



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

37. ANEXO 19, el cual aparece en la página 172.

- Descripción del problema: Ramo 14 Trabajo y Previsión Social.

Se prevé la creación de un nuevo programa denominado **Abriendo Espacios**, dentro del Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, violentando el Artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación.

- Observaciones.

Abriendo Espacios, 15.0 millones de pesos.

Se incluye un nuevo programa no propuesto por el Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, la forma en que está presentado en el Presupuesto de Egresos de la Federación no permite conocer ni el objeto, ni las acciones y estrategias bajo las cuales se llevaría a cabo este programa.

38. ANEXO 19, el cual aparece en la página 172.

- Descripción del problema: Ramo 14 Trabajo y Previsión Social.

Se incluye un nuevo programa denominado **Integración Laboral con Perspectiva de Género y Grupos Vulnerables**, dentro del Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, violentando el Artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación.

- Observaciones.

Este nuevo programa (37.2 millones de pesos) no fue propuesto por el Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, en el Marco del Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se fomentan estrategias de igualdad de género, inclusión laboral y no discriminación, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como del Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Para realizar estas acciones la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuenta con la Dirección General de Equidad y Género, para realizar funciones en la materia de acuerdo a su Reglamento Interior, como:

- a) Dirigir y coordinar la formulación, integración, operación y seguimiento de políticas y programas para asegurar la igualdad de oportunidades laborales y evitar la discriminación de los sectores de la población que requieran atención especial, con la participación de las delegaciones federales del trabajo;
- b) Promover y coordinar la participación de la Secretaría en los programas de carácter público, dirigidos a la atención de los sectores de la población que requieran atención especial en materia de trabajo y previsión social, con la participación de las delegaciones federales del trabajo, así como concertar acciones con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares, orientadas a satisfacer a dichos sectores, en congruencia con los programas sectoriales e institucionales correspondientes;
- c) Brindar el apoyo técnico que requieran las distintas organizaciones privadas y sociales, dedicadas a atender a sectores de la población que precisen atención especial en materia de trabajo y previsión social, con la participación que corresponda a otras unidades administrativas de la Secretaría;
- d) Promover y difundir, en coordinación con las instancias competentes, la nueva cultura laboral para evitar la discriminación y lograr la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo;
- e) Propiciar la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, gobiernos municipales y con las organizaciones de trabajadores y de patrones, en beneficio de los grupos de población que requieren atención especial, con la participación de las delegaciones federales del trabajo;
- f) Impulsar investigaciones relativas a los sectores de la población que requieran atención especial, a fin de profundizar en la identificación de su problemática ocupacional y sus posibles soluciones, y
- g) Proponer y apoyar la actualización del marco legal laboral en beneficio de los grupos de población que requieren atención especial.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En este contexto, es evidente la duplicidad de acciones con las funciones que ya realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

39. ANEXOS 19 y 19 B, los cuales aparecen en las páginas 172 y 231 a 298.

- **Descripción del problema: Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

El Anexo 19 (página 172) indica para el Ramo Administrativo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales la reasignación de gasto por 8,319.1 millones de pesos, de los cuales 5,200.0 millones de pesos se destinan para la Comisión Nacional del Agua; 6.0 millones de pesos para el Programa de Equidad y Género – Medio Ambiente y Sustentabilidad; y, 3,113.1 millones de pesos para el Programa Especial Concurrente.

En cuanto a la reasignación de los 5,200.0 millones de pesos para la Comisión Nacional del Agua, el Anexo 19 B, páginas 231 a 234, contiene la distribución por entidad federativa para: Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (3,713.9 millones de pesos); Programa de Sostenibilidad de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (486.9 millones de pesos); Frontera Norte (164.1 millones de pesos); Programa de Agua Potable y Protección a Centros de Población (815.4 millones de pesos); y Agua Limpia (19.7 millones de pesos).

Igualmente, en la página 235 del anexo 19 B se indica la asignación por entidad federativa de proyectos de inversión para agua potable en zonas rurales y urbanas, drenaje y saneamiento por un total de 7,922.8 millones de pesos, señalando en el pie de página que este importe representa la inversión original más las reasignaciones. Posteriormente, de las páginas 237 a la 289 el Anexo 19 B. desglosa este importe por entidad federativa, proyecto y monto.

Por su parte, este mismo Anexo 19 B en la página 236, proyectos de inversión 2005, Proyectos de Infraestructura Hidroagrícola, distribuye 2,991.8 millones de pesos por entidad federativa y en las páginas 290 a 298 se asignan por proyecto y entidad federativa dichos recursos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- **Observaciones.**

Respecto al Programa de Equidad y Género – Medio Ambiente y Sustentabilidad, se desconocen las acciones a realizar con los recursos, los objetivos, metas e indicadores alineados al Programa Sectorial, así como la unidad responsable que lo instrumentará.

Se reitera respetuosamente que la Cámara de Diputados, en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, no puede soslayar el sistema de planeación nacional de desarrollo establecido en el artículo 26 Constitucional y en la Ley de Planeación.

Es inaceptable por otro lado, que el Legislativo designe el tipo de proyectos de inversión, su localización y más grave aún la asignación de recursos, porque la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales.

Inclusive, el artículo 25, último párrafo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que el Ejecutivo Federal determinará 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.

La distribución de recursos para el tipo de proyectos enlistados a nivel entidad federativa es imprecisa, ya que se indica en la página 234 para agua limpia una distribución por entidad federativa por un total de 19.7 millones de pesos; sin embargo, se le asignan a cada una de las entidades federativas cero pesos.

Igualmente, existen imprecisiones en el caso de “pozos”, pues no se identifica si corresponden a perforación, equipamiento o rehabilitación y por lo tanto la ejecución es imposible. En otros casos, el proyecto sólo se identifica con el nombre de la localidad, sin que se indique el tipo de acciones a realizar. Asimismo, se incluyen proyectos en 10 entidades federativas sin asignación de recursos.

El tipo de proyectos enlistados en el Anexo 19 B, por sus características, son de competencia municipal o estatal, a través de los Organismos Operadores de Agua, y la Federación participa mediante mezcla financiera para la realización de las obras



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

enlistadas, excluyendo las que son competencia de los municipios o del Distrito Federal, en su caso.

Con respecto a la reasignación de recursos para Infraestructura Hidráulica que se menciona en la página 235 (aludida en el tercer párrafo), resulta inaceptable que se reasignen 1,018.5 millones de pesos del gasto corriente de la Comisión Nacional del Agua a gasto de inversión, ya que implicará que la Comisión Nacional del Agua no ejecute, supervise y atienda lo que la Ley de Aguas Nacionales y su propio Reglamento Interior le obligan.

Infraestructura Hidroagrícola.

Se reitera que la atribución de indicar el tipo de proyecto y entidad federativa en donde se deban realizar obras federales, recae en el Poder Ejecutivo.

El importe total indicado para la Infraestructura Hidroagrícola incluye la ampliación que el Anexo 17 de este Decreto le asigna a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a la CNA en específico, por 2,532 millones de pesos, para un total de 5,108.9 millones de pesos, cifra que incluye tanto gasto corriente como de inversión. Si a este importe se le descuentan los 2,991.8 millones de pesos indicados en el Anexo 19 B. (página 236), la Comisión Nacional del Agua se verá imposibilitada de ejercer dicha inversión al carecer de recursos para su gasto corriente, ya que implícitamente se le reasignaron recursos para inversión.

Asimismo, en esta materia (Infraestructura Hidroagrícola) el Anexo 19 B. (página 236), como ya se comentó, detalla la asignación por tipo de proyectos y entidad federativa en donde al compararlo con el Anexo 17 (el cual también identifica destinos específicos) no se localizan las presas Carrizo, Piedras-Las Calabazas y Vista Hermosa, las cuales corresponden a gasto de inversión. Adicionalmente, son imprecisas las descripciones de los proyectos, ya que, por ejemplo, en Guerrero y Michoacán se asignan recursos para construcción de pozos, sin indicar si va a ser perforación, equipamiento o ambas y si además tiene viabilidad para un proyecto productivo.

Del listado de proyectos se observa duplicidad en algunos de ellos con los programas a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, tales como: Equipamiento de pozos (20 unidades), Municipios Champotón, Hopelchén, Escárcega, Tenabo, Hecelchakán y Calkini, del Estado de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Campeche; Sistemas de Riego para: Comunidad Anexo el Zapotlán, Municipio de la Trinitaria; Comunidad de Portacellis del Municipio de Tapilula; Comunidades de Gamboa y Cimanato del Municipio de Reforma; y Sistema de Bombeo para Riego en la Comunidad el Parral Municipio de Villa de Corzo, todas ellas del Estado de Chiapas; Entubamiento de Regadera en el Estado de Guerrero; Proyecto Río la Arena (sistema de riego presurizado), Municipios de Huazolotitlán y Pinotepa Nacional del Estado de Oaxaca; y, Diseño e Instalación de un sistema de riego en caña de azúcar con redes de baja presión en el Estado de Veracruz.

40. ANEXO 17, el cual aparece en las páginas 157 a 159.

- **Descripción del problema:** Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Imprecisiones en la asignación de recursos en el Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- **Observaciones.**

Dentro de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se asignan 57.5 millones de pesos para el Fondo Patrimonial de Áreas Naturales Protegidas, distribuidos en Pantanos de Centla; Lagunas de Términos; Sierra Gorda; Calakmul; Montes Azules; Los Tuxtlas; Mariposa Monarca; y Fondo Patrimonial Sian Kahan,.

Al respecto, se considera como parte de la función administrativa a cargo de la Administración Pública, en el caso SEMARNAT, decidir este tipo de asignaciones directas, previos estudios técnicos y el establecimiento de compromisos específicos y acciones a realizar. Al no cumplirse estas condiciones precisas, la H. Cámara está substituyendo al Ejecutivo en la aplicación y ejecución de la Ley.

Por otra parte, se asignan 49.5 millones de pesos para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados sin que se indique el uso de estos recursos o bien la unidad administrativa mediante la cual se canalizarían estos recursos, ya que la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados no es una unidad administrativa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Es importante indicar que desde la conformación de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados, ésta realiza su operación con recursos aportados por las siete dependencias que la conforman.

41. ANEXO 14, el cual aparece en la página 149.

- **Descripción del problema: Ramo 20 Desarrollo Social.**

La creación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para elaborar el diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres dentro del Ramo 20 Desarrollo Social, incumple con lo dispuesto en el Artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación.

- **Observaciones.**

Este programa no fue propuesto por el Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, las acciones se duplican con las conferidas al Instituto Nacional de las Mujeres, el cual tiene por objeto, de conformidad con el artículo 4º de su Ley, promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. En este contexto, es la institución encargada de diseñar y promover el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, programa especial subordinado al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que conjunta tres campos de intervención, uno de los cuales trata precisamente del diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres:

- El impulso de políticas y programas coordinados con la finalidad de abordar problemáticas que exijan una intervención intersectorial o interinstitucional (como es el caso de la violencia familiar), o que estén dirigidos a atender grupos de la población femenina especialmente vulnerables a la discriminación (como es el caso de mujeres indígenas o migrantes).



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por lo anterior, se observa claramente la duplicación del programa propuesto con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, del Instituto Nacional de las Mujeres.

42. ANEXO 17, el cual aparece en la página 161.

- **Descripción del problema:** Ramo 20 Desarrollo Social.

Se desvirtúa el objetivo del Programa Liconsa, S.A. de C.V., correspondiente al Ramo 20 Desarrollo Social.

- **Observaciones.**

Monto: 411.8 millones de pesos.

En el Programa de Abasto Social de Leche Liconsa se etiquetan 111.8 millones de pesos para construcción de Centros de Acopio y 300.0 millones de pesos para la Adquisición de Leche Nacional.

Con esta disposición, además de subsidiar la operación de ganaderos mediante la construcción de Centros de Acopio, el etiquetar recursos para la adquisición de leche nacional obliga a la empresa a adquirir volúmenes a precios superiores a los de mercado (incluyendo importaciones).

Lo anterior repercute de manera negativa en el objetivo de Liconsa, S.A. de C.V. conforme a su Decreto de creación. En el marco de las disposiciones anteriores, la empresa tiene el objetivo de disminuir y prevenir el déficit nutricional otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche de alta calidad y fortificada con vitaminas y minerales a precio subsidiado.

El que se busque beneficiar mediante este programa a los ganaderos con un precio de garantía y compras generalizadas de volúmenes de leche, implica que los insumos de Liconsa, S.A. de C.V. se eleven y con ello el precio y acceso de la población en pobreza, trastocando el objetivo de la empresa y las políticas de Desarrollo Social.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Adicionalmente, la compra de leche se duplica con los programas de apoyo directo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación, como: Programa Lechero; Apoyo a la Competitividad a la Leche; y del Programa de Hato para Leche.

43. ANEXO 17, el cual aparece en la página 161.

- **Descripción del problema: Ramo 20 Desarrollo Social.**

Se desvirtúa el objetivo del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., correspondiente al Ramo 20 Desarrollo Social.

- **Observaciones.**

Dentro del Anexo 17, se etiquetan recursos por 80.0 millones de pesos para transporte, equipos, infraestructura y plataforma tecnológica de Diconsa, S.A. de C.V.; así como apoyos a compras de maíz criollo de alto contenido proteínico y zonas de difícil acceso.

Bajo este esquema, además de subsidiar la operación de los diversos productores, mediante la adquisición de equipo para transporte, infraestructura y plataforma tecnológica, el etiquetar recursos para la adquisición de maíz criollo obliga a Diconsa, S.A. de C.V. a adquirir volúmenes de maíz a precios probablemente superiores a los de mercado.

Lo anterior repercute de manera negativa en el objetivo de Diconsa, S.A. de C.V. previsto en su decreto de creación y el numeral 3.1 de las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. Con base en dichas disposiciones, la empresa tiene el objetivo de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios a precios adecuados a las condiciones del mercado global, que benefician a la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria a precio subsidiado.

Con esta propuesta, se estaría beneficiando mediante este Programa a los diversos productores con un precio mayor en la compra generalizada de volúmenes de productos, implicando que los insumos de Diconsa, S.A. de C.V. se eleven y con ello el



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

precio y acceso a la población en pobreza, trastocando el objetivo de la empresa y las políticas de Desarrollo Social.

En este contexto, adicionalmente se duplican con los programas de apoyo directo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación, como: Programa Especial para el Maíz; Pignoración del Maíz; y Flete Terrestre o Cabotaje de Maíz.

44. ANEXO 19, el cual aparece en la página 172.

- **Descripción del problema: Ramo 20 Desarrollo Social.**

Creación de un nuevo programa denominado Apoyo a Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica de Frágil Economía, dentro del Ramo 20 Desarrollo Social, lo que contraviene el Artículo 26 Constitucional, la Ley de Planeación y las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- **Observaciones.**

Monto: 150.0 millones de pesos.

El programa sectorial de Desarrollo Social no contempla el subsidio a servicios básicos, derivado de la experiencia del limitado impacto de los subsidios generalizados como instrumento de la política social. Además, actualmente las tarifas eléctricas están subsidiadas, con lo que la propuesta estaría aumentando el subsidio vigente que se otorga a través de la Comisión Federal de Electricidad, y Luz y Fuerza del Centro, con el consecuente impacto en el nivel de ingresos.

Además de lo anterior, es la Secretaría de Energía la que, en su caso, tendría esta facultad de conformidad con el Artículo 33 fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala: "Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes".



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

45. ANEXO 19, el cual aparece en la página 172.

- **Descripción del problema:** Ramo 20 Desarrollo Social.

Creación del nuevo programa denominado Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos Migrantes en Territorio Nacional, dentro del Ramo 20 Desarrollo Social.

- **Observaciones.**

Además de las incongruencias derivadas de la creación de un programa no previsto en el sistema de planeación, este programa genera duplicidad de acciones con el Programa de Jornaleros Agrícolas de la Secretaría de Desarrollo Social, que de conformidad con las Reglas de Operación publicadas el 5 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera agrícola a partir de la atención integral y oportuna mediante procesos de promoción social, de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios, teniendo como población objetivo a los grupos más vulnerables de la población jornalera agrícola (migrantes y locales): mujeres, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

46. ANEXO 19, el cual aparece en la página 172.

- **Descripción del problema:** Ramo 20 Desarrollo Social.

Creación de un nuevo programa denominado Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México, dentro del Ramo 20 Desarrollo Social.

- **Observaciones.**

Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México, 15.0 millones de pesos.

Independientemente de que, al igual que en los programas anteriores, tal creación vulnera el artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación, las acciones para la Secretaría de Desarrollo Social se duplican con las conferidas a la Secretaría de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Relaciones Exteriores, la cual tiene en sus atribuciones, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de impartir protección a los mexicanos e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y naturalización.

47. ANEXOS 7, 18 y 19, los cuales aparecen en las página 141, 163 y 173.

- Descripción del problema: Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

El Anexo 7 "Programas del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas", refleja adecuaciones efectuadas por la Cámara de Diputados respecto del Proyecto en algunos de los programas que lo integran, sin contar con la referencia correspondiente en los Anexos 18 "Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados" y 19 "Reasignación de Gasto 2005".

El Ramo 23 se redujo en total en 1.3 millones de pesos. Sin embargo, al interior se hicieron reducciones por un total de 1,300.0 millones de pesos, integradas por 500.0 millones del Fondo de Desastres Naturales, 500.0 millones de pesos de las provisiones para el Programa Nacional de Credencialización y 300.0 millones de pesos de las provisiones para acciones de apoyo para la banca de desarrollo, destinadas principalmente a la capitalización de Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

De los 1,300.0 millones de pesos, se reasignan al mismo Ramo 23 un total de 1,298.7 millones de pesos, de los cuales 300.0 millones de pesos se destinan al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, e inexplicablemente 998.7 millones de pesos al Programa Salarial.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ANEXO 7. PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONOMICAS (pesos)

	Proyecto (a)	Dictamen (b)	Diferencia (b-c)
Programa Salarial	2,686,700,000	3,685,400,000	998,700,000.00
Provisiones Económicas	1,122,700,000	922,700,000	(200,000,000.00)
Fondo de Desastres Naturales	1,000,000,000	500,000,000	(500,000,000.00)
Fondo para la Prevención de Desastres Naturales	122,700,000	422,700,000	300,000,000.00
Otras Provisiones Económicas	1,321,930,856	521,930,856	(800,000,000.00)
Apoyos a Programas Regionales	50,000,000	50,000,000	-
Programa Nacional de Creencialización	970,430,856	470,430,856	(500,000,000.00)
Acciones de Apoyo para la Banca de Desarrollo	300,000,000	-	(300,000,000.00)
Fondo de Desincorporación de Entidades	1,500,000	1,500,000	-
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	-	-	-
Total	5,131,330,856.00	5,130,030,856.00	(1,300,000.00)

• **Observaciones.**

Las provisiones para el Programa Salarial que se presupuestan en el Ramo 23 constituyen asignaciones que no tienen una determinación precisa al momento de integrar el Presupuesto, o no pueden integrarse a los ramos específicos porque están condicionadas, son variables o corresponden a situaciones supervenientes.

El proyecto de Presupuesto preveía una asignación de 1,571.5 millones para el Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC), que es un esquema de ahorro de los trabajadores de base; una previsión de 457.6 millones de pesos para homologar personal operativo de confianza a mando medio en cumplimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera; 391.3 millones de pesos para fondear la reserva que permite pagar el seguro colectivo de retiro a los trabajadores de base y 266.0 millones de pesos para cubrir otras medidas supervenientes como resoluciones laborales, judiciales y de otra índole.

Resulta inexplicable y, considerando las restricciones presupuestarias en que tuvo lugar la definición de muchas de las reasignaciones, también absurdo que sin ningún motivo se hayan asignado a estas provisiones que estaban suficientemente atendidas desde el Proyecto de Presupuesto, casi mil millones de pesos adicionales que, por la regulación del propio PEF no pueden ser utilizadas más que en este programa.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

48. ANEXO 10, el cual aparece en la página 143 del Decreto.

- **Descripción del problema: Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.**

El Anexo 10. Previsiones Salariales y Económicas, del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, establece como "paquete salarial" para el Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, un total de 11,240.4 millones de pesos, de los cuales 9,385.4 millones de pesos corresponden a incrementos en las percepciones, 787.2 millones de pesos para creación de plazas y 1,067.8 millones de pesos para otras medidas de carácter económico, laboral y contingente.

A su vez, el Anexo señala que de la previsión para incremento salarial de este Ramo, 1,020.3 millones de pesos corresponden al propio Ramo 25 (educación básica en el Distrito Federal, D.F.), 8,290.2 millones de pesos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), y 74.9 millones de pesos al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Por su parte, la totalidad de provisiones del Ramo para creación de plazas por 787.2 millones de pesos corresponden al FAEB, y las destinadas a otras medidas de carácter económico, laboral y contingente se distribuyen en 126.5 millones de pesos para el propio Ramo 25, un total de 934.9 millones para el FAEB y 6.4 millones de pesos para el FAETA.

Respecto al Proyecto de Presupuesto (Proyecto) enviado por el Ejecutivo, la H. Cámara de Diputados aprobó aumentar las provisiones salariales del Ramo 25 en 6,396.5 millones de pesos, es decir, un 132.1 por ciento. De este incremento, 5,304.6 millones de pesos se destinaron a incrementos de salarios, 487.2 millones a creación de plazas y 604.7 millones de pesos a otras medidas salariales.

De esta forma, las modificaciones de la H. Cámara de Diputados incrementaron en 130.0 por ciento las provisiones para incremento salarial del Ramo, en 162.4 por ciento las provisiones para creación de plazas, y en 130.6 por ciento las asignaciones para otras medidas económicas, laborales y contingentes.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Del aumento de provisiones para incremento salarial en el Ramo 25, un total de 576.7 millones de pesos se destinan al incremento salarial del personal docente en el D.F. y 4,727.9 millones de pesos se agregan a las provisiones para aumentos de salarios de los maestros cuyas remuneraciones son pagadas a través del FAEB.

Así, las provisiones aprobadas de aumento de salarios para maestros en el D.F. se incrementan en un 130.0 por ciento respecto al Proyecto, mientras que las correspondientes a los maestros de educación básica en las entidades federativas lo hacen en 132.7 por ciento.

Por otra parte, la totalidad del aumento que se registra en las provisiones para creación de plazas en el Ramo 25, de 487.2 millones de pesos, corresponde al FAEB. Ello significa un incremento de 162.4 por ciento respecto al Proyecto.

Del incremento de las provisiones para otras medidas de carácter económico, laboral y contingente, 71.7 millones de pesos corresponden a provisiones para el D.F. y 533.1 millones a provisiones para los maestros de las demás entidades federativas.

Esto significa aumentos respecto al Proyecto de 130.6 por ciento en las provisiones para enfrentar medidas económicas y laborales distintas al incremento salarial y creación de plazas en el D.F., y de 132.7 por ciento en las que corresponden a las demás entidades federativas.

El incremento para las provisiones salariales y económicas del Ramo 25 respecto al Proyecto, se encuentra bien reflejado en el Anexo 18. Adecuaciones Aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Ahí se consigna el incremento de 6,396.5 millones de pesos que corresponde a estas provisiones, para llegar a un total de 36,085.6 millones de pesos autorizados por la H. Cámara de Diputados para este Ramo.

El presupuesto para el Ramo 25 consignado en el Anexo 1. Gasto Neto Total, refleja también el aumento de referencia. De igual forma, en el Anexo 8. Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, en el renglón de Provisiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, se refleja también el incremento respecto al Proyecto de 6,396.5 millones de pesos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En el Anexo 19. Reasignación de gasto 2005, que da cuenta del total de reasignaciones por 111,844.3 millones de pesos efectuadas por la H. Cámara de Diputados, en el renglón correspondiente al Ramo 25, también se encuentra registrado el incremento de 6,396.5 millones de pesos.

- **Observaciones.**

Los incrementos exagerados y desproporcionados a las previsiones salariales y económicas destinadas a los maestros de educación básica, aprobadas por la H. Cámara de Diputados en el Ramo 25, constituyen obstáculos significativos al propósito de mantener la estabilidad económica.

Aunque el hecho de que existan previsiones salariales tan elevadas en el presupuesto no significa que el Gobierno mecánicamente las tenga que conceder como incrementos salariales o creación de plazas, la acción de la H. Cámara de Diputados de aumentar respecto al Proyecto enviado por el Ejecutivo en forma tan desproporcionada estas previsiones (en un 130.0 por ciento las destinadas a incrementos salariales, en 162.4 por ciento las dirigidas a creación de plazas y en 130.6 por ciento las dirigidas a otras medidas de carácter económico, laboral y contingente), constituye una clara señal hacia la sociedad y especialmente hacia el conjunto de los servidores públicos que integran el magisterio y cuyas remuneraciones son pagadas mediante el presupuesto federal, de que la H. Cámara de Diputados considera que los incrementos salariales, la creación de plazas y las prestaciones que se pagan a los maestros, deben de aumentar a más del doble de lo que establece la política que al respecto ha sido establecida por el Ejecutivo.

Los incrementos salariales implícitos en las previsiones presupuestarias del Ejecutivo en su Proyecto, para las dependencias y entidades, eran de 3.7 por ciento. Al aumentar la H. Cámara de Diputados la previsión para incremento salarial de los maestros en un 130.0 por ciento, implícitamente está modificando esta política salarial a 8.5 por ciento, es decir, más del doble de la inflación promedio esperada para 2005.

Lo anterior, además de constituir una intromisión del Poder Legislativo en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, produce daños graves al Gobierno Federal y pone en riesgo el proceso de estabilización económica:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- a) El aumento salarial que, mediante la aprobación de la H. Cámara de Diputados de un incremento tan desproporcionado del paquete salarial para los maestros cuyas percepciones son cubiertas con presupuesto federal, generará otras presiones hacia el Gobierno Federal.
- b) Por otra parte, al recibir los maestros el incremento implícito en el paquete salarial aprobado por la H. Cámara de Diputados, se romperá en 2005 la tendencia de moderación salarial que han venido observando los sindicatos hacia el cierre de 2004, poniendo con ello en riesgo la meta de inflación y constituyendo una amenaza para la estabilidad económica que sería deseable mantener hacia fines de la Administración.
- c) La regularización anual de un incremento salarial tan considerable, representará para 2006 una presión presupuestaria, solamente por el incremento a maestros, de 14,184.7 millones de pesos.
- d) Un incremento desproporcionado de salarios a los maestros que paga la Federación agudizaría seriamente los desequilibrios presupuestarios que enfrentan la mayor parte de las entidades federativas, pues el incremento salarial federal constituye la base de negociación de los salarios de los maestros locales y de diversas prestaciones referenciadas al salario, que en muchas entidades se hacen extensivas a los maestros federalizados y son absorbidas por los gobiernos estatales.

Por otra parte, las previsiones para creación de plazas que aprobó la H. Cámara de Diputados para el Ramo 25, al incrementarse en 162.4 por ciento por arriba del Proyecto del Ejecutivo, significan elevar de 9,325 a 24,468 el número de nuevas plazas de maestros a crear en 2005.

Si bien en educación media superior y superior el país enfrenta rezagos que hacen necesaria la concurrencia de nuevos profesores, el incremento que se está planteando en el número de plazas para educación básica es excesivo y rebasa de manera importante los promedios de creación de plazas en este sector en los últimos años. Ante la baja que se está presentando en la demanda de educación primaria, antes de acelerar de manera tan importante la creación de nuevas plazas para educación básica, parecería más razonable constituir procesos de conversión de plazas que permitieran atender los niveles y las regiones que aún presentan crecimiento de demanda.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Cabe anotar que, en el presente año, se crearon 7,401 plazas de maestros de educación básica y que el promedio de 2000 a 2004 es inferior a las 10,000 plazas anuales.

Es importante señalar que el aumento en las provisiones para otras medidas económicas, de 130.6 por ciento, al comprender generalmente prestaciones, tiene un impacto importante de regularización que, por un lado, presiona las finanzas públicas en forma directa y, por otro, crea presiones que se trasladan en forma horizontal a otros grupos de trabajadores, acrecentando irresponsablemente el pasivo laboral del sector público hacia el futuro.

El compromiso de la presente administración con el mejoramiento de los ingresos y prestaciones de los maestros y otros grupos de sus trabajadores es evidente. En particular, de finales del año 2000 a la fecha, el salario promedio magisterial ha pasado de 4.0 a 4.4 veces el salario mínimo general.

Es propósito del Gobierno Federal continuar mejorando el bienestar de este sector laboral, tan importante para el país. Sin embargo, dicha evolución no debe exceder las posibilidades presupuestarias para su financiamiento. La experiencia indica que cuando éstas se rebasan se genera inestabilidad económica y acaba perjudicando precisamente a los grupos de trabajadores a quienes se pretendía beneficiar.

49. ANEXOS 1, 10 y 18, los cuales aparecen en las páginas 135, 143 y 163.

- **Descripción del problema:** Ramo 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No se contemplaron recursos para la creación de plazas correspondientes a las nuevas salas regionales.

- **Observaciones.**

La H. Cámara de Diputados autorizó una reasignación de 200.0 millones de pesos para la creación de Salas Regionales. Este monto sólo incluye la infraestructura de las mismas y no tiene recursos para creación de plazas, en el Anexo 10.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

50. ANEXOS 1, 9, 18 y 19 los cuales aparecen en las páginas 135, 142, 163 y 173.

- Descripción del problema: Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Las asignaciones autorizadas para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones Múltiples y para el Fondo de Aportaciones Federales para la Educación Tecnológica y de Adultos, incumplen con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal para su determinación.

- Observaciones.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), 602.0 millones de pesos

Incluyen asignaciones para siete entidades federativas dentro del Fondo de Educación Básica para gasto de operación e inversión de centros de desarrollo infantil, educación inicial por 261.0 millones de pesos. Sin embargo, la educación inicial no forma parte de la educación básica y constituye una competencia exclusiva de los gobiernos locales, por lo que no debe tener cabida dentro de las aportaciones federales para educación básica. En otras palabras, son asignaciones selectivas, al margen de las disposiciones aplicables de la Ley de Coordinación Fiscal y contribuyen a agudizar la inequidad en la distribución del gasto educativo.

Estas asignaciones violentan elementos determinantes del Fondo de Educación Básica, contenidos en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual consigna los elementos que de manera exclusiva deben considerarse para determinar anualmente el monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal dentro el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, los cuales son los siguientes:

- a) El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

b) Los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- o Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- o El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
- o La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

La asignación referida no cumple con ninguno de los elementos consignados en el citado precepto.

Adicionalmente, al incorporarse, indebidamente, un nuevo componente de cobertura en el Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB), dará lugar a profundizar la problemática de insuficiencia en las aportaciones federales para el sostenimiento de la educación básica, por la que hoy día incluso el Ejecutivo Federal enfrenta controversias constitucionales interpuestas por los gobiernos estatales en demanda de mayores recursos para atender los servicios de educación básica descentralizados.

Al ser medida aisladas, también promueven un mayor desequilibrio en la distribución del gasto educativo a nivel nacional y generarán presiones de gasto a futuro por parte del resto de las entidades federativas para obtener un tratamiento equivalente.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Aportaciones federales para educación tecnológica y de adultos, 204.6 millones de pesos.

Estas asignaciones están al margen de las disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal y violentan los elementos para el cálculo de este fondo, contenidos en el artículo 43 de dicha Ley, los cuales son:

a) Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

b) Los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- o Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
- o El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y
- o La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

c) Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La asignación referida no cumple con ninguno de los elementos consignados en el citado precepto.

Fondo de Aportaciones Múltiples, 788.4 millones de pesos

El Fondo de Aportaciones Múltiples conforme al artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal, se determina con una proporción del 0.814 por ciento de la Recaudación Federal Participable autorizada en la Ley de Ingresos de la Federación, esto significa para 2005 un monto de 8,673.7 millones de pesos. La asignación aprobada por la H. Cámara de Diputados, es superior en 788.4 millones de pesos, incumpliendo así lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reducción por 897.3 millones de pesos

Este fondo se determina con base en lo dispuesto en el artículo 36 incisos a) y b) de la Ley de Coordinación Fiscal, con una proporción del 2.5623 por ciento de la Recaudación Federal Participable autorizada en Ley de Ingresos de la Federación, lo que arroja un monto para 2005 de 27,303.0 millones de pesos. La asignación aprobada por la H. Cámara de Diputados, es inferior en 897.3 millones de pesos, incumpliendo así lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal.

51. ANEXOS 1, 18 y 19, los cuales aparecen en las páginas 135, 163 y 172.

- **Descripción del problema: Ramo 36 Seguridad Pública.**

La H. Cámara de Diputados dispuso una asignación de 412.0 millones de pesos para "Socorro de Ley" y 32.8 millones de pesos para el Consejo de Menores, incluida en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública.

- **Observaciones.**

El destino de los recursos que se reasignan no garantiza un gasto eficiente ya que no obedece a una debida planificación de los recursos, para el pago de la cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales (Socorro de Ley).



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El Gobierno Federal propuso que se destinaran 338.0 millones de pesos, los cuales cubrirían una cuota diaria por reo de 18.0 pesos, con lo que se atiende a un promedio de 51,440 internos en la República, que cumple con las necesidades de todos los Centros de Readaptación Social (CERESOS) en el país. La asignación que autorizó la Cámara por 412.0 millones de pesos implica que se excederían los parámetros para un eventual aumento en la cuota, además de que no guarda correspondencia con el censo de internos sentenciados por delitos del fuero federal.

Para el caso del órgano administrativo desconcentrado Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública, el monto propuesto por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados (58.2 millones de pesos) permitía cumplir razonablemente con la administración e impartición de justicia en el ámbito de los menores infractores y coordinar las políticas del sistema nacional en la materia, dentro de un marco de protección y respeto de garantías, que tutele el interés supremo del menor.

Por lo anterior se considera excesiva la asignación adicional de 32.8 millones de pesos, ocasionando así una distracción de recursos para unidades responsables de la Secretaría de Seguridad Pública que requieren un mayor apoyo.

52. ANEXOS 3 y 18, los cuales aparecen en las páginas 136 y 163.

- Descripción del problema. Ramo 38 CONACYT

En el Anexo 3 denominado Programa de Ciencia y Tecnología, se considera únicamente el incremento de 1,248.8 millones de pesos correspondiente a la reasignación al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); sin considerar el efecto que tienen las reasignaciones adicionales en otras dependencias y entidades que contribuyen al desarrollo del Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT).

- Observaciones.

El PECYT se integra con las aportaciones de diversas dependencias y entidades del Gobierno Federal, mismas que desarrollan actividades científicas y tecnológicas incluyendo al mismo CONACYT, y que en su conjunto conforman un programa transversal que suma los esfuerzos de la Administración Pública Federal encaminadas



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

a las diversas vertientes de la Ciencia y la Tecnología. Cabe recordar que este esquema fue aprobado por la misma Cámara en la Ley de la materia.

Ahora bien, metodológicamente el Anexo 3 es el resultado de la totalidad de las asignaciones que en términos programáticos corresponden al ámbito del PECYT, es decir, a través de la clasificación programática se obtiene el presupuesto total de la Administración Pública Federal, que incide en la materia de Ciencia y Tecnología.

En ese sentido, el anexo señalado no es congruente con las múltiples reasignaciones que se detallan en los anexos específicos, ya que en el Anexo 3 del Presupuesto solamente se adicionó a la cifra propuesta por el Ejecutivo, la reasignación correspondiente al Ramo 38, quedando en 28,852.3 millones de pesos, omitiendo el efecto agregado de las variaciones en otros sectores que igualmente inciden en el resultado final del Programa de Ciencia y Tecnología.

En consecuencia, la información es parcial al no incluir el monto neto de las adecuaciones al presupuesto señalado en el Anexo 18. Es necesaria la revisión de la cifra, particularmente por las ampliaciones para los sectores de Educación y Salud, cuyas erogaciones en buena medida participan en el Gasto en Ciencia y Tecnología.

53. ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, INCISO d), el cual aparece en la página 15.

- **Descripción del problema.**

Inconsistencia entre el monto de la importación de mercancía para reventa de Petróleos Mexicanos y el precio del barril de crudo de exportación aprobado. En este sentido, la disposición objeto de observación quedó en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 10. ...

I. ...

d) La importación de mercancía para reventa, incluyendo el costo de maquila, asciende a \$70,398,216,772.00. La cantidad que exceda de este monto no se considerará para evaluar el cumplimiento de la meta de balance financiero señalada en la fracción I de este artículo, y

...”



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- **Observaciones.**

Para hacer consistente el importe de la mercancía para reventa con el nuevo precio de referencia del crudo de exportación de 27.0 dólares de los Estados Unidos de América por barril, es necesario ajustarlo para que éste se ubique en \$78,044,806,208.00.

De no cambiarse esta cifra, se vería afectada la meta de balance financiero para Petróleos Mexicanos, implicando automáticamente un ajuste a su gasto programable por un monto equivalente a la diferencia entre ambos importes. Esta situación afectaría considerablemente la operación del organismo, ya que de origen el presupuesto de Petróleos Mexicanos, que se envió como proyecto, contemplaba importantes esfuerzos de reducción en el gasto programable.

54. ARTÍCULO 29, el cual aparece en las páginas 38 a 40.

- **Descripción del problema.**

El artículo 29 del Decreto aprobado contraviene la Ley Federal de Radio y Televisión y establece diversas disposiciones para el gasto en comunicación social.

- **Observaciones.**

Los denominados "Tiempos del Estado", a diferencia de los "tiempos fiscales" son una obligación que deriva directamente de una concesión de radio y televisión, consistente en otorgar gratuitamente a las dependencias del Ejecutivo Federal 30 minutos de tiempo aire para la difusión de acontecimientos de diversa índole y otros asuntos de interés general. Estos tiempos se establecen y regulan por el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión que expresamente faculta al Ejecutivo Federal para utilizar dichos tiempos con el material que le proporcionen las dependencias de la Administración Pública Federal.

Por lo antes expuesto, la distribución que el artículo 29 del Decreto establece sobre los "Tiempos del Estado" entre los Poderes de la Unión y entes públicos federales, contraviene la Ley Federal de Radio y Televisión.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por otro lado, el artículo objeto de observación establece diversas obligaciones de regulación administrativa a dependencias y entidades en materia de comunicación social, las cuales no tienen sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales u otras leyes.

En este sentido, el artículo 29 del Presupuesto de Egresos viola el *principio de jerarquía normativa*, ya que tal ordenamiento no puede modificar las disposiciones de leyes vigentes que fueron aprobadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión y promulgadas por el Ejecutivo Federal.

55. ARTÍCULO 56, PRIMER PÁRRAFO, el cual aparece en la página 79.

- **Descripción del problema.**

La distribución de gasto programable del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios está referida equivocadamente al Anexo 16:

“ARTÍCULO 56. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el Anexo 16 del mismo.

...”

- **Observación.**

El Anexo 16 corresponde a la distribución del gasto del Ramo 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Por lo anterior es necesario que se corrija en este artículo que el gasto del Ramo 33 se distribuye conforme a lo establecido en el Anexo 9 de dicho Decreto.

56. ARTÍCULO 61, PÁRRAFO TERCERO, el cual aparece en la página 84.

- **Descripción del problema.**

La creación en el artículo 61 del Decreto de una nueva vertiente dentro del Programa de Incentivos Estatales denominada “Fondo de Inversión Estatal para el Desarrollo



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Social”, contraviene lo dispuesto en el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación y duplica acciones del Ramo 33.

- **Observaciones.**

De conformidad con el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, 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, pero no le corresponde a esta última crear nuevos programas ni establecer reglas para su ejecución.

Al crear esa Cámara de Diputados una vertiente al Programa de referencia y establecer la ejecución de acciones concretas, claramente violó los ordenamientos señalados.

Adicionalmente, se duplica con acciones del Ramo 33 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, canaliza recursos a las entidades federativas para incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura de servicios básicos en las regiones más marginadas del país, conforme a lo siguiente:

- El Fondo para la Infraestructura Social Municipal, destina recursos a la provisión de los siguientes servicios: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.
- El Fondo para la Infraestructura Social Estatal, para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

La nueva vertiente representa de una manera implícita una ampliación al Ramo 33 y constituye una presión para incrementar de manera anual dichos recursos, como sucede en el caso del Ramo 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

57. ARTÍCULO 61, PÁRRAFO OCTAVO, el cual aparece en la página 85.

- **Descripción del problema.**

En el marco de los Acuerdos y Convenios de Coordinación suscritos con las Entidades Federativas, se establece la posibilidad de concertar gastos indirectos de los programas de subsidio del Ramo 20, de los cuales 25 por ciento serán ejercidos por quien ejecute el programa y el 75 por ciento por la Federación, en los términos siguientes:

“Artículo 61. ...

Derivado de este instrumento se suscribirán acuerdos y convenios de coordinación y anexos de ejecución en los que se establecerán: la distribución de los recursos de cada programa o región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación y pobreza, indicando en lo posible la asignación correspondiente a cada municipio; las atribuciones y responsabilidades de la federación, estados y municipios y las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno en que concurran en sujeción a los programas concertados. **Los recursos destinados para ser aplicados como gastos indirectos a las obras y acciones sociales de los programas concertados entre las entidades federativas y la federación del Ramo 20, Desarrollo Social, serán ejercidos: el 25 por ciento quien ejecute el programa, y el 75 por ciento la federación; para lo cual, las reglas de operación preverán lo conducente.**

...”

- **Observaciones.**

Esta disposición invade la esfera de competencia del Ejecutivo y contraviene el artículo 26 constitucional en materia del Sistema de Planeación Nacional, ya que la Cámara de Diputados no tiene facultades para obligar al Ejecutivo a suscribir convenios de coordinación con las entidades federativas ni determinar las condiciones en que los mismos deben formalizarse.

Asimismo, los convenios de coordinación que se suscriben en materia de desarrollo social no contemplan acuerdos en cuanto a los gastos indirectos, sino únicamente establecen los montos globales que corresponden para cada programa. Por otro lado, los gastos indirectos se asignan con base en criterios que no son homogéneos, tales como: la cobertura y las particularidades de los programas. Por ello, resulta improcedente el que se establezcan porcentajes fijos que deberán observarse en todos los casos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La propuesta puede llegar a constituir un incentivo perverso para que las entidades federativas demanden un porcentaje elevado de dichos gastos, que les permitan financiar otras actividades y gastos no asociados con la entrega de los subsidios a la población beneficiaria, como por ejemplo: sueldos y salarios, papelería, vehículos, entre otros.

De manera similar, dicho comportamiento pudiera extenderse a organizaciones de la sociedad civil y campesinas que participen en la operación de los programas.

En ambos casos, un mayor porcentaje de gastos indirectos necesariamente se traduce en menores apoyos para la población en pobreza extrema y en una distribución de dichos gastos indirectos inequitativa que no responda al costo real de entrega de los apoyos.

58. TRANSITORIOS CUARTO Y TRIGÉSIMO SEGUNDO, los cuales aparecen en las páginas 122 y 131.

- **Descripción del problema.**

Los artículos transitorios cuarto y trigésimo segundo del Decreto invaden esferas de competencia entre órdenes de gobierno y presentan inconsistencias jurídicas.

- **Observaciones.**

El artículo trigésimo segundo transitorio, además de contener su primer párrafo el mismo texto que el artículo cuarto transitorio, establece que los recursos para el Programa Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se distribuirán conforme a los porcentajes correspondientes al ejercicio anterior y que los subsidios serán ejercidos por la dependencia que el estado beneficiario determine, indicando además su destino específico.

Dichas disposiciones obligan al Ejecutivo Federal a administrar y ejecutar el programa en materia indígena bajo cierta modalidad, vulnerando sus facultades constitucionales como ejecutor del gasto. Asimismo, invaden la facultad que le corresponde en términos del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de determinar los subsidios.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por otra parte, es impérrante resaltar que las disposiciones contenidas en los artículos mencionados contravienen lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ya que la coordinación de acciones entre la Federación, los Estados y los Municipios con las comunidades indígenas, se reduce exclusivamente a decisiones de carácter estatal, invadiendo las atribuciones que en dicha materia tiene la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, conforme a las recientes reformas constitucionales y legales que aprobó esa Cámara.

Lo anterior, aunado a que los recursos para atender requerimientos de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas se encuentran contemplados en el presupuesto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuya Ley prevé en sus artículos 1 y 2 fracción III la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y su autonomía operativa, técnica, presupuestaria y administrativa. En este sentido, los artículos transitorios aprobados por la H. Cámara de Diputados son violatorios de dicho ordenamiento.

Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ya ha celebrado convenios con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para la aplicación de recursos de los tres órdenes de gobierno, concurrencia que ha permitido multiplicar los beneficios destinados a la población indígena con mayores carencias en materia de infraestructura, constituyendo esta política un elemento de equilibrio para acotar facultades discrecionales que discriminan a comunidades y pueblos indígenas, por no considerarlas prioritarias. Adicionalmente, se han contemplado acciones regionales que involucran a más de una entidad federativa y la participación de diversas dependencias y entidades federales, ventaja que los transitorios aludidos merman.

Finalmente, al delegar los artículos transitorios en las entidades federativas, en forma exclusiva, la aplicación de los recursos por la dependencia que el propio Estado determine, viola el artículo 2, apartado B de la Constitución que dispone: "La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, **las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos**", disposición



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

que se refleja en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Por lo anteriormente expuesto, resulta necesaria la eliminación de los artículos transitorios citados a efecto de preservar la eficiencia, equidad y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos destinados a la atención de los pueblos indígenas.

59. TRANSITORIO SÉPTIMO y ANEXO 7, los cuales aparecen, respectivamente, en las páginas 123 y 141.

- **Descripción del problema.**

No obstante que en el artículo séptimo transitorio se establecen nuevas obligaciones a cargo del Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC., los recursos financieros para su apoyo previstos en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, fueron eliminados.

Dichos recursos se previeron para apoyar al citado Banco a mantenerse en operación, al cubrirle parte de las erogaciones en que incurre anualmente en su labor de promoción de las exportaciones.

- **Observaciones.**

Al elaborarse el Presupuesto se previó que Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC. presentaría en el ejercicio fiscal de 2005 índices de capitalización por abajo del 8 por ciento que, de acuerdo a las reglas de capitalización de las instituciones de banca de desarrollo, es el mínimo requerido para mantenerse en operación. Lo anterior se consideró que sería consecuencia principalmente de que, al igual que en ejercicios anteriores, los resultados de operación de la Institución serían negativos, en buena medida, por los gastos asociados a la promoción de exportaciones y, adicionalmente, por el hecho de la inminente entrada en vigor de las nuevas reglas de calificación de cartera crediticia de las instituciones de crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las cuales al reflejar de mejor manera la posición financiera de la institución, tendrían efectos adversos sobre su índice de capitalización a partir de diciembre de este año.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La decisión de la H. Cámara de Diputados agrava la posición financiera de Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC., y lo alejan aún más del nivel mínimo de capital requerido para operar, al imponer a esta institución la obligación de coordinar con cargo a su presupuesto las actividades de promoción de exportaciones y la atracción de la inversión extranjera de la totalidad del sector público.

Lo anterior, atenta contra la permanencia del Banco y resulta contradictorio con el punto de acuerdo tomado el pasado 25 de agosto por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que plantea que esa Institución Bancaria debe ser fortalecida y no debilitada, y que liquidarla o fusionarla es privar al país de un instrumento eficaz de política de fomento.

Por último, el artículo transitorio en comento contraviene 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 todo lo anterior, se considera que dicho transitorio y que la cancelación de los 300 millones de pesos en el rubro de acciones de apoyo para la banca de desarrollo del Ramo 23, no son procedentes.

60. TRANSITORIOS OCTAVO, TRIGÉSIMO SEXTO Y SÉPTIMO, los cuales aparecen en las páginas 123, 132 y 133.

- **Descripción del problema.**

El artículo 21, fracción I, inciso j), del Decreto aprobado, sobre el cual el Ejecutivo Federal no tiene observación alguna, establece la aplicación que se le deberá dar a ingresos petroleros excedentes, mientras que los artículos octavo, trigésimo sexto y trigésimo séptimo, previeron destinos distintos.

- **Observaciones.**

El mencionado artículo 21, fracción I, inciso j), señala que los ingresos excedentes a que se refiere dicho inciso se distribuirán de la siguiente manera: 25% al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros; 25% a mejorar el balance económico del sector público y 50% para gasto de inversión en PEMEX y sus organismos subsidiarios.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Sin embargo, el artículo octavo transitorio establece una aplicación diferente para dichos recursos, destinándolos a la creación de un Fondo para la rehabilitación de áreas y ecosistemas afectadas por la actividad industrial de esa paraestatal y para apoyar a los sectores productivos afectados y en desventaja por la actividad de PEMEX- Exploración y Producción.

Igualmente, el artículo trigésimo sexto dispone un destino distinto para los mismos recursos excedentes, pues decide que se aplicarán a la SEDENA por un monto de mil millones de pesos y a SEMAR por quinientos millones de pesos para su gasto de inversión, la construcción del sector naval de La Paz, BC y la adquisición de cuatro lanchas interceptoras.

Finalmente, el artículo trigésimo séptimo también estableció un destino diferente de los multicitados recursos excedentes y, en esta ocasión, decide etiquetarlos para:

- a) El Instituto Mexicano del Seguro Social hasta la cantidad de mil millones de pesos, quien los destinará al capítulo de servicios generales;
- b) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado hasta por la cantidad de trescientos millones, quien los destinará a los capítulos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, y
- c) El Instituto Federal Electoral hasta por la cantidad de doscientos millones de pesos, quien los destinará para garantizar el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior, en el caso de que el Congreso de la Unión apruebe las modificaciones relativas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Independientemente de lo anterior, lo señalado en el artículo trigésimo sexto transitorio invade el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo a mi cargo, puesto que se pretende tomar decisiones que competen a la función administrativa, particularmente en cuanto a la adquisición de cuatro lanchas interceptoras que, si bien pueden ser requeridas por las fuerzas navales, corresponde precisamente a la dependencia del Ejecutivo Federal competente determinar si, con base en los objetivos y metas de los programas a su cargo, la adquisición de las lanchas es prioritaria o existen otros bienes o servicios indispensables que deben adquirirse o contratarse primeramente, así como



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

la modalidad de dichas contrataciones y, en su caso, las especificaciones técnicas correspondientes. Pretender que esa Soberanía determine a ese grado de detalle los bienes que habrá de adquirir y los servicios que habrá de contratar el Ejecutivo Federal, equivale a pretender administrar al Gobierno Federal desde la H. Cámara de Diputados, función que constitucionalmente no le corresponde.

Adicionalmente, la disposición hace referencia erróneamente al Anexo 1.D. del Decreto, lo cual implicaría que dos dependencias, Defensa Nacional y Marina, estuvieran incluidas en un anexo que se refiere a las entidades sujetas a control presupuestario directo.

Por otro lado, el transitorio trigésimo séptimo contraviene lo dispuesto en la Ley del Seguro Social, dado que en términos del artículo 272 de la misma: "Las cuotas, contribuciones y aportaciones que conforme a lo dispuesto en esta Ley deberá enterar el Gobierno Federal al Instituto, **se manifestarán de manera expresa**, señalando su destino específico, **en un apartado individual del correspondiente Decreto** del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente se apruebe, **haciendo referencia al total del gasto** que se prevea habrá de ejercer el propio Instituto señalando, en su caso las reglas para su control y seguimiento". Así, los recursos que el Gobierno Federal debe aportar al Instituto deben aprobarse en un apartado especial del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual se prevé expresamente en el artículo 5 del mismo. En este sentido, el transitorio citado va más allá de lo previsto en la Ley del Seguro Social pretendiendo asignar mayores recursos a los aprobados en el artículo 5 del Decreto referido por conceptos distintos a los previstos en la Ley y sobre los cuales el Gobierno Federal no tiene sustento legal para aportarlos al Instituto, que sólo pueden ser para las cuotas, contribuciones y aportaciones a los ramos de seguro, así como para cubrir las pensiones en curso de pago.

Dicho transitorio se opone a dicha Ley dado que el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se refiere a ampliaciones líquidas a los presupuestos que deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; asimismo, el propio transitorio pretende dar un destino distinto a los previstos en la Ley del Seguro Social, que como se señala en el párrafo anterior y en los artículos 275, fracción IV, inciso b) y el duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social de 1995, los recursos que otorga al IMSS el Gobierno Federal, son para cubrir las cuotas,



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

contribuciones y aportaciones a los ramos de seguro y para las pensiones en curso de pago.

En el caso de los excedentes que pretenden destinarse al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cabe destacar que los excedentes para dicho Instituto ya están previstos en el propio artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el inciso a) de la fracción I. Asimismo, los excedentes a que se refiere el transitorio se pretenden destinar a gasto corriente, a fines tan amplios como servicios personales, materiales, suministros y servicios generales, cuando la lógica del citado artículo 21, fracción I, inciso j), es destinar los excedentes a gasto en infraestructura, al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y a mejorar el balance económico del sector público.

Adicionalmente, el pretender otorgar al ISSSTE mayores ingresos contravendría lo señalado en el régimen de contribuciones por cuotas y aportaciones que recibe dicho Instituto, definido en los artículos 16 y 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que no existe fundamento legal para otorgar recursos adicionales al ISSSTE provenientes de ingresos excedentes distintos a los generados por el propio Instituto, definidos en el citado artículo 21, fracción I, inciso a).

Por otro lado, respecto de lo previsto en el artículo trigésimo séptimo transitorio, es jurídica y materialmente imposible que los referidos excedentes se destinen a partir del primer trimestre a una actividad que no está sustentada en el marco constitucional y legal y que está supeditada a una eventual reforma a las disposiciones correspondientes. Asimismo, cabe señalar que esta disposición violenta la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral, dado que se está previendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le autorice ampliaciones a su presupuesto en los términos del artículo 21, fracción I, inciso j) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, cuando dicho Instituto es independiente del Poder Ejecutivo. Cabe señalar que las ampliaciones al presupuesto del Instituto están previstas en el artículo 22 del propio Decreto, el cual establece que compete al Instituto autorizar las ampliaciones a su presupuesto con cargo a los ingresos excedentes que, en su caso, genere.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

61. DÉCIMO TRANSITORIO, el cual aparece en la página 124.

- **Descripción del problema.**

El artículo Décimo transitorio establece:

"DÉCIMO. Con la finalidad de abatir la pérdida de ingresos por el robo de combustible (gasolina, diesel, turbosina y gas licuado de petróleo), Petróleos Mexicanos deberá adoptar a más tardar en los primeros 45 días del año siguiente, los sistemas de tecnología de punta que identifiquen los combustibles que suministra el mercado. En el caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables."

- **Observaciones.**

A través de la disposición objeto de observación, esa H. Soberanía invade el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo a mi cargo, puesto que pretende tomar decisiones que competen a la función administrativa, particularmente en cuanto a las medidas que deberán adoptarse para combatir el robo de combustibles, lo que, además, no es materia del Decreto de Presupuesto de Egresos. Asimismo, resulta improcedente el plazo de cuarenta y cinco días que se establece para que el Ejecutivo pueda adquirir la tecnología referida. Conforme al marco jurídico en materia de contrataciones gubernamentales, resulta imposible dar cumplimiento a esta disposición, situación que se agrava cuando se prevé el fincamiento de responsabilidades en caso de incumplimiento. Esta disposición conduciría ineludiblemente a su incumplimiento y, por lo tanto, se considera improcedente.

62. TRANSITORIO DÉCIMO NOVENO, el cual aparece en la página 126.

- **Descripción del problema.**

Los recursos adicionales para el Ramo 39 destinados al Estado de Campeche no tienen sustento en la legislación aplicable. El artículo Décimo Noveno Transitorio aprobado por esa Soberanía establece:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

“De conformidad con la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria que en su estrategia cuatro señala, entre otros aspectos, reconocer la aportación del Estado de Campeche a la producción de petróleo, y que las Participaciones a Entidades Federativas derivadas de los ingresos por derechos de hidrocarburos que recibe no reflejan la extracción de hidrocarburos en dicha entidad federativa, en este presupuesto se contemplan \$600,000,000.00 pesos en el Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, en adición a los recursos que le corresponden del programa de apoyo financiero a las entidades federativas de este ramo. Estos recursos se enterarán de manera ágil y oportuna divididos en doce mensualidades para proyectos de inversión en infraestructura, así como para la operación, conservación y mantenimiento de infraestructura social”.

- **Observaciones.**

La Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria es el resultado de un esfuerzo conjunto entre las autoridades federales y locales para definir y buscar soluciones a la problemática que presenta la coordinación fiscal en México; no obstante, no puede incorporarse una disposición en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación sustentándose en la misma, en virtud de que ésta no cuenta con la obligatoriedad de una disposición legal.

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal vigente establece la forma en que debe llevarse a cabo la distribución de las Participaciones Federales a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, determinando la distribución de los recursos a través de una fórmula que utiliza como base criterios de población y la aplicación del coeficiente de participaciones.

Asimismo, cabe señalar que la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2-A, fracción II, ya establece un mecanismo de compensación, a través del cual se destinan recursos adicionales a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Para ello, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios tienen la obligación de informar mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios que reciben este beneficio.

Si bien el punto 3.6 de la referida Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, referente al Diagnóstico del rubro de Colaboración y Coordinación Intergubernamental, establece que el actual sistema de distribución de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

participaciones requiere ser evaluado para perfeccionarlo y adecuarlo, dicha propuesta deberá, en su caso, ser adoptada a través de su incorporación en un ordenamiento que otorgue seguridad jurídica a los diversos órdenes de gobierno y a los gobernados.

Por otro lado, el otorgar recursos adicionales al Estado de Campeche por la vía propuesta, representaría un factor de inequidad para las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que no reciban dicho beneficio.

63. TRANSITORIO VIGÉSIMO SÉPTIMO, el cual aparece en la página 130.

- **Descripción del problema.**

El artículo vigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación establece:

“Con la finalidad de celebrar el Forum Universal de las Culturas Monterrey 2007, en el Estado de Nuevo León, **se canalizará 250,000,000.00 millones (sic) de pesos para la creación de un fideicomiso que financie este proyecto.** Estos recursos presupuestados en el Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, **en adición a los recursos que le corresponden a Nuevo León del programa de apoyo al fortalecimiento de las entidades federativas de este ramo,** se enterarán de manera ágil y oportuna divididos en doce mensualidades.”

- **Observaciones.**

Mientras que en los anexos 16 y 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, se establece un monto de 250.0 millones de pesos para el Forum de las Culturas y el Conocimiento 2007, a celebrarse en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, como parte de los recursos autorizados al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); en el artículo vigésimo séptimo transitorio del Decreto, se establece una asignación adicional por un monto de 250,000,000.0 millones (sic) de pesos. Lo anterior, representa una inconsistencia entre los anexos referidos y el artículo transitorio indicado, en lo que se refiere al monto asignado. Por ello, se debe eliminar el transitorio objeto de observación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Cabe señalar que el artículo observado contiene un error al señalar que serán destinados 250 millones de millones, es decir 250 billones de pesos a la organización del evento, lo cual representaría aproximadamente 140 veces la totalidad de erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante lo anterior, si la pretensión fuera otorgar recursos adicionales al PAFEF, se presentan las siguientes consideraciones:

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Se podrán otorgar subsidios a **actividades prioritarias**, cuando sean **generales**, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación". En este sentido, el otorgamiento de recursos para este tipo de actividades no está considerado por la Constitución ni por ninguna otra disposición, como una actividad de carácter prioritario; de forma que, la disposición objeto de observación no cumple con los requisitos señalados en la Carta Magna para el otorgamiento de subsidios ni el requisito de generalidad, ya que se otorga a una sola entidad federativa.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 del Decreto, las erogaciones previstas para el Ramo General 39, PAFEF, son subsidios que se otorgan a las entidades federativas conforme a la distribución prevista en el Anexo 16 del propio Decreto, las cuales se deben destinar a inversión física (cuando menos el 50 por ciento); saneamiento financiero; apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones (particularmente reservas actuariales); modernización de catastros; modernización de los sistemas de recaudación locales; desarrollo de mecanismos impositivos para ampliar la base gravable; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, y para los sistemas de protección civil en las entidades federativas.

En virtud de las disposiciones que, a iniciativa de la propia Cámara, fueron incluidas en el proyecto aprobado, relativas a la aplicación de los recursos del PAFEF, la asignación autorizada al estado de Nuevo León, en adición a los recursos que le corresponden del Anexo 16, no es congruente con los destinos a los que se pueden aplicar los recursos del PAFEF establecidos en el artículo 57 del Decreto.

En otro orden de ideas, se contraviene lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal toda vez que, de conformidad con dicho precepto, será facultad del Ejecutivo Federal determinar la forma en que deberán



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares. De tal forma, la disposición objeto de observación, limita las atribuciones del Ejecutivo Federal e invade su esfera de competencia,

Por otra parte, con la asignación de recursos a dicho proyecto, se estaría duplicando el otorgamiento de subsidios, vía PAFEF, para el Estado de Nuevo León, lo cual resulta inequitativo para las demás entidades federativas.

Asimismo, y tomando en cuenta la posibilidad de que se pudieran celebrar actividades análogas en otras entidades federativas o, incluso, dentro del mismo Estado de Nuevo León, resulta una disposición discrecional que se limita únicamente a un solo proyecto.

En virtud de lo anterior, será necesario eliminar dicha disposición transitoria, con la finalidad de cumplir con las disposiciones aplicables en materia de subsidios y mantener la equidad en la asignación y ejercicio de recursos públicos.

64. TRANSITORIO TRIGÉSIMO TERCERO, el cual aparece en la página 131.

- **Descripción del problema.**

El artículo Trigésimo Tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 aprobado por esa H. Cámara de Diputados, establece que durante dicho ejercicio fiscal, la Secretaría de Salud destinará los recursos del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos previsto en la Ley General de Salud, conforme lo siguiente:

- a) En un 75 por ciento para la investigación, prevención y atención de las enfermedades asociadas al tabaquismo, en partes iguales, a través de los Institutos Nacionales de Cardiología; de Enfermedades Respiratorias y de Cancerología, y
- b) El 25 por ciento restante lo ejercerá en partes iguales en los estados productores de tabaco, a través del Fondo de Aportaciones Para los Servicios de Salud contemplados en los artículos 25, 29, 30 y 31 de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

- **Observaciones.**

El 15 de mayo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley General de Salud que establece el funcionamiento del Sistema de Protección



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Social en Salud. Dentro de las acciones que establece esta reciente reforma, se encuentra la relativa a la constitución y administración del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos.

El artículo 77 Bis 29 de la referida Ley, señala expresamente los rubros que son considerados como gastos catastróficos para efectos del Sistema: "...a los que se derivan de aquellos tratamientos y medicamentos asociados, definidos por el Consejo de Salubridad General, que satisfagan las necesidades de salud mediante la combinación de intervenciones de tipo preventivo, diagnóstico, terapéutico, paliativo y de rehabilitación, con criterios explícitos de carácter clínico y epidemiológico, seleccionadas con base en su seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social, que impliquen un alto costo en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren".

El Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos se constituye con el objeto de apoyar el financiamiento de la atención de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud que sufran enfermedades de alto costo, tal y como lo establece el referido artículo 77 Bis 29 de la Ley General de Salud.

Asimismo, el artículo 77 Bis 30 de la referida Ley, establece la posibilidad de que con cargo a los recursos de dicho Fondo, se apoyen los centros regionales médicos de alta especialidad, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Salud, mismos que deberán observar los criterios que establece dicho precepto.

Finalmente, es importante mencionar que el artículo 77 bis 5, inciso A), fracción III de la Ley General de Salud, señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, constituir, administrar y verificar el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos.

En virtud de lo anterior, es evidente que los recursos del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos tienen un destino específico establecido por disposición de la Ley General de Salud, por lo que no pueden canalizarse a otros fines que no sean los que expresamente establece dicho ordenamiento.

En este sentido, el artículo Trigésimo Tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 contraviene los referidos preceptos de la Ley



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

General de Salud, toda vez que establece un destino distinto para los recursos del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Como lo hicimos ver desde el inicio del presente instrumento, en virtud del *principio de jerarquía normativa*, el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, no puede modificar las disposiciones de una Ley vigente que fue aprobada por la dos Cámaras del Congreso de la Unión y promulgada por el Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, el referido artículo transitorio afectaría gravemente los objetivos del Sistema de Protección Social en Salud establecido en la Ley de la materia, toda vez que se tendría que canalizar el cien por ciento de los recursos del Fondo a los nuevos destinos previstos en el transitorio, por lo que no existiría disponibilidad presupuestaria para apoyar el financiamiento de la atención de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud que sufran enfermedades de alto costo.

Dentro de este contexto, también es pertinente comentar que la Secretaría de Salud y la industria tabacalera, han establecido un convenio, que estará en vigor hasta el año 2006, mediante el cual esta industria realizará un donativo monetario por cada cajetilla de cigarros vendida, que será destinado, por conducto del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, a la atención de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo.

No obstante, estos recursos son de origen privado y mantienen tal calidad, al ser administrados y contabilizados en una subcuenta específica, dentro del conjunto de los recursos que constituyen el patrimonio del Fondo; asimismo, el destino de estos recursos está sujeto a los términos y condiciones que se establezcan en el correspondiente convenio dentro del marco de dicha ley. Por lo tanto, siendo estos recursos de carácter privado, no fiscales, la Cámara de Diputados no tiene facultades para ordenar un destino distinto al señalado por los particulares que los otorgan en forma de donativos, toda vez que se vulneraría el elemento de la voluntad que motiva al donante. Por lo anterior, no se puede fijar en el Presupuesto de Egresos de la Federación el destino de recursos de carácter privado; además esto iría en contra del objetivo de captar mayores recursos privados para el Fondo, dado que los particulares difícilmente aportarán mayores recursos si no existen reglas de carácter permanente sobre la aplicación de los mismos que garanticen que sus aportaciones serán destinadas al objeto original para el cual los donaron.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

65. TRANSITORIO TRIGÉSIMO CUARTO, el cual aparece en la página 132.

- **Descripción del problema.**

La H. Cámara de Diputados aprobó el siguiente transitorio:

“TRIGÉSIMO CUARTO. Si las asignaciones autorizadas por este Decreto a las distintas dependencias y entidades fueran insuficientes para cubrir las obligaciones del capítulo de servicios personales, dichas dependencias y entidades deberán ajustar su gasto exclusivamente en los grupos jerárquicos identificados con el indicador O, N, M, L, K, J, I, H, G, y el Presidente de la República, a que se refiere el Anexo 11 del presente Decreto.”

- **Observaciones.**

Las adecuaciones y reasignaciones de gasto aprobadas por esa Soberanía en los Anexos 18, 19, 19 A y 19 B, no pueden financiarse con recursos del capítulo de servicios personales de las dependencias y entidades, dado que los ajustes que se plantean en el transitorio observado no pueden generar ahorros en dicho capítulo de gasto puesto que tales medidas conllevan la obligación jurídica contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la legislación laboral, de realizar el pago de liquidaciones y, en su caso, indemnizaciones.

Por otro lado, la disposición implicaría dejar sin empleo a un gran número de servidores públicos de mandos medios y superiores, sin tomar en cuenta que la gran mayoría de estos servidores públicos se encuentran en el nivel medio que va desde Jefe de Departamento (grupo jerárquico O) hasta Director de Área (grupo jerárquico M). La eliminación de plazas tendría que recaer mayoritariamente en esos niveles por el monto de las adecuaciones y reasignaciones de gasto aprobadas por esa Soberanía y tomando en consideración que en el ejercicio fiscal 2004 ya se redujeron significativamente los niveles desde Subsecretario hasta Director General Adjunto. Asimismo, es evidente que no pueden eliminarse los puestos de Secretarios y directores de entidades paraestatales dado que dichos puestos están creados por leyes o decretos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

66. TRANSITORIO TRIGÉSIMO QUINTO y ANEXO 16.A, los cuales aparecen, respectivamente, en las páginas 132 y 151.

- **Descripción del problema.**

Se establece una compensación por 2,100.0 millones de pesos para el Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, justificándose en que existe una diferencia por dicho monto entre la Recaudación Federal Participable (RFP) aprobada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y la estimación de la RFP contemplada en la minuta aprobatoria de la referida Ley de Ingresos que la Cámara de Diputados envió a la Cámara de Senadores. Al efecto el Decreto prevé:

“TRIGÉSIMO QUINTO. Únicamente por el año de 2005 se destinará a través del Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, la cantidad de 2,100 millones de pesos, **por concepto de compensación derivada de la diferencia entre la recaudación federal participable que se estableció en la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 y la estimación de la recaudación federal participable contemplada en la minuta aprobatoria de la Ley de Ingresos de la Federación en comento, que la Cámara envió a la Cámara de Senadores.**

La distribución de estos recursos se hará conforme al Anexo 16 A, **de este Decreto, de acuerdo con los coeficientes efectivos de participación a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal.** Estos recursos deberán destinarse a proyectos de infraestructura física en los términos del Anexo 16 A de este Decreto.”

- **Observaciones.**

Esta disposición pretende justificar la aportación de 2,100.0 millones adicionales al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, por concepto de compensación, basándose en que la recaudación federal participable (RFP) aprobada en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 es distinta a la aprobada en la minuta que envió la Cámara de Diputados para aprobación de la Cámara de Senadores. Sin embargo, al establecer que es una compensación motivada por esa diferencia, reconoce como válida la RFP enviada en la minuta, desconociendo la RFP definitiva que fue aprobada por esa misma Cámara en la referida Ley. Esta situación implica la violación al artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Con el objeto de esclarecer las posibles razones que motivaron este artículo, se considera pertinente aclarar lo siguiente:

- La diferencia entre la RFP que se incluyó, en su momento, en el dictamen de esa Cámara y la minuta enviada por el Senado, puede explicarse por un error de cálculo; sin embargo lo que es claro es que en ningún caso está vinculada con la aplicación del Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE) a partir de 23 dólares por barril de petróleo. Es decir, la diferencia entre 1 billón 73 mil 319.3 millones que contenía la minuta de esa Cámara contra 1 billón 65 mil 564.8 millones de la Cámara de Senadores no tiene vínculo alguno con el ARE.
- El establecer el ARE en 27 ó 23 dólares por barril en la Ley de Ingresos no modifica el nivel de la RFP, porque en ninguno de los dos casos estos recursos forman parte de la RFP de acuerdo con lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal. El único efecto que tiene es sobre la composición de los ingresos petroleros entre el Gobierno Federal y Petróleos Mexicanos. Al aplicar el ARE a partir de 23 dólares por barril, los ingresos propios de Petróleos Mexicanos para 2005 se estiman en 183 mil 197 millones de pesos, mientras que si se aplica a partir de 27 dólares por barril, los ingresos de la paraestatal se incrementarían en 9 mil 436 millones de pesos y en ese mismo monto se reducirían los ingresos petroleros del Gobierno Federal.
- Conforme al artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación **por todos sus impuestos**, así como por **los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería**, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. De dicha disposición se desprende que ni los **aprovechamientos**, ni los productos ni las contribuciones de mejoras, forman parte de la RFP.

Con base en lo anterior, se considera que la compensación que se establece en el referido transitorio no tiene sustento, es violatoria de la Ley de Ingresos aprobada y en consecuencia es improcedente.

Adicionalmente, la distribución que se propone para este monto compensatorio de 2,100.0 millones de pesos, vía el Ramo General 39, rompe con los criterios de distribución que aplican al resto de los recursos asignados a ese ramo y que tradicionalmente han aplicado al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Entidades Federativas. El párrafo segundo del artículo transitorio en comento establece que para la distribución de dicho monto deberán aplicarse los coeficientes efectivos de participación a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal, parámetro que no se utiliza para el resto de las asignaciones. Esta situación contribuye a hacer más complejas las fórmulas de distribución, rompe la homogeneidad del Programa y no se sustenta en una justificación clara. Por todo lo expuesto, se considera improcedente el artículo en comento.

Señoras y señores legisladores:

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el instrumento fundamental de política económica del país, ya que a través de él, se asignan los recursos que nos permiten atender los servicios generales del Estado; incrementar la infraestructura necesaria para garantizar el crecimiento económico; atender a los sectores más necesitados; cumplir con nuestros compromisos internacionales; mejorar la calidad de vida de la población, construir las obras y elementos que soportan las actividades necesarias para la producción; asegurar la prestación de servicios públicos; mejorar la seguridad pública; cuidar y proteger la integridad del territorio nacional, y distribuir de manera equitativa los recursos federales a Estados y Municipios, entre otros.

Debido a la importancia y trascendencia que reviste alcanzar los propósitos señalados, la Constitución Federal consagra un régimen de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para la elaboración, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto de Egresos.

El régimen presupuestario no puede ser monopolio de un solo Poder.

Por ello, como señalé al inicio del presente escrito, el Ejecutivo Federal no pretende desconocer las facultades constitucionales de esa H. Cámara de Diputados, ni imponer un presupuesto que recoja exclusivamente su visión económica y que le permita, como antaño, programar y ejercer el gasto público de manera discrecional, arbitraria e incluso autoritaria.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Quizás uno de los más significativos avances en los últimos años, ha sido la supresión de autorizaciones genéricas de gasto a favor de la Administración Pública, de las partidas de naturaleza secreta y las facultades ilimitadas para su manejo.

Al mismo tiempo, hemos visto emerger un sistema fortalecido de transparencia y rendición de cuentas, conforme al cual corresponde a esa Soberanía fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas presupuestarios.

En este orden de ideas, es indudable que la eficiencia, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos se garantizan, primordialmente, gracias al sistema de fiscalización, evaluación y control a cargo de esa Cámara, y no precisamente mediante la adopción de medidas que pueden llegar a obstaculizar o paralizar la acción gubernamental.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Ejecutivo Federal reitera a las señoras y señores legisladores el deseo de que este nuevo espacio de reflexión y diálogo permita alcanzar los acuerdos necesarios y, respetuosamente, los exhorta para que las observaciones contenidas en el presente documento sean analizadas a la brevedad posible para que podamos contar con un Presupuesto de Egresos de la Federación en tiempo y forma.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

Palacio Nacional, a los treinta días del mes de noviembre de dos mil cuatro.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Vicente Fox", written over a horizontal line.

VICENTE FOX QUESADA

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura

Junta de Coordinación Política

Presidente: Dip. Francisco Barrio Terrazas, PAN; Dip. Emilio Chuayffet Chemor, PRI; Dip. Pablo Gómez Álvarez, PRD; Dip. Manuel Velasco Coello, PVEM; Dip. Alejandro González Yáñez, PT; Dip. Jesús Martínez Álvarez, PC.

Mesa Directiva

Presidente: Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera; **Vicepresidentes:** Dip. Francisco Arroyo Vieyra, PRI; Dip. Juan de Dios Castro Lozano, PAN; Dip. María Marcela González Salas y Petricioli, PRD; **Secretarios:** Dip. Graciela Larios Rivas, PRI; Dip. Antonio Morales de la Peña, PAN; Dip. Marcos Morales Torres, PRD.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Directora: Sandra Ortega Tamés. **Editor:** Casimiro Femat Saldivar. **Asistentes:** Luis Vázquez Juárez y Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5628 1300, exts. 8960 y 8961. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>