

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PRESUPUESTO IRREDUCIBLE PARA LOS ÓRGANOS REGULADORES, SUSCRITA POR EL DIPUTADO GERARDO PEÑA FLORES Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los diputados Gerardo Peña Flores y Óscar Almaraz Smer, y suscrita por las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los párrafos decimocuarto y decimoquinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de presupuesto irreducible para los órganos reguladores**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante el año y previo al procedimiento de deliberación en materia parlamentaria que realiza el Poder Legislativo en relación con las leyes que rigen la Política hacendaria, de ingresos y egresos del país mediante un presupuesto como insumo para el funcionamiento institucional y que debe ser la herramienta que permita impulsar el crecimiento y desarrollo económico, atendiendo las prioridades en materia de salud, educación, pobreza, vivienda, empleo y seguridad pública que requiere la población, así como, el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos que se consignan en la Constitución, acontecen 2 etapas, conforme se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:¹

- El 1 de abril el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión un documento con carácter informativo que contiene la información del comportamiento esperado de las principales variables macroeconómicas que incidirán en la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal entrante. Con este informe se definen las líneas generales del programa fiscal;
- La segunda, el 30 de junio envía a la Cámara de Diputados la estructura programática del PEF.

El conjunto de proyectos legislativos que cada año fiscal, el Poder Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión se compone de la Ley de Ingresos de la Federación, en su caso, otro proyecto denominado miscelánea fiscal, que comprende modificaciones a la Ley Federal de Derechos, la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y el Código Fiscal de la Federación, conocido también como *paquete económico*.

Cuando el Poder Legislativo completa el trámite legislativo al paquete económico se puede contar con los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales y que se reciben a través de impuestos, cuotas y aportaciones seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por ventas de bienes y servicios, participaciones y aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, así como Ingresos derivados de financiamientos.

Finalmente, el proyecto de Presupuesto de Egresos ocupa un lugar relevante por su efecto en las finanzas públicas como en su proceso legislativo, pues es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

El paquete económico tiene la siguiente ruta crítica de aprobación:²

- 1.** El 1 de abril el Ejecutivo federal envía los escenarios económicos para el siguiente año, los principales objetivos y programas prioritarios y sus montos;
- 2.** El 30 de junio la SHCP envía la estructura programática e informa sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos;
- 3.** Hasta el 8 de septiembre, como límite, el Ejecutivo federal presenta los proyectos de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los Criterios Generales de Política Económica;
- 4.** El 20 de octubre es la fecha límite para que la Cámara de Diputados avale la Ley de Ingresos de la Federación;
- 5.** El 31 de octubre, la Cámara de Senadores tiene como fecha límite para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación;
- 6.** El 15 de noviembre, a más tardar, la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, aprueba el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- 7.** 20 días naturales después de aprobados el Ejecutivo deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Egresos de la Federación.

Compañeras y compañeros, en condiciones de elevada inflación, inseguridad y cuestionable estado de derecho, representan elementos que inhiben las inversiones, por ende, la generación de empleos mejor remunerados. Por el contrario, condiciones de certidumbre jurídica y regulatoria son necesarios necesaria para atraer y retener inversiones, además para la promoción de la competencia y la libre concurrencia en todos los sectores.

La independencia de los reguladores que reduce los espacios de discrecionalidad, disminuye los riesgos de corrupción y minimiza el riesgo de captura por parte de empresas e intereses políticos.³

Si bien hay diversas opiniones en la forma en que debe de regularse la economía, el modelo regulatorio en México transitó de un control directo del Ejecutivo Federal, con severos daños a la economía nacional y a la economía familiar como consecuencia, para alcanzar uno de independencia de operación de sus órganos reguladores para certidumbre de todos los agentes económicos.

Para el caso de la reforma constitucional de 2013, en materia de telecomunicaciones y competencia económica, cabe destacar lo siguiente:⁴

- La creación de 2 nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), quien ejercerá la función de autoridad exclusivamente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones;
- El fortalecimiento de la Cofece y del IFT, para lo cual se les otorgó nuevas facultades como: ordenar medidas para eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica; regular el acceso a insumos esenciales; y ordenar la desincorporación, en casos particulares, de agentes económicos;
- Un diseño institucional con un esquema de pesos y contrapesos, de tal forma que la autoridad que investigue casos no sea la misma que resuelva y que quien resuelva no sea la misma que revise dichas resoluciones;
- Tribunales especializados
- Un contrapeso muy importante en las obligaciones de transparencia
- Esquemas de comunicación entre los mandos de los reguladores y los agentes económicos para evitar contactos en el marco de la opacidad
- Perfiles específicos y requisitos para los mandos de los reguladores. Por el rigor técnico de sus funciones

El marco normativo de la competencia económica está integrado por un conjunto de normas que regulan las conductas anticompetitivas de los agentes económicos, tanto privados como públicos, y que pueden ser en forma de prácticas restrictivas a la competencia, prácticas desleales de comercio internacional, o actividades que de alguna manera tengan un impacto negativo en los intereses de los consumidores, por mencionar algunas; siendo el factor común de éstas el restringir o dificultar la competencia en los mercados, afectar los precios de los bienes y servicios o dañar a productores, distribuidores y consumidores.⁵

Entre los beneficios directos al consumidor, merece destacarse la reducción de tarifas de la telefonía móvil, por el impulso a la competencia en el sector, con una disminución de más de 25 por ciento por ciento de 2013 a 2018.⁶ **Igualmente, tanto la teoría económica como la evidencia, permite deducir que los precios de los alimentos recibirían presiones para reducirse, incluso en medio de la escalada inflacionaria que atravesamos.**

Recalcando que México superó el modelo de regulación, que colocaba a los reguladores en materia de competencia económica y de telecomunicaciones debajo de los niveles de Ministerio, y controles por parte del gobierno, para colocarlos en un nivel de interlocución directa con el Poder Ejecutivo, brindando una independencia mediante la figura de la autonomía constitucional.

La evidencia muestra que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes. Cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. Asimismo, con instituciones no incluyentes disminuye la fuerza de los ciudadanos para hacer frente a distorsiones en la economía que afectan sus bolsillos, y permiten la subsistencia de bienes y servicios poco productivos y comercializados con prácticas anticompetitivas.⁷

El diseño de los órganos reguladores en México adoptó de las mejores prácticas internacionales, sin embargo, un elemento para recubrir su diseño, es la independencia presupuestal, para que puedan contar con esa fortaleza e independencia impermeable de los fenómenos políticos electorales.

Es nuestra tarea, ya que debemos como Cámara de Diputados garantizar la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias, sin embargo en lo que llevamos de la presente administración los recursos que se les han otorgado a través del Presupuesto de Egresos del periodo 2018-2022 muestran una caída significativa, lo que se ha traducido en reducir sus alcances y, por tanto, el cumplimiento de sus atribuciones.

Al examinar los recursos de los órganos autónomos en los presupuestos aprobados de 2018 a 2022, podemos observar que presentan una tendencia a la baja nominalmente y que en términos reales exhiben una caída de 17.1 por ciento para el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica y de 35.1 por ciento con respecto al Instituto Federal de Telecomunicaciones, tal como se muestra en el cuadro I.

Esta disminución presupuestal que presentan los órganos autónomos muestra un claro debilitamiento en sus partidas de gasto aspecto que pone en riesgo el estado de derecho y principios fundamentales de certeza y seguridad jurídica que protegen a la población, incluyendo al sector social y económico.

En el cuadro II se identifica la estructura económica por destino del gasto de la Comisión Federal de Competencia Económica, en donde el gasto corriente se integra por las partidas de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, que presentan caídas reales de 17.3, 15.3 y 16.9 por ciento.

Con relación a su estructura programática de la comisión, se identifican disminuciones reales en los programas presupuestarios M001 Actividades de Apoyo Administrativo con un 28.8 por ciento y el G006 Prevención y Eliminación de Prácticas y Concentraciones Monopólicas y demás Restricciones a la Competencia y Libre Concurrencia con un 21.1 por ciento. Hay que señalar que ambos programas son sustantivos para la operación y funcionamiento del órgano autónomo.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones también presenta caídas significativas en términos reales en las partidas de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y otros de corriente, así como en el gasto de Inversión equivalentes a 11.9, 46.2, 62.4, 7.7 y 12.1 por ciento.

Los programas presupuestarios que muestran caídas reales son: 0001 Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno por 9.1 por ciento; M001 Actividades de Apoyo Administrativo con 32.1 por ciento y G004 Regulación y Supervisión de los Sectores Telecomunicaciones y Radiodifusión con 68.1 por ciento. Aunque cabe destacar que en 2021 el Instituto dio creación a 3 programas presupuestarios con un monto total de 653.5 millones de pesos, pero aun así se mantiene un saldo negativo para el instituto (véase el cuadro II).

Compañeras y compañeros, a continuación, se presenta un comparativo de la propuesta de modificación:

Por lo expuesto, un servidor, junto con las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sometes a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los párrafos decimocuarto y decimoquinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de presupuesto irreducible para los órganos reguladores

Único. Se **reforman** los párrafos decimocuarto y decimoquinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...

...

...

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, **y su presupuesto no podrá ser menor en términos reales al ejercicio fiscal inmediato anterior.**

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes **y su presupuesto no podrá ser menor en términos reales al ejercicio fiscal inmediato anterior.** Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

(...)

Transitorio

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

Notas

1 “Las facultades de la Cámara de Diputados en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y fiscalización superior de la Cuenta Pública”. México, 2007. Las facultades de la Cámara de Diputados en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y fiscalización superior de la Cuenta Pública.

2 Sistema de Información Legislativa, Segob. Paquete económico (governacion.gob.mx)

3 Se requieren reguladores independientes para mayor competencia en México. Se requieren reguladores independientes para mayor competencia en México (imco.org.mx)

4 V. 3_Competicencia_Economica.pdf (www.gob.mx)

5 V. 7_Diagnostico_Cofece.pdf (conamer.gob.mx)

6 V. La reforma de telecomunicaciones, la más exitosa del sexenio (expansion.mx)

7 Ibídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2023.

Diputado Gerardo Peña Flores (rúbrica)

S I L L