



Gaceta Parlamentaria

Año VIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 1 de diciembre de 2004

Número 1638-I

CONTENIDO

Oficios

De la Secretaría de Gobernación, con el que remite documento del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, relativo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

Anexo I

Miércoles 1 de diciembre


SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO

Oficio N°. SEL/300/4599/04
 México, D.F., 30 de noviembre de 2004.

SECRETARIA DE GOBERNACION

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados
 del H. Congreso de la Unión
 Presentes**

ANEXO

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción XIV del Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el presente envío a ustedes las observaciones que el Presidente de la República hace al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, aprobado por ese Órgano Legislativo durante el actual periodo ordinario de sesiones, lo anterior en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior, devuelvo a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión el original del Decreto de referencia, con firmas autógrafas de los Diputados Manlio Fabio Beltrones Rivera y Marcos Morales Torres, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva.

Sin más por el momento, les reitero la seguridad de mi consideración.

ATENTAMENTE
 El Subsecretario

LIC. M. HUMBERTO AGUILAR CORONADO

HCE/M/JABB/MVD

c.c.p.- C. Lic. Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación.- Presente.
 C. Daniel F. Cabeza de Vaca Hernández, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente. Ref. su Oficio No. 1.5421/2004, signado el día de hoy.
 C. Lic. José Antonio Bolívar Bustillo, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.
 Minutario
 UEL/311



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**CIUDADANO PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN,
P R E S E N T E .**

El 8 de septiembre del presente año, el Ejecutivo Federal hizo llegar a esa Honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, en debido cumplimiento a lo establecido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa citada, consideraba tanto el presupuesto que se proponía ejercer por parte de la Administración Pública Federal como la propuesta de gasto del Poder Legislativo de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme a la propuesta enviada por dichos órganos.

Desde la exposición de motivos que justificó la iniciativa del Ejecutivo, se hizo del conocimiento de esa Soberanía que la elaboración de la misma se realizó a partir de las proyecciones económicas y las líneas generales descritas en el documento de Criterios Generales de Política Económica, en donde se explican las fuentes y limitaciones en materia de ingresos que enfrenta el sector público, lo que determinó el monto total de recursos disponibles.

Asimismo, se estableció que, en congruencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la política de gasto público impulsada por la presente administración ha estado orientada, por una parte, a propiciar condiciones de estabilidad económica y, por la otra, a lograr una asignación eficiente de los recursos públicos disponibles, con el fin de superar rezagos sociales y regionales, incrementar la infraestructura pública y mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos.

Así, la política de gasto que incorporó el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 tuvo como propósito consolidar estas orientaciones, mismas que considero pertinente reiterar:

- Mantener la disciplina fiscal, para lo cual el nivel de gasto se ajusta estrictamente a los recursos disponibles;



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Dar prioridad a la inversión social, que es la que tiene impacto directo sobre el bienestar de las personas;
- Promover el crecimiento de la economía, a través de esquemas eficientes de inversión y programas para elevar la productividad;
- Disminuir el peso relativo del gasto en servicios personales de labores administrativas, mejorando al mismo tiempo el nivel de profesionalización de los recursos humanos del sector público;
- Continuar aumentando el gasto en desarrollo social, y
- Lograr una asignación eficiente del gasto de desarrollo económico, a fin de contar con una mayor y mejor infraestructura y propiciar de manera eficaz el desarrollo laboral y empresarial.

Ahora bien, el pasado 9 de septiembre fue turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen, la iniciativa con el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, al que hemos hecho referencia.

A partir de ese momento, el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados mantuvieron un contacto permanente para la discusión y aprobación del paquete financiero para 2005.

El Gobierno de la República buscó, en todo momento, que la aprobación del paquete se lograra a través del consenso. Se dialogó insistentemente con las fuerzas políticas para llegar a acuerdos que, por un lado, dejaran satisfechas a todas las partes y, por el otro, permitieran contar con una política económica que garantizara el crecimiento y la creación de empleos mediante la asignación eficiente de recursos financieros insuficientes.

El Ejecutivo Federal buscó transmitir a los distintos grupos parlamentarios las justificaciones que sustentaban el paquete económico sometido a su consideración, señaladamente de la política de gasto propuesta; responder a las dudas y



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

cuestionamientos de los legisladores y, lo más importante, llegar a acuerdos que permitieran contar con un Presupuesto de Egresos en tiempo y forma.

Cabe señalar que durante todo este lapso, el diálogo se ha efectuado de conformidad con los planteamientos de esa Cámara de Diputados; en el seno de las comisiones legislativas; en reuniones multilaterales o bilaterales con los grupos parlamentarios; en la sede del Congreso o en recintos alternos, todo con absoluto respeto de las facultades constitucionales de los respectivos Poderes.

Señalado lo anterior, el 18 de noviembre de este año, esa Cámara de Diputados aprobó el proyecto de "Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005".

Posteriormente, el día 22 del mismo mes y año se recibió en la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación el oficio número DGPL 59-II-5-724, suscrito por los ciudadanos diputados Graciela Larios Rivas y Marcos Morales Torres, mediante el cual la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión remitió al Ejecutivo Federal a mi cargo el citado proyecto para los efectos constitucionales correspondientes.

En el proyecto enviado al Ejecutivo se incluyeron diversas modificaciones realizadas por esa Cámara de Diputados en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

Considerando la naturaleza de algunas de las modificaciones realizadas, así como la importante repercusión que tienen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y con el propósito de continuar con el proceso legislativo del mencionado proyecto de Decreto, me permito devolverlo a esa Soberanía para efectos de lo dispuesto por el inciso C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, dentro del término establecido por el inciso B del propio precepto constitucional.

Considero importante destacar que, como ya lo he señalado ante esa H. Cámara de Diputados en otras ocasiones, la posibilidad de hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos emitidos por el Poder Legislativo constituye una forma de colaboración entre Poderes. Ello es así, en virtud de que permite participar al Titular del Ejecutivo Federal, en el proceso legislativo, mediante la posibilidad de hacer llegar a los



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ciudadanos legisladores información, objeciones o cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en cuenta durante el proceso legislativo.

Como puede observarse, la institución constitucional de referencia es un instrumento más en el mecanismo de pesos y contrapesos que, para mantener el equilibrio entre dos Poderes, dispuso el Constituyente de 1917.

Por eso, diferimos de quienes plantean que este recurso implica una crisis, un enfrentamiento o un conflicto. La experiencia histórica durante la vigencia de la actual Constitución demuestra de manera infalible que dicho recurso –aún en ordenamientos complejos como el Presupuesto de Egresos- ha sido un instrumento vital, puesto que ha permitido procesar con éxito puntos de vista divergentes.

Las anteriores precisiones no deben soslayarse, puesto que con la remisión a esa Soberanía de las observaciones que más adelante se detallan, el Ejecutivo Federal no busca desconocer la facultad de la Cámara de Diputados de analizar, discutir y, en su caso, modificar la iniciativa de Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos. No se trata tampoco de imponer un presupuesto.

El ejercicio de la facultad constitucional pretende únicamente abrir un nuevo espacio de reflexión sobre un instrumento fundamental para el interés de la Nación, como lo es, sin duda, el citado Decreto. Coincidirán los señores y las señoras diputados que la importancia del Presupuesto de Egresos estriba no sólo en el hecho de que constituye el medio conforme al cual se deberán de realizar las asignaciones de recursos que permitan a las dependencias y entidades de la Administración Pública cumplir con las obligaciones constitucionales, legales y contractuales a su cargo, sino promover, de manera eficiente, las inversiones que requiere el país para mejorar su infraestructura productiva y social, contribuyendo a la vez a la creación de empleos y al crecimiento económico, todo ello, en un marco de disponibilidades financieras insuficientes. Por eso, independientemente de nuestras legítimas posiciones de carácter ideológico o partidarias, es indispensable que abramos este espacio con visión de Estado.

Por razones de metodología y con el propósito de facilitar su comprensión, el presente documento ha sido dividido en dos grandes apartados. En el Apartado A se exponen las consideraciones técnico-jurídicas que llevaron al Ejecutivo Federal a determinar la necesidad de devolver y realizar observaciones al Proyecto aprobado por esa H. Cámara de Diputados. Este primer apartado comprende los puntos siguientes:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- I. Contradicciones técnico-presupuestarias.
- II. Reducciones y reasignaciones de gasto realizadas por la H. Cámara de Diputados.
- III. Invasión de competencias por determinación de obras específicas, financiadas con recursos federales, a realizarse en entidades federativas o municipios, y
- IV. Inconstitucionalidad de diversas disposiciones del Proyecto por contravenir leyes federales.

Por su parte, el Apartado B comprende las observaciones específicas, identificadas por artículo y anexo, mismas que detallan el impacto de las modificaciones realizadas, en relación con las consideraciones generales plasmadas en el Apartado A.

Es en este contexto que se someten a consideración de esa H. Cámara de Diputados las observaciones al Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

Antes de entrar en materia, una precisión se impone: la H. Cámara de Diputados determinó una disminución al gasto del sector público por un monto de 37,773.2 millones de pesos, respecto a la iniciativa del Ejecutivo. Aún cuando esta cantidad equivale al 2.1 por ciento del gasto neto total, esta cifra no es representativa del perjuicio que se causa a la operación eficaz del sector público federal.

A fin de valorar el efecto del recorte señalado, éste debe analizarse como proporción del gasto público que puede efectivamente ser reasignado.

En primer lugar, el ajuste debe compararse con el gasto programable del sector público, es decir, aquel que excluye las participaciones federales, el costo financiero de la deuda y el pago de los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. En el artículo 2, fracción XXI, del Presupuesto aprobado se define como gasto programable el que realizan, en cumplimiento de sus funciones, los ramos y las entidades que en él se indican. Lo relevante es que representa el gasto de las funciones que son responsabilidad de las



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los poderes y de los entes autónomos.

En este sentido, el gasto programable está en su mayoría comprometido. Esto por la vía contractual o a través de subsidios con destinatarios que pueden reclamar derecho a recibirlos o se destina a labores de seguridad pública y nacional o simplemente a labores que el gobierno tiene asignadas por mandato de ley o que son ineludibles para cualquier administración. Se puede afirmar entonces que en su mayoría el gasto programable del sector público tiene el carácter de ineludible. Tal es el caso de los servicios personales, el pago de pensiones, de los tribunales federales, de la recaudación fiscal, las amortizaciones de proyectos de inversión financiada, los subsidios, la compra de medicamentos y el ramo de aportaciones federales (ramo 33).

Definido en los términos señalados anteriormente, el gasto programable ineludible alcanza 1,110,382.8 millones de pesos, el 89.7 por ciento del gasto programable total, de acuerdo con la iniciativa enviada por el Ejecutivo para 2005. Este gasto no puede reducirse sin enfrentar serias consecuencias legales, sociales y políticas.

Sobre el resto del gasto de operación, de 127,809.8 millones de pesos, que ha disminuido en términos reales en un 22.2 por ciento de 2001 a 2004 y que significa una disminución real adicional de 13.2 por ciento en el proyecto aprobado para 2005, el Ejecutivo debe realizar recortes.

Así, el recorte efectuado por la H. Cámara de Diputados de 37,773.2 millones de pesos, representa realmente el 29.6 por ciento del gasto susceptible de ser afectado.

Gasto Programable: Ineludible y Otros Gastos de Operación (millones de pesos)

Concepto	Iniciativa del Ejecutivo 2005	% del Total
Gasto Programable del Sector Público	1,238,192.6	100.00
Gasto Ineludible	1,110,382.8	89.68
Servicios Personales	556,948.8	44.98
Pensiones y Jubilaciones	171,103.3	13.82
Ramos Autónomos	10,409.2	0.84



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Concepto	Iniciativa del Ejecutivo 2005	% del Total
Ramos Generales	91,475.5	7.39
Tribunales Federales	216.8	0.02
Defensa, Marina, PGR y Seguridad Pública	10,124.5	0.82
Subsidios	110,081.1	8.89
Obras Públicas	28,413.1	2.29
Transferencias para Obras Públicas	3,239.9	0.26
Medicamentos y Alimentos Sector Salud	30,578.1	2.47
Recaudación de Ingresos Federales (SAT)	1,865.8	0.15
Auditoría de la Gestión Pública	61.4	0.00
Pidiregas	77,842.9	6.29
Programas Sujetos a Reglas de Operación	8,874.9	0.72
Servicios Básicos	2,021.8	0.16
Servicios de Arrendamiento	3,153.0	0.25
Gasto Financiado por Organismos Internacionales	3,972.7	0.32
Otros Gastos de Operación	127,809.8	10.32

Podría sostenerse que no toda la disminución efectuada por parte de la Cámara de Diputados se hizo sobre el gasto programable, lo cual es cierto.

Ante lo anterior, cabe señalar que el recorte sobre el gasto programable de los ramos administrativos del gobierno central, es decir excluyendo los ajustes sobre gasto programable de ramos autónomos y generales, fue de 13,834.5 millones de pesos y que representa el 39.5 por ciento de su gasto operativo.

Otra manera de dimensionar el efecto del recorte de gasto efectuado por la H. Cámara de Diputados es comparar el recorte sobre el gasto programable incluyendo ramos autónomos y generales con el total de gasto programable distinto del ineludible. En este caso, la disminución equivale al 19.6 por ciento.

En conclusión, si sólo se valora la reducción en términos globales (2.1 por ciento del gasto neto total), se comete un grave error, debido a que casi 93 de cada 100 pesos del gasto neto total está comprometido de antemano. La valoración se puede hacer de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

varias maneras, pero en todas ellas el impacto es mucho mayor a la cifra del 2.1 por ciento que se ha venido manejando. Dependiendo qué conjunto de gastos susceptibles de reasignación se toma en cuenta, la cifra que ilustra el impacto de la disminución de gasto determinada varía entre 19.6 por ciento y 39.5 por ciento.

APARTADO A

OBSERVACIONES GENERALES

I. CONTRADICCIONES TÉCNICO-PRESUPUESTARIAS.

Desde que fue recibido el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, aprobado por esa Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal realizó una minuciosa revisión de su contenido y cifras y detectó una serie de contradicciones e incongruencias, tanto en el texto del propio Decreto, como en sus anexos.

Dichas contradicciones e incongruencias consisten en el descuadre de cifras contenidas, por un lado, en el texto del Decreto, respecto de los anexos y, por el otro, en los anexos entre sí. También se ha advertido duplicidad en asignaciones de gasto; incrementos sin la correspondiente fuente de ingresos; falta de previsión de recursos para solventar adeudos de ejercicios fiscales anteriores; error en las unidades de medida de los recursos asignados; fallas en el cálculo de fórmulas previstas en las leyes como la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Seguro Social y el incumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley de Ingresos, entre otras.

Todo lo anterior, no es un simple problema de técnica legislativa, sino que, además de generar inseguridad jurídica y problemas de interpretación, dificultaría la ejecución del gasto, la denominada carga y descarga de partidas presupuestarias y ocasionaría el incumplimiento de obligaciones a cargo del Gobierno Federal.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

II. REDUCCIONES Y REASIGNACIONES DE GASTO REALIZADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

En el Estado moderno, las funciones públicas no pueden quedar condicionadas al ánimo o arbitrio de los órganos de decisión correspondientes, sino que deben sujetarse a los principios de eficiencia, productividad, continuidad, equidad y transparencia con el supremo propósito de beneficiar a la colectividad.

Bajo esta perspectiva, el Estado Mexicano adoptó un nuevo sistema presupuestario a partir de la derogación de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en 1976, la cual estableció la modalidad de Presupuesto por Programas, dejando atrás el presupuesto tradicional que sólo fijaba montos de recursos para las dependencias, sin contar con una visión global sobre los fines que pretendía cumplir la Administración Pública.

En términos generales, el Presupuesto por Programas vincula los aspectos financieros con los programas de trabajo a cargo de los diversos Poderes de la Unión, según su respectivo ámbito de competencia, y se desarrolla en atención a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas aprobados y mostrando las tareas necesarias para su realización. Es decir, a diferencia de un presupuesto tradicional, el Presupuesto por Programas muestra lo que el gobierno "hace" con el gasto público. En este sentido, el presupuesto así concebido indica, por separado, los gastos de cada uno de los programas y sus costos, con lo que permite vincular la programación del Ejecutivo Federal con la distribución de recursos a que se contrae el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta nueva estrategia transformó radicalmente la forma de administrar los recursos federales en nuestro país, impactó en todas las estructuras gubernamentales y colocó los cimientos para facilitar y perfeccionar la rendición de cuentas.

Con ánimo de fortalecer y de proveer de los elementos necesarios para organizar de manera más eficaz y efectiva la actividad administrativa del gobierno, en el año de 1983 el Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 26 de la Constitución Federal, a efecto de establecer el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por virtud de la reforma mencionada, se ordenó que el Estado organizara un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, con el fin de lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Asimismo, estableció que habría un Plan Nacional de Desarrollo que recogiera las aspiraciones y demandas de la sociedad y se formulara con la participación de los diversos sectores, **previendo la obligación de que los programas de la Administración Pública Federal deben sujetarse a dicho Plan.**

Para tales efectos, la Ley de Planeación, reglamentaria de las disposiciones constitucionales referidas, señala que toda la actividad de la Administración Pública Federal se debe encauzar en función de la Planeación Nacional del Desarrollo, de la que derivan el Plan Nacional los programas sectoriales, especiales, institucionales y anuales que se formulen.

A través de la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinan acciones, y se evalúan resultados.

Asimismo, establece que para la ejecución del plan y los programas las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que deberán ser congruentes entre sí y **servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales.**

Esta misma Ley dispone que el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos **y su relación con los programas anuales antes mencionados.**

Finalmente, estableció la participación del Congreso de la Unión para intervenir en el examen y opinión del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, otorgándole la facultad de realizar observaciones durante su ejecución y, fundamentalmente, de evaluar el cumplimiento de los programas creados conforme al propio plan.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Congruente con lo anterior, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que la programación de dicho gasto se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social.

Como puede observarse, la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, concebido en la Constitución y desarrollado, entre otras disposiciones, en la Ley de Planeación, se traduce concretamente en la obligación de contar con un Plan Nacional de Desarrollo y con programas específicos. De ahí que la programación y, en consecuencia, la presupuestación y aprobación del gasto público federal debe basarse en las directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social, previamente establecidos.

La planeación no debe entenderse como un marco normativo abstracto y general, sino que es una importante política pública, entendida como una responsabilidad compartida de todos los niveles de gobierno y de la sociedad, encaminada a velar por la supremacía de los intereses colectivos, por encima de los particulares. Por lo tanto, la planeación debe recoger las necesidades y carencias reales y prioritarias de la sociedad mexicana para incorporarlas en las acciones y políticas gubernamentales que busquen satisfacerlas. Es por ello que planear significa limitar las posibilidades de elección disponibles para cumplir un objetivo determinado y que éste sea efectivamente realizable, lo que debe ser observado, tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Ahora bien, para la aprobación del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución dispuso un procedimiento de corresponsabilidad en el que participan, por un lado, el Ejecutivo Federal, principal ejecutor del gasto y, por otro lado, la Cámara de Diputados.

Durante el desarrollo de este procedimiento ninguno de los dos Poderes puede hacer abstracción, tanto del Sistema de Planeación Democrática descrito, como de los demás ordenamientos jurídicos que rigen el gasto público o que necesariamente confluyen con él, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Planeación y, desde luego, la Ley de Ingresos. Esto es, el Decreto de Presupuesto no es el todo, sino una parte del régimen presupuestario y, por ende, no es correcto percibirlo de manera aislada o independiente.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En este contexto, si bien esa Soberanía cuenta con la facultad de modificar la iniciativa del Ejecutivo y realizar adecuaciones a la misma, ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el resto del marco constitucional y legal al que, sin lugar a dudas, debe sujetarse.

Los Poderes de la Unión deben realizar una interpretación armoniosa de los diversos preceptos constitucionales y legales y, en ese sentido, es imperativo que la facultad de la Cámara de aprobar el Presupuesto de Egresos se ejerza tomando en cuenta el Sistema Nacional de Planeación, señaladamente los objetivos, metas y acciones plasmadas en los programas obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública, así como en el conjunto de las disposiciones legales que regulan la programación, aprobación, ejecución, evaluación y control del Presupuesto.

Dicho lo anterior, es importante destacar ante esa Soberanía que el Ejecutivo Federal formuló la Iniciativa de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2005, a partir de un complejo proceso de planeación y programación, en el que se conjugaron los esfuerzos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, persiguiendo una visión global y totalizadora por sectores y partiendo de los objetivos y metas que nos hemos fijado en la presente administración.

Al realizar lo anterior, el Ejecutivo Federal a mi cargo, ha dado cumplimiento no sólo al imperativo constitucional que lo faculta a presentar la iniciativa del gasto público federal, sino que además acató el diverso que le ordena hacerlo tomando como base elemental los principios del Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo y las disposiciones legales correspondientes.

Por el contrario, en las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, materia de las presentes observaciones, esa H. Cámara de Diputados dispuso una serie de recortes, reasignaciones y creación de nuevos programas que, a mi juicio, no toman en cuenta elemento de planeación o programación alguno y, en ocasiones, omiten o contravienen las disposiciones legales.

El Ejecutivo Federal a mi cargo comparte sin cortapisas el propósito de esa representación popular de contar con la mayor cantidad de recursos posible para destinarlos a los programas de mayor impacto social. No obstante, sería inexcusable abstenerme de manifestar que varios recortes y reasignaciones aprobados, así como la inclusión de programas inexistentes, resultan inaceptables, toda vez que, por una parte,



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

afectarán la operación misma de las dependencias y entidades y, por tanto, ponen en riesgo el cumplimiento de obras y servicios que los mexicanos y mexicanas esperan y, por la otra, ocasionan duplicidad de acciones o no cumplen los requisitos básicos del gasto público: eficacia, eficiencia, racionalidad, metas concretas y medibles, así como de equidad en la distribución de los recursos.

Vistos desde una óptica exclusivamente numérica, alguien podría argumentar que los ajustes realizados por la Cámara de Diputados -sobre todo los incrementos- beneficiarán a los sectores educativo, salud y desarrollo social. Sin embargo ello no es del todo preciso ya que, como se demostrará en el Apartado de Observaciones Específicas del presente documento, varios de esos ajustes constituyen en realidad un obstáculo para la continuidad de obras en vías de ejecución; ocasionan mayores costos al Estado, pues se incumplirán obligaciones contractuales; afectan presupuestos de instituciones fundamentales; cancela proyectos que han probado su contribución al desarrollo económico, social o educativo del país, entre otras consecuencias.

Por tales razones, el Ejecutivo Federal considera una obligación emitir las observaciones a las modificaciones que, a mi juicio, obstaculizarían el desarrollo y la operación normal del Gobierno Federal y retrasarían el desarrollo social y económico del país.

III. INVASIÓN DE COMPETENCIAS POR DETERMINACIÓN DE OBRAS ESPECÍFICAS, FINANCIADAS CON RECURSOS FEDERALES, A REALIZARSE EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

El artículo 49 de la Constitución Federal consagra el llamado principio de división de poderes, al prever:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La propia Constitución; en su artículo 89, fracción I, establece como facultad y obligación del Presidente de la República: "I. Promulgar y **ejecutar** las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

Así, entre las diversas funciones del Estado, la función ejecutiva, denominada también administrativa, se encomienda al Presidente de la República, mismo que, de acuerdo al artículo 90 constitucional, se auxilia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La función administrativa del Estado puede ser definida de múltiples maneras, pero los tratadistas, nacionales e internacionales, mayoritariamente le acuerdan los mismos alcances.

Así, para Andrés Serra Rojas: "La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es decir, la actividad **permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran**", (Derecho Administrativo; Ed. Porrúa; pág. 77, México, 1988).

Aclara este mismo autor que: "La decisión administrativa se ve precedida por las operaciones y procedimientos administrativos, que forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas, que anteceden o preparan la decisión administrativa y las operaciones y procedimientos, de efectos jurídicos secundarios encaminados a su cumplimiento y ejecución."

Para el tratadista español Alfonso Santamaría Pastor, además de la actividad de ordenación de los particulares (licencias, autorizaciones, permisos, etc.), la función administrativa, a cargo del Ejecutivo, comprende la asunción de servicios sociales, como la salud o la educación y "...un segundo tipo de actividad prestacional, consistente en la creación de grandes infraestructuras que constituyen la base física de otros tantos servicios: en un primer momento, los canales, los embalses y demás obras hidráulicas, los puentes y los ferrocarriles; más tarde aparecerán el telégrafo, la producción y distribución de electricidad, el servicio telefónico, etc." (Principios de Derecho Administrativo. Volumen II, Tercera Edición, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces: pág. 301. Madrid, 2002).



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Georges Vedel precisa además que "...la administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo".

De esta manera, conforme a nuestro orden constitucional, y confirmado por la jurisprudencia y la doctrina nacional, la función ejecutiva o administrativa a cargo del Poder Ejecutivo se traduce en la realización de actos jurídicos concretos o particulares, así como de actos físicos o materiales que tienen por finalidad la provisión de bienes o la atención de los servicios que satisfagan las necesidades públicas o sean de utilidad general.

Ahora bien, es cierto que el régimen de separación de funciones o atribuciones no es absoluto, puesto que admite excepciones. Sin embargo, para que un poder ejerza una función que es propia de otro poder, es necesario que así lo autorice expresamente la Carta Magna, tal como lo ha reafirmado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de máximo intérprete de la Constitución (tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Segunda Sala, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117).

De lo expuesto se concluye que, a través de una ley ordinaria o de un decreto, no puede ni debe alterarse el sistema de distribución de competencias de los Poderes Federales previsto por la Constitución.

Establecido lo anterior, de la lectura del artículo 74, fracción IV, constitucional no es jurídicamente posible concluir que el examen, discusión, aprobación y, en su caso, modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, implique también su aplicación o ejecución. Sin embargo, ello es lo que en realidad sucede cuando esa H. Cámara decidió, de manera imperativa, cuáles son las obras y servicios a realizarse en un estado o municipio.

Al efecto, es pertinente recordar el contenido del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que dispone: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, **las actividades, las obras y los servicios** previstos en los programas **a cargo de las entidades** que en el propio presupuesto se señalen". Como puede observarse, este precepto ratifica la diferencia que existe entre autorizar el gasto y determinar las actividades, obras o servicios que con él deben de financiarse.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Aún suponiendo sin conceder que esa H. Cámara de Diputados pudiera modificar sin limitación las propuestas de asignación de gasto e incluso transferir tales asignaciones a un concepto diverso, lo que no puede legalmente aceptarse es que, en substitución del Ejecutivo, el Decreto tome las decisiones sobre cuales obras o servicios corresponde realizar.

Para ejemplificar lo anterior, cuando esa Soberanía decide incrementar los recursos para el rubro de construcción de carreteras por considerar que debe ampliarse la red de comunicaciones terrestres, ello no significa que pueda determinar la ubicación y la longitud específica de cada una de tales carreteras. Esta determinación corresponde exclusivamente al ejecutor del gasto, es decir, a la dependencia competente en materia de caminos y puentes.

Es importante señalar que lo anterior es válido independientemente de la naturaleza jurídica del Decreto, ya que la distinción entre la autorización para gastar y la ejecución misma del gasto no es un mero prurito doctrinario. Es un principio constitucional que garantiza el equilibrio de poderes, impidiendo a la vez decisiones arbitrarias, caprichosas o partidistas.

En efecto, el ejercicio de la función administrativa implica la obligación para la administración pública de cumplir los procedimientos previstos en las leyes: estudios y dictámenes de factibilidad técnica, rentabilidad financiera y social e impacto ambiental; licitación o concurso para la construcción, mantenimiento y administración de la obra y, por encima de todo, su congruencia con el programa sectorial, especial o regional. Respetuosamente pregunto a esa Soberanía, primero, si la aplicación de tales procedimientos corresponde a su ámbito de competencia y, segundo, si en su caso, aquéllos fueron efectivamente realizados.

Es por lo anterior que el Ejecutivo Federal solicita a esa Soberanía reexaminar las asignaciones presupuestarias, a través de las cuales repartió una serie de obras, equipamientos, remodelaciones y servicios, que parecieran más bien dirigidas a atender peticiones concretas de legisladores o grupos parlamentarios, como por ejemplo:

- La adquisición de equipo de refrigeración para un centro cultural en Tijuana;
- Una biblioteca para la Universidad de Guadalajara;



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- La reposición de equipos para el Museo de Antropología Carlos Pellicer en Tabasco;
- El proyecto Ciudad Inteligente en Nuevo León;
- 43 instalaciones deportivas (albercas y canchas), mayoritariamente en Veracruz y Nuevo León;
- El Metro de Monterrey;
- El Metro del Estado de México;
- 9 carreteras para Coahuila; 5 para Colima; 21 para Chiapas; 12 en Nuevo León; 21 en Veracruz, etc. ninguna de las cuales, por cierto, es consistente con el Programa Sectorial de la SCT;
- La asignación para la celebración de un Foro, en el año 2007, en la Ciudad de Monterrey;
- La asignación “especial” (9.7 millones) para la dirección estatal de CONALEP en Michoacán, e incluso
- La asignación de 20 millones para una Asociación Civil denominada “Entidad Mexicana de Acreditación”.

Es muy importante destacar que el Ejecutivo Federal a mi cargo no desconoce que, a través del Presupuesto de Egresos, se realizan transferencias de recursos federales, para financiar obras y servicios en estados y municipios. Sin embargo, para ello, las leyes han previsto los mecanismos idóneos, como las participaciones y aportaciones federales de la Ley de Coordinación Fiscal, los convenios de coordinación a que se refiere la Ley de Planeación o bien cualquier otra clase de subsidios o transferencias, pero que en todo caso se asignan con reglas, fórmulas y requisitos, encaminados a la utilización eficiente y sobretodo **la distribución equitativa** de los recursos federales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

De no atenderse todo lo anterior, además de invadir una atribución del Poder Ejecutivo, se incurre en un alto riesgo de convertir el proceso de aprobación presupuestaria en rehén de intereses particulares o políticos.

Debido a la importancia fundamental del Presupuesto y a su particular procedimiento de aprobación, no es correcto delegar en la Cámara de Diputados la facultad de ejercer el gasto, puesto que ello equivale a que un órgano integrado por grupos de carácter eminentemente político, como lo son las fracciones parlamentarias, actúen conforme a intereses que son legítimos tratándose de una contienda partidista, pero inadmisibles cuando se trata de apoyar el futuro del país.

Aunado a lo anterior, es necesario recordar a esa Soberanía que la ejecución del gasto público está sujeto a un estricto régimen de responsabilidades, previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Este régimen de responsabilidades –exigible a la Administración Pública Federal- no solamente supone el ajustarse a las autorizaciones de gasto, sino que implica también justificar el cumplimiento de los programas aprobados, la consecución de sus objetivos y metas y, derivado del nuevo sistema de fiscalización superior, la satisfacción de las necesidades colectivas bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía.

En consecuencia, cabe preguntarse a quién corresponderá asumir las responsabilidades correspondientes, en los casos de obras y servicios determinados por la Cámara, que no satisfagan los criterios arriba señalados.

IV. INCONSTITUCIONALIDAD DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL PROYECTO POR CONTRAVENIR LEYES FEDERALES.

Como se señaló en líneas precedentes, para evitar el ejercicio autoritario o abusivo del Poder, la Constitución Federal estableció el principio de separación o división de poderes, conforme al cual, la Norma Fundamental distribuye entre los órganos del Estado las atribuciones o competencias que les corresponde ejercer. El rompimiento de este principio implica necesariamente una invasión de competencias o atribuciones.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

También se precisó que si bien este principio admite excepciones, éstas últimas deben estar expresamente previstas y autorizadas por la propia Ley Fundamental.

Señalado lo anterior, el análisis del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, relativo a la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos, previo análisis, discusión y, en su caso, modificación, no autoriza a concluir que, a través del Decreto de Presupuesto de Egresos, ese órgano legislativo esté constitucionalmente facultado para emitir disposiciones que contradigan textos aprobados por el Congreso de la Unión en su conjunto. Es decir, la facultad de aprobar el presupuesto no implica la de reformar o modificar las disposiciones previstas en las leyes federales, cuya expedición es competencia compartida de ambas Cámaras.

En efecto, si conforme al artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, luego entonces cuando el artículo 73 de la propia Constitución enumera las facultades del "Congreso", debe entenderse que dichas facultades implican su ejercicio conjunto por parte de ambas Cámaras.

En este contexto, al ejercer las denominadas facultades exclusivas, ninguna de las Cámaras puede, bajo ninguna circunstancia, alterar, modificar, reformar o contravenir una disposición legislativa emitida por el Congreso de la Unión, es decir, por ambas Cámaras. Al efecto, es pertinente recordar que el artículo 133 de la Constitución Federal prevé el principio de supremacía constitucional al establecer expresamente que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Cabe precisar que lo anterior es válido, independientemente de la naturaleza jurídica que se quiera dar al Decreto de Presupuesto de Egresos. Esto es, si se le considera como un acto materialmente legislativo, su solo carácter unicameral le impide invalidar o contradecir normas aprobadas por la mayoría del Congreso. Si por el contrario, se le considera como un acto materialmente administrativo, el principio de jerarquía de la norma le subordina automáticamente a la ley.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cuando la propia Constitución impone un contenido específico para un ordenamiento, en el caso concreto la distribución del gasto público, resulta inadmisibles que en el Decreto de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Presupuesto de Egresos de la Federación se incluyan disposiciones que versen sobre materias distintas (Acción de Inconstitucionalidad 10/2003).

Señalado lo anterior, es menester observar que diversas disposiciones del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos que nos ocupa contravienen el contenido de leyes federales y abordan materias ajenas a la distribución del gasto público, lo que implica ineluctablemente la reforma, adición o derogación de tales leyes.

Finalmente y como se señaló en el inciso II de este Apartado, esa Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos para el año 2005, sin tomar en consideración el régimen jurídico en materia presupuestaria, lo que, por sí solo, constituye una violación a la Constitución Federal.

APARTADO B

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

1. ANEXOS 1, 18 y 19, los cuales aparecen en las páginas 135, 163-164 y 165-173.

- Descripción del problema.

Del total de ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados que, según el Anexo 18 ascienden a 111,844.3 millones de pesos, un total de 74,071.1 millones de pesos se financian con los recursos adicionales previstos en la Ley de Ingresos de la Federación aprobada por el Congreso respecto a la iniciativa del Ejecutivo, que incluyen ingresos superiores a los propuestos en la iniciativa por 67,723.4 millones de pesos y un mayor déficit presupuestario por 6,347.7 millones de pesos.

Algunos de los ingresos adicionales están sujetos a factores inciertos como la variación que pueda sufrir a la baja el precio del petróleo crudo de exportación o la estimación de crecimiento económico. La propia aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ya incluye una estimación de ingresos con un faltante de 20,000.0 millones de pesos, aspecto que se detalla en el numeral siguiente.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- **Observaciones.**

En este contexto, cualquier variación a la baja de los ingresos estimados, repercutirá en las reasignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados. Atender dichas ampliaciones presupuestarias para los distintos programas aprobados, implicará realizar reducciones en los programas gubernamentales propuestos en la iniciativa enviada por el Ejecutivo. Esta situación se agrava por el faltante de ingresos que de origen se incluye en las estimaciones, así como por las reducciones de ingresos que se pudieran presentar durante el ejercicio fiscal 2005.

Por ello, las ampliaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados, resultan de muy difícil realización y tendrán que sufrir ajustes considerables durante el ejercicio.

2. ANEXOS 1, 18 y 19, los cuales aparecen en las páginas 135, 163 y 165.

- **Descripción del problema.**

En el artículo quinto transitorio de la Ley de Ingresos aprobada por ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, se establece que el Servicio de Administración Tributaria deberá realizar un Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, a través del cual se incremente la recaudación fiscal.

En tal virtud, el artículo 1, fracción I, de la propia Ley de Ingresos, incluye 20 mil millones de pesos por concepto de impuestos, los cuales se recaudarían como consecuencia directa de dicho Programa, toda vez que gracias al mismo se incrementaría la base de contribuyentes y se lograría un mejor control sobre las obligaciones fiscales y aduaneras de los contribuyentes.

No obstante lo anterior, la H. Cámara de Diputados no autorizó recurso alguno para llevar a cabo el referido Programa.

- **Observaciones.**

Los ingresos por 20 mil millones de pesos previstos en la Ley de Ingresos, no podrán ser recaudados dado que la H. Cámara de Diputados no autorizó recursos para que se pueda llevar a cabo el Programa.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por lo anterior, las actividades a las cuales la Cámara de Diputados asignó los citados 20 mil millones de pesos **no cuentan con fuente de financiamiento** y por ende no podrán llevarse a cabo dado que dichos recursos no se recaudarán.

Además, el proyecto aprobado por esa Soberanía contraviene lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no se cuenta con las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto y, adicionalmente, se está contraviniendo lo que la propia Cámara de Diputados, junto con la colegisladora, aprobaron en los artículos 1, fracción I, y quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Asimismo, la modificación aprobada por la H. Cámara de Diputados contraviene lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el cual textualmente señala "A toda proposición de **aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso**, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal."

Por lo anteriormente expuesto, es imperativo que se autoricen los recursos necesarios para llevar a cabo el Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, o bien, se reduzca el gasto público en la proporción correspondiente.

3. ANEXOS 1 y 18, los cuales aparecen en las páginas 135 y 163-164.

- **Descripción del problema.**

Existe una diferencia entre las reducciones y las ampliaciones efectuadas por 1,742.4 millones de pesos.

El Anexo 18 del proyecto aprobado describe las reducciones y ampliaciones a los niveles de gasto propuestos por el Ejecutivo en su iniciativa.

Las ampliaciones, como puede verse en la tercera columna (b) del Anexo mencionado, suman un total de 111,844.3 millones de pesos.

Dichas ampliaciones se financian, por un lado, con los recursos adicionales previstos en la Ley de Ingresos aprobada, que en total ascienden a 74,071.1 millones de pesos. En



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

este total se incluyen los ingresos superiores a los propuestos en la iniciativa por 67,723.4 millones de pesos, y los que corresponden a un mayor déficit por 6,347.7 millones de pesos.

La diferencia debe ser financiada con reducciones al gasto de los ramos del Gobierno Federal y de las entidades sujetas a control presupuestario directo. La suma de las reducciones de cada uno de los ramos y de las entidades anotadas en la segunda columna (a) del Anexo 18 del PEF, da un total de 39,515.6 millones de pesos.

Si se suman los recursos provenientes de las modificaciones a la Ley de Ingresos y las reducciones aprobadas por la Cámara de Diputados para cada uno de los ramos del Gobierno Federal y las entidades de control presupuestario directo, se llega a un total de 113,586.7 millones de pesos.

Esto significa que existen recursos para financiar ampliaciones (mayores ingresos y reducciones de gasto) **superiores en 1,742.4 millones de pesos a los requeridos** por el total de las ampliaciones listadas en la tercera columna (b) del Anexo 18 del PEF.

- **Observaciones.**

Para ajustar este error e igualar la cifra de recursos disponibles para financiar las ampliaciones aprobadas, se efectuó en el penúltimo renglón de la segunda columna (a) del Anexo 18 del proyecto aprobado, una reducción por 1,742.4 millones de pesos en el rubro: "Resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto de la Administración Pública Federal Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos de las entidades a que se refiere este Anexo en su apartado 1.D". Las entidades mencionadas, son las entidades sujetas a control presupuestario directo.

Para consolidar el presupuesto del sector público federal, se suma el presupuesto del Gobierno Federal (integrado por los presupuestos de los ramos autónomos, los ramos administrativos y los ramos generales) y el de las entidades sujetas a control presupuestario directo, y para no duplicar gastos en ambos conjuntos gubernamentales, se descuentan los traspasos de recursos que el Gobierno Federal realiza a las entidades controladas presupuestariamente.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Con esto se evita que un mismo gasto se registre dos veces en el total; la primera vez como subsidio, transferencia o aportación del Gobierno Federal a las entidades, y la segunda como gasto de las propias entidades.

El ajustar en el rubro mencionado los 1,742.4 millones de pesos de reducciones del Anexo 18, **implica en consecuencia una disminución en el monto de los subsidios y/o las transferencias y/o las aportaciones a seguridad social, del Gobierno Federal a las entidades** a que se refiere el Anexo 1.D. Sin embargo, **esta reducción no se registró ni en los ramos del Gobierno Federal** a los que se restan estos traspasos, ni tampoco en el gasto de las entidades que los reciben.

Por lo anterior, es necesario que se precise la manera de aplicar el ajuste y sus efectos correspondientes ya que con la información que se desprende del proyecto aprobado y sus anexos es imposible determinar con exactitud el sentido del mismo.

4. ANEXOS 1 y 18, los cuales aparecen en las páginas 135 y 164.

- **Descripción del problema.**

En los anexos 1 y 18 de la iniciativa del Ejecutivo, se definió un monto de gasto programable de 202,921.0 millones de pesos para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En el Anexo 18, el nivel de gasto que aprobó la H. Cámara de Diputados comprende una reducción de 1,786.6 millones de pesos respecto de la propuesta del Ejecutivo, que fue de 204,707.6 millones de pesos.

En el artículo 5 del propio proyecto se establecen las disposiciones que regulan al IMSS, de acuerdo con su Ley, y señala que conforme al artículo 272 de la misma, el gasto programable del Instituto será de 204,707.6 millones de pesos.

- **Observaciones.**

Como puede observarse, existe una diferencia de 1,786.6 millones de pesos en el gasto programable aprobado para el IMSS, de conformidad con lo establecido en los Anexos 1 y 18, en comparación con el definido en el artículo 5 del proyecto de Decreto.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El artículo 5 es importante porque regula el nivel de gasto programable del Instituto y porque determina su compromiso anual de aportación a las Reservas Financieras y Actuariales de los seguros, a la Reserva General Financiera y Actuarial, y al Fondo para el Cumplimiento de las Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual.

El balance financiero o meta de constitución de reservas consignada en el artículo 5 del proyecto aprobado, es de 9,405.9 millones de pesos. Este nivel de acumulación de reservas o superávit financiero es congruente con un gasto programable para el Instituto de 204,707.6 millones de pesos, que corresponde al proyecto que envió el Ejecutivo. Sin embargo, si se toma el nivel de gasto de 202,921.0 millones de pesos establecido por la Cámara de Diputados, dicha formación de reservas tendría que ser de 11,192.5 millones de pesos.

Por ello, al no modificarse el nivel de las reservas en el artículo 5, y considerando los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos, el IMSS, con base en su Ley, **tiene aprobado un nivel de gasto mayor al que está autorizado en los anexos 1 y 18 del proyecto aprobado.**

En conclusión, se debe corregir la incongruencia existente de los anexos 1 y 18 con respecto del nivel de reservas del artículo 5.

5. ANEXOS 1 y 18, los cuales aparecen en las páginas 135 y 164.

- **Descripción del problema.**

En los anexos 1 y 18 del proyecto aprobado, se establece un presupuesto de 7,250.0 millones de pesos para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas), lo que significa 6,750.0 millones de pesos menos que la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal, que fue de 14,000.0 millones de pesos.

Conforme a lo establecido en el artículo 2, fracción XXV, del propio proyecto, constituyen pasivo circulante aquellos Adefas que generen las dependencias por concepto de compromisos presupuestados de gasto programable, devengados, contabilizados y no pagados al último día hábil del ejercicio fiscal, derivado de obligaciones previstas en el Decreto (autorizado para 2004).



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Dichos compromisos se relacionan con bienes y servicios adquiridos por las dependencias y otras obligaciones con acreedores del Gobierno Federal durante 2004, que no alcanzan a ser pagados en diciembre y tienen que ser pagados durante los dos primeros meses de 2005.

- **Observaciones.**

La Ley de Ingresos de la Federación aprobada para 2004, prevé que el Gobierno Federal pueda dejar de pagar durante el presente año hasta un total de 18,400.0 millones de pesos y considera este financiamiento, denominado Diferimiento de Pagos, como parte de las fuentes de recursos que permitirán al sector público cumplir con el nivel de déficit aprobado por el H. Congreso de la Unión.

El ejercicio presupuestario y la programación financiera de la Tesorería de la Federación, así como los calendarios de gasto pagado de 2004, consideran que existen pagos con cargo al presupuesto de 2004 que pueden realizarse hasta 2005.

De esta forma, existen contratos y pagos por avances de obra, así como programas de subsidios agrícolas, que han considerado esta facilidad presupuestaria y que consideran realizar pagos con cargo al presupuesto 2004 en enero de 2005.

Se estima que el conjunto de estos tipos de pago ascenderá a 14,000.0 millones de pesos.

Lo avanzado del ejercicio presupuestario, no permite en este momento modificar esos contratos para adelantar pagos a los contratistas (lo cual sería altamente cuestionable e irresponsable), ni modificar las reglas de entrega de subsidios agrícolas, que se pagan contra los comprobantes de comercialización de la cosecha.

Por otra parte, los pagos a proveedores y contratistas de obra pública, así como los pagos de subsidios a productores no pueden suspenderse, puesto que se relacionan con compromisos establecidos en el propio presupuesto aprobado para 2004. Por tanto, la reducción a sólo 7,250.0 millones de pesos para Adefas, tiene las siguientes implicaciones:

- Obligaría a las dependencias a realizar ajustes adicionales a los ordenados por la Cámara de Diputados al gasto programable en 2005, para generar el



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

financiamiento necesario para cubrir los compromisos de pago contraídos con proveedores y contratistas;

- Esto redundaría en la distracción de recursos previstos originalmente para la ejecución de los programas y proyectos de inversión autorizados por la H. Cámara de Diputados, los cuales son ejecutados por las dependencias conforme al marco jurídico aplicable, y
- Asimismo, se podría poner en riesgo la viabilidad de canalizar los recursos que en forma de subsidio se otorgan a los productores agrícolas y, en general, a los diversos programas que atienden a una población objetivo y que están autorizados en el PEF por la propia H. Cámara de Diputados.

Adicionalmente, al reducir la previsión para dejar de hacer frente a los compromisos de pago, la H. Cámara de Diputados está pasando por alto las obligaciones relacionadas con bienes y servicios adquiridos por las dependencias, así como otras obligaciones contraídas con acreedores del Gobierno Federal, situación que se traduce en incumplimientos contractuales.

Dicha situación representará un gasto adicional al Gobierno Federal ya que lo comprometería a reparar los daños que cause (responsabilidad civil); adicionalmente, daría derecho al acreedor a desligarse de su propia obligación rescindiendo el contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 1949 del Código Civil Federal.

Resulta notorio que la reducción aprobada en proyecto contraviene lo dispuesto en los artículos 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 45 de su Reglamento, ya que no se contará con los recursos suficientes para cubrir aquellas obligaciones devengadas, no pagadas y debidamente contabilizadas al 31 de diciembre de 2004.

Por lo expuesto, resulta de vital importancia autorizar los recursos necesarios para cubrir Adefas del ejercicio fiscal 2004.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

6. ANEXOS 1, 14, 17 y 18, los cuales aparecen en las páginas 135, 147 a 149, 152 a 161, 163 y 164.

- Descripción del problema.

Niveles de gasto diferentes en los anexos 1, 14 y 18 con relación al Anexo 17.

- Observaciones.

El Anexo 18 establece para el Ramo Administrativo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a partir del proyecto aprobado (37,140.9 millones de pesos), una reducción por 414.8 millones de pesos y una ampliación por 11,670 millones de pesos (también consignada en el Anexo 19), para llegar a un monto reasignado de 11,255.2 millones de pesos y un presupuesto aprobado de 48,396.1 millones de pesos, cifra que coincide con la consignada en el Anexo 1. Sin embargo, se tienen las siguientes inconsistencias:

- El Anexo 17 refleja que la asignación para el programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario que se incrementó en 88.6 millones de pesos no está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, sino en el Ramo Administrativo 06 Hacienda y Crédito Público, específicamente en Agroasemex, de modo que el valor absoluto que el Anexo 17 le da a la SAGARPA por 48,396.1 millones de pesos ya no incluye este programa. Sin embargo, los valores totales del presupuesto aprobado en los Anexos 1, 18 y 19 reflejan correctamente este programa en la citada Secretaría (inclusive en el Anexo 14 se mantiene este programa en dicha dependencia).
- El Anexo 17 presenta otras inconsistencias, ya que al sumar los parciales por cada una de las dependencias no se llega al valor total del Anexo, ya que éste refleja un monto por 145,939.6 millones de pesos y la suma de los subtotales es de 145,975.3 millones de pesos, esto es, hay una diferencia de 35.7 millones de pesos.

En particular, la suma de los subtotales de la SAGARPA asciende a 48,397 millones de pesos, siendo que la del Anexo 17 es de 48,396.1 millones de pesos, esto es, 0.9 millones de pesos de diferencia.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Esta misma dificultad se presenta al consignarse en el Anexo 17 dentro de la SAGARPA recursos para la Comisión Nacional de las Zonas Áridas por 72 millones de pesos, siendo que dicha entidad, como se señaló en la iniciativa del Ejecutivo, está bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social con un presupuesto de 51.8 millones de pesos.
- Esta inconsistencia se presenta en los Anexos 14 y 17. En el Anexo 14, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas se agrupa en la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que en el Anexo 17 es parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Los anexos 18 y 19 consignan una ampliación a la SAGARPA para el Programa Especial Concurrente por 11,670 millones de pesos; sin embargo, se debe considerar lo señalado en las viñetas anteriores y revisar a detalle la distribución de recursos consignados en el Anexo 17 a esa Secretaría, ya que si al valor absoluto se le compara con la iniciativa que envió a esa Cámara el Ejecutivo Federal para este Ramo, excluyendo el Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario e incorporando a la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, se observa una reducción por 3,596.6 millones de pesos, desconociéndose si aquí se refleja la reducción indicada en el Anexo 18 por 414.8 millones de pesos. Se refleja, asimismo, una ampliación por 15,128 millones de pesos.

Como es de observarse, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación ante tales inconsistencias no podrá alinear los recursos con los objetivos, metas e indicadores y, mucho menos, ejercer su presupuesto, hasta en tanto no se aclaren las diferencias.

7. ANEXO 4, el cual aparece en la página 138.

- **Descripción del problema.**

Existe un error en la unidad de medida de los recursos asignados a ciertos rubros del Programa de las Regiones Frontera Norte, Noreste y Noroeste, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- **Observaciones.**

En el Anexo 4, en lo que corresponde a las regiones citadas, es erróneo el monto de presupuesto asignado a la SEMARNAT, debido a que los recursos destinados a los programas listados a continuación se expresaron en millones de pesos, mientras que en la iniciativa que envió el Ejecutivo, las cantidades relativas a esos programas se expresan en pesos:

Datos contenidos en el Anexo 4 de la iniciativa del Ejecutivo Federal (**cifras en pesos**):

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		230,921,500
Regional	Capacitación ambiental y desarrollo sustentable	200,000
Baja California	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	31,500
Coahuila	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	39,000
Chihuahua	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	102,000
Sonora	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	40,000
Tamaulipas	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	84,000
Baja California	Proyecto de Infraestructura Hidráulica para el Saneamiento Ambiental y Suministro de Agua Potable en el Estado de Baja California	20,900,000
Regional	Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	209,525,000



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Datos contenidos en el Anexo 4 del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados (cifras en millones de pesos):

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		726.9
Regional	Capacitación ambiental y desarrollo sustentable	200.0
Baja California	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	31.5
Coahuila	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	39.0
Chihuahua	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	102.0
Sonora	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	40.0
Tamaulipas	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	84.0
Baja California	Proyecto de Infraestructura Hidráulica para el Saneamiento Ambiental y Suministro de Agua Potable en el Estado de Baja California	20.9
Regional	Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	209.5

Se requiere corregir lo anterior, o de lo contrario se tendrá que establecer la fuente de financiamiento para este nivel de gasto para la SEMARNAT, ya que tendrá que erogar 726.9 millones de pesos y no 230.9 millones de pesos como estaba en la iniciativa del Ejecutivo.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

8. ANEXO 4, el cual aparece en la página 136.

- **Descripción del problema.**

Existe un error en los recursos asignados al Programa de la Región Sur-Sureste y Plan Puebla-Panamá en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- **Observaciones.**

En el Anexo 4, relativo al Programa citado, específicamente en el programa denominado "Promover y difundir el desarrollo económico y social del Sur-Sureste y coordinar las acciones con los países mesoamericanos para el mismo fin", se aumentó el monto del presupuesto asignado a la SRE a 807.5 **millones de pesos**, sin que se estableciera la fuente de financiamiento para ello. En la iniciativa remitida por el Ejecutivo, la cifra asignada al mismo programa fue de 807,501 **pesos**.

La H. Cámara de Diputados deberá definir la fuente de financiamiento para sustentar esta ampliación presupuestaria a la SRE, y también se deberá registrar el ajuste en el rubro de "Ampliaciones" y "Reasignaciones" de los anexos 1, 18 y 19.

9. ANEXOS 4, 17 y 19, los cuales aparecen en las páginas 137 y 156 a 169.

- **Descripción del problema.**

Diferencias en las asignaciones para hospital de especialidades de Oaxaca y apoyos a cañeros y jornaleros

- **Observaciones.**

En el Anexo 4: Programas Regionales, en el apartado de la Región-Sur-Sureste y Plan-Puebla-Panamá se registra en la Secretaría de Salud, para el estado de Oaxaca, como apoyo para el hospital de alta especialidad de esta entidad federativa, una cifra de 254.1 millones de pesos, en tanto que en el Anexo 17, en el apartado 12 Salud, se registra para el Hospital Oaxaca una cifra de 251.6 millones de pesos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por otra parte, en el Anexo 17 en el apartado 12 Salud, la suma de las cifras de apoyo a cañeros y jornaleros agrícolas por 623.6 millones de pesos no es congruente con la cifra del Anexo 19, apartado 12 Salud para el Programa Especial Concurrente de 585.05 millones de pesos.

10. ANEXO 9, el cual aparece en la página 142.

- **Descripción del problema.**

Los montos asignados a los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, no reflejan el ajuste que se hizo a la Recaudación Federal Participable en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, aprobada por dicha Cámara y por el Senado, lo cual es violatorio de los artículos 36 y 39 de la Ley de Coordinación Fiscal.

- **Observaciones.**

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que se asignan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el FORTAMUN y el FAM, se determinarán de acuerdo con los porcentajes señalados en dicha Ley respecto de la Recaudación Federal Participable.

En este sentido, al aumentar la estimación de la Recaudación Federal Participable proyectada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, aprobada en 35,018.4 millones de pesos con respecto de la considerada en la iniciativa de esa misma Ley de Ingresos presentada por el Ejecutivo Federal, los recursos asignados a ambos Fondos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 tendrían que haber sido ajustados en consecuencia, para que estas asignaciones mantuvieran congruencia con lo que manda la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el caso del FORTAMUN (Tabla 1), en el artículo 3, incisos a) y b), de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que dicho Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 2.5623 por



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ciento de la Recaudación Federal Participable. Considerando, como ya se señaló la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación ya aprobada en 1,065,564.8 millones de pesos (es decir, los 1,030,546.4 millones de pesos estimados en la iniciativa más los 35,018.4 millones de pesos de diferencia efectivamente aprobados), correspondería al Fondo la cantidad de 27,303.0 millones de pesos. Sin embargo, la H. Cámara de Diputados le asignó recursos por un monto de 26,405.7 millones de pesos, lo cual constituye una reducción de 897.3 millones de pesos respecto de la proporción establecida por la Ley de Coordinación Fiscal.

Lo anterior implica transferencias a los municipios menores a las que por Ley tienen derecho y significará reclamos justos al Gobierno Federal que, ante la ausencia de presupuesto, se verá imposibilitado para cumplir con la Ley.

Tabla 1: FORTAMUN.

	PEF 2005		PEF 2005		DIFERENCIA MONTOS
	PROYECTO EJECUTIVO		APROBADO POR C. DIPUTADOS		
RFP	\$1,030,546,400,000.00	100.00%	\$1,065,564,800,000.00	100.00%	\$35,018,400,000.00
ASIGNACIÓN LOF PORCENTAJE ART. 36 LOF	\$26,405,690,407.00	2.5623%	\$27,302,966,870.19	2.5623%	\$897,276,463.19
ASIGNACIÓN PEF 2005	\$26,405,690,407.00	2.5623%	\$26,405,690,407.00	2.4781%	\$0.00
DIFERENCIAS ENTRE LOF Y PEF 2005	\$0.00	0.0000%	-\$897,276,463.19	-0.0842%	-\$897,276,463.19

Para el FAM (Tabla 2), en el artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que dicho Fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de Federación por un monto equivalente al 0.814 por ciento de la Recaudación Federal Participable. Considerando la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 en 1,065,564.8 millones de pesos (es decir, los 1,030,546.4 millones de pesos estimados en la iniciativa más los 35,018.4 millones de pesos de diferencia definitivamente aprobados), correspondería al Fondo la cantidad de 8,673.7 millones de pesos. Sin embargo, los recursos asignados por la H. Cámara de Diputados al FAM ascienden a 9,462.1 millones de pesos, lo cual constituye un aumento de 788.4 millones de pesos respecto de la proporción establecida por la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que se incumple con el artículo 39 de la misma.

La asignación adicional por 788.4 millones de pesos se etiquetó en los siguientes conceptos: construcción, ampliación y rehabilitación de Educación Básica (656.1 millones de pesos); construcción, ampliación y rehabilitación de Educación Media Superior (102.8 millones de pesos); y proyecto de creación de una institución educativa



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

de nivel superior en la Sierra Norte del Estado de Puebla (29.5 millones de pesos). Para no contravenir a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, se tendrían que asignar los recursos anteriores a los programas aprobados del sector educativo que corresponda.

Tabla 2: FAM

	PEF 2005				DIFERENCIA MONTOS
	PROYECTO EJECUTIVO		APROBADO POR C.DIPUTADOS		
RFP	\$1,030,546,400,000.00	100.00%	\$1,065,564,800,000.00	100.00%	\$35,018,400,000.00
ASIGNACIÓN LOF PORCENTAJE ART. 39 LOF	\$8,388,647,696.00	0.814%	\$8,673,697,472.00	0.814%	\$285,049,776.00
ASIGNACIÓN PEF 2005	\$8,388,647,696.00	0.814%	\$9,462,095,333.00	0.888%	\$1,073,447,637.00
DIFERENCIAS ENTRE LOF Y PEF 2005	\$0.00	0.000%	\$788,397,861.00	0.074%	\$788,397,861.00

Por lo anteriormente expuesto, resulta de vital importancia que esa Soberanía ajuste los montos asignados al FORTAMUN y al FAM, de acuerdo con los porcentajes establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

11. ANEXOS 9, 18 y 19, los cuales aparecen, respectivamente, en las páginas 142, 164 y 173.

- Descripción del problema.

Existe una inconsistencia en la distribución de la ampliación para el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos por 204.6 millones de pesos en los distintos anexos.

- Observaciones.

En el Anexo 9 del proyecto aprobado se definió un monto de gasto programable para el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) por 3,529.8 millones de pesos, de los cuales 1,964.9 millones de pesos corresponden al componente de Educación Tecnológica (FAETA-CONALEP) y 1,564.9 millones de pesos a Educación de Adultos (FAETA-INEA).



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En el Anexo 18, los 204.6 millones de pesos de ampliación al FAETA, se distribuyen de una manera diferente al Anexo 9, otorgando para FAETA-CONALEP 124.9 millones de pesos para quedar en un monto total de 2,089.8 millones de pesos y para FAETA-INEA un monto de 79.7 millones de pesos para quedar en 1,440.0 millones de pesos.

En el Anexo 19, los 204.6 millones de pesos de ampliación al FAETA, se distribuyen de una manera diferente a los anexos 9 y 18, otorgando para FAETA-CONALEP 115.2 millones de pesos e incorpora una nueva vertiente denominada "Asignación especial para la Dirección Estatal de CONALEP en el estado de Michoacán" por 9.7 millones de pesos para quedar en un monto total de 2,089.8 millones de pesos y para FAETA-INEA un monto de 79.7 millones de pesos para quedar en 1,440.0 millones de pesos.

En virtud de lo anterior, resulta imposible determinar la distribución para la carga del Presupuesto.

12. ANEXO 14, el cual aparece en la página 147.

- **Descripción del problema.**

Dentro del Anexo 14 Programas Sujetos a Reglas de Operación, se incluyen programas en el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes que no corresponden a subsidios, específicamente el de caminos rurales.

- **Observaciones.**

Conforme al Clasificador por Objeto del Gasto los recursos que se asignan para caminos rurales están contemplados dentro de los capítulos de gasto 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales, 5000 Bienes Muebles e Inmuebles y 6000 Obras Públicas con tipo de gasto 3 Gasto de Obra Pública, por lo que no constituyen subsidios (concepto de gasto 4100) y por ello no deben estar incorporados en el Anexo 14 Programas Sujetos a Reglas de Operación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

13. ANEXO 14, el cual aparece en la página 148.

- **Descripción del problema.**

El Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas se clasifica como un programa independiente.

- **Observaciones.**

Se incluye como un programa sujeto a Reglas de Operación adicional al Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y al Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC).

Sin embargo el Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas es parte integral del Programa de Apoyo al Empleo, el cual se integra por 5 estrategias diferentes de apoyo (Sistema de Capacitación para el Trabajo; Proyectos de Inversión Productiva; Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo; Sistema de Apoyo a la Movilidad Laboral Interna; y Sistema de Apoyo a la Movilidad Laboral al Exterior), integradas en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2004.

14. ANEXO 14, el cual aparece en la página 148.

- **Descripción del problema.**

El Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos se clasifica como un programa independiente.

- **Observaciones.**

Se incluye como un programa sujeto a Reglas de Operación adicional al Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y al Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC).

No obstante, el Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos es parte integral del Programa de Apoyo al Empleo (y sus reglas de operación), el cual se integra por las 5 estrategias diferentes de apoyo señaladas en el punto anterior.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

15. ANEXOS 17, 18 y 19, los cuales aparecen en las páginas 156, 163 y 172.

- **Descripción del problema.**

Cifras distintas en las asignaciones para el programa IMSS - Oportunidades.

- **Observaciones.**

En el anexo 17, en el apartado 12 Salud, se relaciona un Programa IMSS-Oportunidades (sin Salud Indígenas y sin Progresa) por 4,617.1 millones de pesos, que no corresponde con la asignación total del programa por 4,660.7 millones de pesos, incluida dentro del monto aprobado al Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social, por lo que además de presentar una diferencia de 43.6 millones de pesos, resulta grave que se ubique en Salud ya que dicho Ramo Administrativo no tiene una asignación prevista para este Programa y, de conformidad con el artículo 16° transitorio de la reforma del 15 de mayo de 2003, aprobada a la Ley General de Salud por esa Soberanía, los recursos del Programa IMSS-Oportunidades se canalizarán directamente a través del Instituto Mexicano del Seguro Social.

16. ANEXO 17, el cual aparece en las páginas 156, 159 y 160.

- **Descripción del problema.**

El Anexo 17 establece asignaciones agrupadas en el Ramo Administrativo 06 Hacienda y Crédito Público, que son inconsistentes.

- **Observaciones.**

El Ramo Administrativo 06 Hacienda y Crédito Público, agrupa presupuestariamente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Agroasemex; Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; Financiera Rural; y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que participan en el Programa Especial Concurrente. Al revisar lo establecido en el Anexo 17, a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se le disminuyen 147.5 millones de pesos y le



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

asignan un nuevo programa denominado Fondo de Tierras para Desplazados Internos de Chiapas.

Al respecto, la creación de este Programa, además de duplicarse con uno idéntico a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (Fondo de Tierras), significa que la Cámara de Diputados, en el presupuesto aprobado, se apartó del sistema de planeación nacional de desarrollo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación. Tales disposiciones significan que no puede crear programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni tampoco puede establecer reglas específicas para su operación dado que estaría invadiendo la esfera de competencia del Poder Ejecutivo. En este sentido, es atribución del Ejecutivo Federal elaborar los programas y ejecutarlos de acuerdo a las asignaciones de recursos que anualmente le autorice la Cámara de Diputados.

Además, conforme al artículo 25, último párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es potestad del Ejecutivo Federal determinar la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los estados, municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

A la Financiera Rural se le asignan 397.1 millones de pesos: para capacitación y organización (99.5 millones de pesos); garantías líquidas (99.3 millones de pesos); promoción y supervisión de operaciones crediticias (74.5 millones de pesos); y reducción de costos de acceso al crédito (123.8 millones de pesos), siendo que la Ley que crea a la Financiera Rural, establece estas acciones dentro de su operación y con sus propios recursos, **por lo que se duplican o bien desperdician los escasos recursos fiscales.**

Esta misma situación se presenta en el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural al asignársele 247.5 millones de pesos para capital de riesgo en proyectos de acopio, comercialización y transformación. Sin embargo, de acuerdo a sus estatutos y disponibilidades financieras cuenta con recursos propios para desarrollar sus actividades de capital de riesgo, previo análisis de factibilidad técnica, económica y financiera.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Con respecto al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para la medición de ejidos en el marco del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, le disminuyen 2.3 millones de pesos.

Asimismo, a Agroasemex se le asigna un Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, cuya ejecución es atribución, incluyendo la elaboración de reglas de operación, de la SAGARPA, lo cual incluso consta en el Anexo 14 del proyecto aprobado.

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se consignan dos nuevos programas: Fondo para el Desarrollo Productivo de Regiones Marginadas (99 millones de pesos) y Fondo para Pago de Adeudo a Braceros Migratorios del 42 al 64 (298.5 millones de pesos). Cabe señalar que no es atribución de dicha Secretaría la atención del pago de adeudos a los braceros migratorios, además de que la atención para el desarrollo productivo a regiones marginadas es competencia de la SAGARPA.

Sobre esto último, el artículo 66, fracción X, páginas 103 y 104, a la letra establece:

“X. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación preverá que a través de sus programas enlistados en el Anexo 17 de este Decreto, se fomente y consolide el desarrollo de fondos para el desarrollo productivo de regiones marginadas. Para efecto de lo anterior en el seno de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, se solicitará autorización para la reasignación de recursos para este fin dando cuenta de ello a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y a las Comisiones Unidas del Sector Rural.”

Entonces, resulta contradictorio a todas luces que con el propio presupuesto de la SAGARPA se proponga la reasignación de recursos para constituir los Fondos y, por otra parte, que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se asignen recursos para el Fondo para el Desarrollo Productivo de Regiones Marginadas.

Por otra parte, se observa en el Anexo 17 una probable creación de estructuras al consignarse, entre otros, un Fondo de Apoyo a la Modernización Académica y de Investigación; Centro de Mejoramiento Genético Ganado Bovino; Promotora de Protección, Desarrollo, Acopio y Abasto de Semillas Mejoradas y Variedades Naturales; y Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural, en donde el Ejecutivo Federal desconoce la naturaleza de las acciones a realizar y los objetivos y metas que contribuyan al cumplimiento del programa sectorial y del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y las demás



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

disposiciones aplicables, se imposibilita registrar el presupuesto, ya que no se tiene clave programática.

Algunos de estos rubros implican la creación de estructuras que contravienen los esfuerzos de racionalidad y disciplina presupuestaria y comprometen los esquemas actuales de operación del sector, como son:

- o El Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria y Rural, a cargo de un Consejo Nacional de Asistencia Técnica Integral, que duplica las funciones del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, en pleno funcionamiento, contraviniendo lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- o La Promotora de protección, desarrollo, acopio y abasto de semillas mejoradas mexicanas, se plantea como una entidad con estructura organizacional y presupuesto.

Independientemente de lo anterior, el tratamiento a la distribución de recursos que se consigna en el Anexo 17, resulta una limitante para el cumplimiento del Programa Sectorial de la SAGARPA y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ya que se plantea un presupuesto rígido, con una apertura de más de 130 rubros sólo en la Secretaría citada, entre programas, subprogramas y componentes, muchos de los cuales establecen asignaciones específicas a cultivos y especies, discriminando en consecuencia a otros, perdiéndose así los criterios básicos de objetividad, equidad, transparencia y temporalidad para los subsidios.

Se reitera que conforme a lo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación, el Decreto aprobado no puede crear programas ni establecer reglas específicas para su operación dado que estaría invadiendo la esfera de competencia del Poder Ejecutivo. En este sentido, es atribución del Ejecutivo Federal elaborar los programas y ejecutarlos de acuerdo a las asignaciones de recursos que anualmente le autorice la Cámara de Diputados.

Otro ejemplo de inconsistencia es el rubro correspondiente a "Planta de Etanol (Maíz) 2 Plantas", dentro del Subprograma de Infraestructura de Comercialización e Industrialización Social, lo cual tendría sentido en una condición de producción



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

excedentaria de maíz, situación que en el contexto del mercado mexicano no se da, pues incluso hay importaciones del grano.

Asimismo, se dejan sin asignaciones a programas con compromisos establecidos como el de Adquisición de Derechos de Uso del Agua, o se reducen otros como el Programa Ganadero; este último con compromisos de apoyos a tres años.

En el artículo 66, fracción VII, inciso A, segundo párrafo, página 100 del Decreto, que a la letra dice:

“Los cultivos que tendrán apoyo al ingreso objetivo son los correspondientes a los del Procampo. La definición del ingreso mínimo será establecido cuando concluya la etapa de preparación de la tierra, dos meses antes de la siembra correspondiente, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, escuchando la opinión del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.”

Dicha disposición **es contradictoria con lo consignado en el Anexo 17, página 152, en donde se asignan 1,336.5 millones de pesos** dentro de los Apoyos Directos al Ingreso Objetivo de dicho Programa en el presupuesto de la SAGARPA, los cuales se definen como Apoyos Directos al Ingreso Objetivo **para otros Cultivos no considerados en el Programa de Apoyos Directos al Campo.**

En el artículo 66, fracción VIII, página 103 del Decreto, que a la letra dice:

“VIII. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades cuyo gasto conforma el Programa Especial Concurrente, deberán observar que los importes que se establecen para cada uno de los programas a que se refiere el Anexo 17 de este Decreto, efectivamente se canalicen para los propósitos de cada uno de ellos, por lo que, a fin de transparentar la aplicación de los recursos y mejorar el control presupuestario, entregará 15 días hábiles después del término de cada trimestre a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, un informe evaluatorio del ejercicio presupuestario de sus programas, desglosando los beneficiarios, el presupuesto ejercido y comprometido por programa y, en su caso, por entidad federativa, ciclo agrícola, volumen apoyado y número de productores beneficiado, así como el cumplimiento del resto de los indicadores comprometidos en la evaluación convenida.”

Dicho ordenamiento resulta contradictorio con lo establecido por el artículo 66, fracción VII, inciso A, segundo párrafo, página 100 del Decreto ya que obliga a que los importes que se establecen en el Anexo 17 efectivamente se canalicen para los propósitos de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

cada uno de ellos, siendo que como se comentó para aquéllos cultivos no comprendidos en el Procampo, la SAGARPA no podrá ejercer cantidad alguna.

Esta misma situación se presenta en el artículo 71, párrafo noveno, página 111 del Decreto, que a la letra dice:

“Las Secretarías que integran la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, deberán observar que los importes que se establecen para cada uno de los programas y componentes enlistados en el Anexo 17 de este Decreto, se canalicen para los propósitos de cada uno de ellos, y respeten los montos asignados por la Cámara; por lo que a fin de transparentar la aplicación de los recursos y mejorar el control presupuestario, las Secretarías que integran la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable entregarán a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y a las Comisiones Unidas del Sector Rural de la Cámara, en los términos del artículo 74 de este Decreto, un informe trimestral evaluatorio del ejercicio presupuestario de sus programas que integran el Programa Especial Concurrente, desglosando el presupuesto ejercido y comprometido por programa y, en su caso, por entidad federativa, cultivo, ciclo agrícola, volumen apoyado, número y padrón de productores beneficiados.”

Dicho ordenamiento es contradictorio con lo establecido en el artículo 66, fracción VII, inciso A, segundo párrafo, página 100 del Decreto. Pero además, la Cámara de Diputados, en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, no puede apartarse del sistema de planeación nacional de desarrollo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación. Por ende, no puede crear programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni tampoco puede establecer reglas específicas para su operación dado que estaría invadiendo la esfera de competencia del Poder Ejecutivo. En este sentido, es atribución del Ejecutivo Federal elaborar los programas y ejecutarlos de acuerdo a las asignaciones de recursos que anualmente le autorice la Cámara de Diputados.

Asimismo, es violatorio del artículo 25, último párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el que se establece la potestad del Ejecutivo Federal de determinar la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, Instituciones o Particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

En el artículo 71, párrafo décimo noveno, página 113 del Decreto, que a la letra dice:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

“Se deberá garantizar la Federalización, respetando las reglas de operación, en su totalidad de los siguientes programas: de la Alianza para el Campo los subprogramas: Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Ganadero e Integración de Cadenas Agroalimentarias; el Programa de Empleo Temporal; el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente (PIASRE) y los programas de Mujeres en el Medio Rural. Para lo cual, deberán establecerse los criterios de distribución de recursos a las entidades federativas para cada uno de estos programas, que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 27 de febrero de 2005. Para la definición de estos criterios deberán de participar los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable. Asimismo, cuando se habla de los programas de empleo temporal y los que apoyan a las mujeres incluyen a los operados por todas las Secretarías que participan en el Programa Especial Concurrente listados en el Anexo17.”

Dicha disposición es contraria a lo establecido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de Federalización y Descentralización en su artículo 23, ya que ésta señala que el Federalismo y la Descentralización serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable, por lo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente.

Más aún, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 19, párrafo segundo, delega al Ejecutivo Federal la aplicación de dichos criterios para la federalización y descentralización.

17. ANEXO 17, el cual aparece en las páginas 156 y 157.

- **Descripción del problema.**

Niveles de gasto diferentes en los Anexos 1 y 18 con relación al Anexo 17 respecto al Ramo 15 Reforma Agraria.

- **Observaciones.**

El Anexo 18, para el Ramo Administrativo Reforma Agraria parte de un presupuesto original de 2,859.8 millones de pesos sin establecer reducciones y ampliándolo por 1,996.4 millones de pesos, para alcanzar un total de 4,856.2 millones de pesos, importe



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

igual al del Anexo 1. Sin embargo, el Anexo 17 supone reducciones al interior de ese Ramo por 599.4 millones de pesos y ampliaciones por 2,595.7 millones de pesos para un valor absoluto de 4,856.2 millones de pesos, partiendo del mismo monto inicial.

Al analizar el detalle del Anexo 17, implícitamente se observa una reducción por 55.2 millones de pesos en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos: de 5.3 millones de pesos para la Procuraduría Agraria y de 1.7 millones de pesos para la Modernización del Catastro Rural, así como una reasignación de gasto de 537.2 millones de pesos, siendo que estas reducciones no están aprobadas y reflejadas en los Anexos 1 y 18. Incluso, se desconoce que los recursos que disminuyen fondea otros programas o acciones consignados en el Anexo 17, para otras Secretarías, lo que implicaría un ajuste al interior del Anexo 17.

18. ANEXO 17, el cual aparece en la página 159.

- **Descripción del problema.**

Niveles de gasto diferentes en los Anexos 1 y 18 con relación al Anexo 17 respecto al Ramo 31 Tribunales Agrarios.

- **Observaciones.**

Los Anexos 1 y 18 asignan un presupuesto con un valor de 667 millones de pesos a los Tribunales Agrarios, mientras que el Anexo 17 establece un valor de 574.2 millones de pesos.

En el Anexo 18 se establece una reducción por 13 millones de pesos y una ampliación de 100 millones de pesos, partiendo de la iniciativa original de 580 millones de pesos, para llegar a los 667 millones de pesos consignados. Sin embargo, el Anexo 17 asigna un valor absoluto de 574.2 millones de pesos (este Anexo no define movimientos o reasignaciones), lo que muestra una reducción de 5.8 millones de pesos con respecto al Proyecto enviado por el Ejecutivo.

Lo anterior implica que algunos programas del Anexo 17 se tendrán que ajustar en 92.8 millones de pesos (esto es, por la diferencia entre los Anexos 1 y 17), a fin de no afectar el total del Anexo 17.