específicamente lo prohíban las leyes.

En segundo lugar, es preciso dotar de la mayor certidumbre jurídica al complejo proceso que se establece tras la declaratoria de emergencia, pues toda incertidumbre respecto de ese esquema de excepción presupuestaria no abona a la recuperación económica. Una duración de esa excepción expresamente definida en la Ley abona a la certidumbre. Por ello, proponemos fijar expresamente que la declaración de emergencia surtirá

efectos únicamente durante el ejercicio presupuestal en curso. Ello, por dos razones sustanciales:

- a) La duración debe abarcar todo el tiempo que le queda al ejercicio presupuestal, pues dar por terminada la emergencia en un plazo menor debería significar la recuperación de las disposiciones presupuestales que se vieron modificadas, lo que sería de suma complejidad o de imposible ejecución a la luz de la readecuación del gasto realizada durante la etapa de la emergencia. Adicionalmente a ello, cabe destacar que, por el grado de deterioro a la economía que ocasionaría al país una crisis de tal dimensión que amerite la declaratoria de emergencia, la recuperación no se constriñe ni siquiera al ejercicio presupuestal en el que se presentan sino que se prolonga cuando menos al siguiente.

- b) La duración no debe exceder el tiempo que resta al ejercicio presupuestal, pues previamente a que éste finalice ya se ha realizado el procedimiento de presupuestación para el ejercicio siguiente en el cual, si se prevé que las condiciones que llevaron a la declaración de la emergencia van a prevalecer durante el ejercicio posterior, es de esperarse que surgirá un Presupuesto de Egresos con las previsiones necesarias para continuar enfrentando la crisis que se prolonga o la recuperación.

Por último, para abonar a los esquemas ya conocidos de control parlamentario del gasto público, proponemos establecer que durante el periodo de emergencia el Ejecutivo Federal deberá incluir en los informes trimestrales un apartado específico en el que se detalle la readecuación del destino de gasto que se haya aplicado en el periodo, así como el progreso en su ejecución. Dicha información de por sí debe ser incluida en los informes trimestrales, pero consolidarla en un apartado facilita su identificación y evaluación.

5. El contexto económico en México y en el mundo.

Quienes signamos el presente dictamen legislativo apreciamos que el contexto nacional demanda la implementación de instrumentos normativos como que analizamos.

De conformidad con los datos emitidos por el INEGI y por las autoridades de Salubridad General, nuestro país atraviesa por los dos casos de emergencia que se propone regular en el presente dictamen. Por un lado, desde el 30 de marzo ha sido declarada la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por el Consejo de Salubridad General y, por otro lado, tanto análisis internos como provenientes del ámbito internacional respecto del estado de la economía en los distintos países y previsiones a futuro, colocan al mundo,

incluido nuestro país, al borde de una crisis económica global de considerables dimensiones.

De hecho, las distintas estimaciones permiten apreciar que la crisis habrá de reiterar el patrón de medición que hemos observado en estas consideraciones, manifestándose como un decremento en el PIB superior al uno por ciento.

Contexto económico global, COVID-19 y expectativas de crecimiento 2020.

La crisis económica mundial inició como un choque de oferta. La mayor parte del choque fue en las cadenas de suministro de los productos que se fabrican, lo que se denomina en la literatura como cadena global de valor.

Cuando hay un bien que pasa muchas fronteras, basta con que se frene un pequeño eslabón de la cadena para frenar el proceso. China es un elemento central en la cadena global de valor. Por esa razón, el primer golpe a la economía mexicana viene dado desde el país asiático, por la interrupción en la industria de automóviles.

Este choque de oferta se tradujo rápidamente en un choque de demanda cuando los gobiernos decidieron cerrar ciertos sectores económicos.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Por otra parte, hay un elemento donde confluyen las acciones de salud con las acciones de la economía. Los países que tuvieron que iniciar con medidas tenues de distanciamiento, han tenido que aumentar o endurecer esas medidas a lo largo del tiempo, lo que llevará a un mayor impacto económico. Algunos países en Europa estiman caídas anuales de entre el 9 y 10 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) para 2020.

Lo que más preocupa es la pérdida de flujo en general. Se estima que habrá pérdida de empleo formal e informal, éste último será uno de los más golpeados con el cierre de la vida pública. Por lo tanto, se debe tratar de garantizar que algunos sectores tengan flujo durante este periodo. La pérdida de flujo puede impactar de diversas formas, desde el ingreso diario, hasta la incapacidad de enfrentar ciertas obligaciones financieras.

En su “Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe (ALC)”, el Banco Mundial señaló que ésta experimenta una caída brusca del crecimiento debido a la crisis del coronavirus, lo que demandará respuestas múltiples en materia de políticas públicas para apoyar a la población más vulnerable, evitar una crisis financiera y proteger los puestos de trabajo.

El Banco Mundial pronostica que el PIB de la región de América Latina y el Caribe (excluyendo Venezuela) tenga una caída de 4.6% en 2020 y que



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

repunte en 2021 al presentar un crecimiento de 2.6%; debido a que, en los últimos doce meses, las tensiones sociales, el colapso en los precios internacionales del petróleo y, ahora, la crisis del COVID-19 afectaron el crecimiento económico de la región.

En el caso de México, el Banco Mundial estima una caída de 6.0% en 2020 debido al impacto de la pandemia del COVID-19 y a que los componentes de la demanda agregada sufrirán caídas significativas. Así como un bajo crecimiento de las exportaciones y una reducción significativa de las importaciones.

El Banco Mundial subrayó que el impacto de la crisis económica en el empleo y los ingresos laborales podría debilitar aún más la economía a través de un menor consumo, lo que dificultaría su recuperación; por lo que se requerirán de importantes recursos fiscales para apoyar a los hogares pobres y vulnerables y a los trabajadores en el sector formal e informal.

Por su parte, en la actualización del documento “Perspectivas de la economía mundial: El Gran Confinamiento”, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló que el mundo ha cambiado radicalmente en los últimos tres meses ante un desastre insólito derivado de una pandemia de coronavirus (COVID-19) que ha provocado la pérdida de una cantidad elevada de vidas humanas.

Las medidas que los países han estado implantando para contener la pandemia, como la cuarentena y el distanciamiento social, han propiciado la paralización de la actividad económica ante el gran confinamiento, lo que ha derivado en una crisis sin precedentes y de considerable incertidumbre acerca de su impacto en las vidas de las personas.

El FMI prevé que, en la mayoría de los países, la pandemia y la contención necesaria llegarán a su punto máximo en el segundo trimestre y que retrocederá en el segundo semestre de este año, por lo que proyecta que la actividad económica mundial tenga una caída de 3.0% en 2020, 6.3 puntos porcentuales menos con respecto a enero (3.3%), debido a que el Gran Confinamiento se ha convertido en la peor recesión desde la Gran Depresión, dejando muy atrás a la crisis financiera mundial.

El FMI prevé que la economía mexicana tenga una caída de 6.6% en 2020, cifra que contrasta con el 1.0% que anticipaba en enero; no obstante, considera una recuperación de 3.0% en 2021.

Finalmente, en su Informe especial COVID-19, “Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, la CEPAL señaló que la pandemia del coronavirus (COVID-19) llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de América Latina, al pronosticar una caída de 5.3% en 2020, dado que la crisis sanitaria provocará, en el mediano plazo, cambios

estructurales en la organización productiva, el comercio internacional y el actual modelo de globalización que incidirán en la región a través de factores externos e internos. Por lo que prevé un fuerte aumento del desempleo con efectos negativos en pobreza y desigualdad.

Para el caso de México, la CEPAL advierte que la economía nacional tendrá una caída de 6.5% en 2020 (1.3% en diciembre de 2019) ante la interrupción de las cadenas de valor que impacta al sector manufacturero; tan sólo las 12 empresas automotrices que operan en México anunciaron a finales de marzo que dejarían de trabajar por la carencia de componentes e insumos esenciales, lo que ha propiciado una caída anual del 25.5% del total de las ventas del sector.

Además, por la contracción de la economía de Estados Unidos, la reducción de las remesas familiares y la caída del precio del petróleo. A lo que se le suma un espacio fiscal reducido por los limitados ingresos públicos ante la fuerte contracción de la actividad económica y los deprimidos precios de las materias primas. Así, la organización manifestó que, dada la magnitud de los choques, es necesario adecuar las herramientas macro prudenciales empleadas.

De todo lo anterior, para lo integrantes de esta Comisión que signan el presente dictamen queda en evidencia que México requiere de la declaración



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

de emergencia económica y la consecuente reorientación del gasto presupuestal, para redireccionar los recursos a razón de nuevos objetivos relacionados con la contención de los efectos adversos a la salud de las y los mexicanos que provoca la epidemia de Covid-19, así como a la mitigación del impacto negativo en la economía de nuestro país que causan la severa crisis internacional y las medidas de resguardo para mitigar los efectos de la epidemia.

G. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos; 80, numeral 1, fracción II, 84, 85, 102, numeral 1, 182, numeral 1, 191, numeral 1, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona el artículo 21 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Artículo 21 Ter.- En caso de que durante el ejercicio presupuestal se presenten emergencias de carácter económico y/o en materia de salubridad general en el país, la Secretaría podrá reorientar recursos asignados en el Presupuesto de Egresos para destinarlos a programas y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud e impulsar programas en beneficio de la sociedad.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo podrá emitir declaratoria de emergencia económica cuando, de conformidad con los registros y el pronóstico elaborado por la Secretaría, advierta una variación negativa drástica e imprevista en el comportamiento de los principales indicadores económicos que sustentaron el proceso de presupuestación para el ejercicio en curso y cuyos efectos requieran una reorientación en el gasto para evitar, reducir o superar daños severos a la actividad económica nacional y al bienestar de la población.

La Secretaría deberá presentar a la Cámara de Diputados una revisión integral del marco macroeconómico contenido en los criterios generales de política económica, en donde incluya en sus análisis y sus pronósticos distintas fuentes y referencias, entre otras, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Banco de México.

Al respecto, un elemento determinante por sí mismo para la emisión de la declaratoria sucederá si, de acuerdo con los datos trimestrales emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se registra una tasa real de crecimiento negativa del Producto Interno Bruto de al menos uno por ciento respecto del observado en el mismo trimestre del año precedente y, adicionalmente que el pronóstico advierta que el decremento se prolongará durante el trimestre posterior a su medición.

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Declarada la emergencia, las dependencias y entidades deberán efectuar las adecuaciones necesarias para reducir sus recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos y reasignarlos a la Secretaría. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría pueda realizar los ajustes correspondientes. No podrá aplicarse reducción de recursos en los casos en que específicamente lo prohíban las leyes.

Cuando la reorientación del destino de los recursos a que se refiere el presente artículo represente en su conjunto una variación superior al cinco por ciento del monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

Cuando la variación sea superior al diez por ciento del monto presupuestal total, el Ejecutivo enviará a la Cámara de Diputados la propuesta de monto de recursos a traspasar y su destino para efecto de que la Cámara la examine, discuta y, en su caso, apruebe o modifique en un plazo de 10 días naturales a partir del día siguiente al de su recepción. El texto aprobado se publicará en el Diario Oficial de la Federación para todos sus efectos legales. La redefinición del destino de los recursos deberá, en todos los casos, preservar el balance presupuestario que ordena el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Secretaría dictará las disposiciones específicas para la realización de los ajustes a las asignaciones autorizadas a las dependencias y entidades en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año en curso.

La declaración de emergencia surtirá efectos únicamente durante el ejercicio presupuestal en curso. Durante el periodo de emergencia, el Ejecutivo Federal deberá incluir en los informes trimestrales un apartado específico en el que se detalle la reorientación del destino de recursos que se haya aplicado en el periodo, así como el progreso en su ejecución.



COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a ___ de mayo de 2020