

EL PRINCIPIO PRESUPUESTARIO DE NO AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y LOS INGRESOS EXCEDENTES

Óscar NAVA ESCUDERO*

SUMARIO: I. *Los principios presupuestarios*. II. *Los principios presupuestarios y su clasificación*. III. *El principio presupuestario de no afectación de los recursos públicos y sus excepciones*. IV. *Los ingresos excedentes*. V. *Propuesta*.

I. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Se pueden dar múltiples acepciones sobre lo que debe entenderse por “principios presupuestarios”, dependiendo del enfoque político, económico, contable o jurídico con que se les quiera definir. Sin embargo, podemos entenderlos como aquellas reglas a las que deben sujetarse los ejecutores de gasto con motivo de la ejecución del dinero público. Esta ejecución ha de entenderse en sentido amplio y se refiere a todo el ciclo presupuestario: planeación, programación, ejecución y control. Los ejecutores de gasto son aquellos que señala la fracción XIII del artículo 2o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), es decir,

* Doctor en derecho financiero y tributario por la Universidad Complutense de Madrid; asesor en materia presupuestaria.

los poderes Legislativo y Judicial; los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, como puede ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos; así como las dependencias y entidades de la administración pública federal. En suma, todo ente público que realice una erogación de gasto público con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

La finalidad última de los principios presupuestarios, entonces, es la de establecer reglas básicas para regular la actividad financiera del Estado.

Históricamente, las reglas presupuestarias empezaron a crearse con motivo, precisamente, de la falta de control en la ejecución del gasto que realizaba el monarca o el rey. Las detracciones que hacía éste de sus súbditos se confundían y mezclaban con su patrimonio, provocando un despilfarro en el gasto y una desatención en la satisfacción de las necesidades colectivas del pueblo.

Con el surgimiento de las asambleas y el robustecimiento de los órganos legislativos (el llamado “poder del pueblo”), se comienza a limitar al monarca en la disposición de los dineros públicos mediante la aplicación de reglas que disponían cuándo, cómo y en qué gastar. Esas remotas reglas son lo que hoy conocemos como principios presupuestarios.

He de ahí que dichos principios estén dirigidos a controlar la disposición que de los fondos públicos realicen los agentes económicos. Principios que regulan la actividad económica antes, durante y después de la ejecución del Presupuesto. El incumplimiento de dichas reglas supondría un desorden financiero en las arcas de la hacienda pública. En definitiva, los principios presupuestarios están llamados a ser los diques por los que tienen que fluir las finanzas públicas de México.

II. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS Y SU CLASIFICACIÓN

La doctrina española, francesa e italiana han propuesto diversas clasificaciones para ordenar los principios presupuestarios, sin

embargo la más aceptada es aquella que los clasifica como políticos, contables, económicos y jurídicos. Entre los políticos, el de mayor importancia es el de competencia presupuestaria (mal llamado, en mi opinión, de legalidad), el cual consiste en distribuir las atribuciones que corresponden a los poderes públicos que intervienen en el procedimiento de aprobación, ejecución y control del Presupuesto. Ejemplo de los contables, es el de unidad de caja o de presupuesto bruto, cuyo objetivo es el de concentrar en un solo documento todo el Presupuesto de Gastos del Estado. El de equilibrio presupuestario, paradigma de los económicos, busca que los gastos se financien con ingresos ordinarios sin recurrir a ingresos extraordinarios como podría ser el endeudamiento público. Finalmente los jurídicos como los de unidad, universalidad, temporalidad, especialidad y de no afectación de los recursos públicos.

Los principios jurídicos también forman parte del cúmulo de reglas que dirigen la actividad económica del Estado. Así por ejemplo, el de temporalidad exige que los gastos públicos autorizados por el Presupuesto de Egresos correspondiente no se realicen fuera de ese ejercicio fiscal. Una vez aprobado el Presupuesto, dichos gastos deberán ejercerse dentro de un año fiscal cuyo inicio es el 1o. de enero y su conclusión el 31 de diciembre. O el de especialidad (divido a su vez en tres vertientes: cualitativo, cuantitativo y temporal), que impone al ejecutor de gasto que los recursos económicos aprobados en el Presupuesto tengan el destino que el órgano legislativo estableció. Y así sucesivamente.

Ahora bien, como toda regla, los principios presupuestarios también tienen excepciones. Excepciones que, como los mismos principios, deben estar fijados expresamente en la ley (se fijen o no en la carta federal). Característica de trascendental importancia, ya que las excepciones a dichos principios no pueden ser aplicadas por los ejecutores de gasto. Éstas solamente pueden establecerse por el órgano legislativo con la finalidad de dar cierta flexibilidad al Ejecutivo Federal y a los demás ejecutores en la utilización del gasto público. Así, por ejemplo, mediante las adecuaciones presupuestarias el Ejecutivo Federal puede

alterar el principio de especialidad cuantitativa, al transferirle mayores recursos a alguna partida con insuficiencia presupuestaria. O cambiar, mediante dichas adecuaciones, el destino de cierto gasto.

Cabe resaltar que las reglas jurídicas para que las excepciones operen también deben estar establecidas en la ley, o en algunos casos, a nivel reglamentario. En ese sentido, se podrán hacer adecuaciones presupuestarias, por ejemplo, entre un gasto corriente y otro, pero no se podrán hacer entre un gasto corriente y un gasto de capital. Lo importante a señalar, por último, es que las excepciones a la aplicación de los principios presupuestarios no deben convertirse en regla, como sucede con algunos gobiernos.

III. EL PRINCIPIO PRESUPUESTARIO DE NO AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y SUS EXCEPCIONES

Una vez repasado someramente el significado de los principios presupuestarios así como su clasificación y sus excepciones, podemos entrar a estudiar el principio materia de este trabajo.

En rigor, el sentido del principio de derecho presupuestario de no afectación del gasto público (también llamado “principio del destino de las contribuciones al gasto público”), impide que la imposición fiscal tenga un destino específico por ley.** Esto es, los ingresos se acumulan en un fondo común —Tesorería de la Federación— para sufragar gastos públicos de forma general e indistinta, sin que se pueda afectar por ley un ingreso a un gasto específico. Dicho de otra forma, los gastos públicos deben sufragarse con las contribuciones que todos los mexicanos estamos obligados a pagar. Esta dualidad contribución-gasto supone que los ingresos deben estar dirigidos a costear los gastos públicos y no otra cosa.

** Al respecto véase mi trabajo “La afectación del gasto público a la seguridad social (especial referencia a la vivienda social del Apartado A del artículo 123 constitucional)”, *Reflexiones sobre la financiación de la seguridad social*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 2006.

Esta es la regla general que se desprende de la interpretación del artículo 31, fracción IV, de nuestra carta magna: “Son obligaciones de los mexicanos:... Contribuir para los gastos públicos”. El ministro Sergio Valls, en ocasión de su intervención en el Tercer Seminario de Derecho Constitucional Tributario en Iberoamérica, celebrado los días 25 de junio a 5 de julio de 2007 en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, comentó al respecto que dicha disposición constitucional impone a los gobernantes el deber de destinar las contribuciones ciudadanas exclusivamente a la satisfacción de los gastos públicos.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación (CFF) también establece esta regla en su artículo 1o. “Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”. Esto es, solamente una ley puede establecer que una contribución se destine a un gasto específico. Es decir, una ley puede establecer que cierta contribución se destine a sufragar gastos sociales, o a sufragar gastos para paliar la contaminación o para programas educacionales, etcétera.

El principio de no afectación de los recursos públicos también acepta excepciones. De hecho, del mismo texto del artículo 1o. del CFF se infiere dicha situación, al permitir que una ley establezca un destino específico de algún ingreso. Muestra de lo anterior, es lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2007, que en el párrafo sexto del artículo 13, dice: “No se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social”. Esto significa que los ingresos por estos conceptos no se concentrarán en la Tesorería de la Federación como sucede con el resto de ellos, sino que serán recaudados, administrados y erogados por las oficinas que al respecto establezca el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social.

En congruencia con lo anterior, el artículo 272 de la Ley del Seguro Social ordena que las cuotas, contribuciones y aportaciones que conforme a esa 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”. En esta disposición se aprecia claramente el destino específico de los ingresos por concepto de cuotas, contribuciones y aportaciones. Y así sucesivamente con otras leyes que podrían establecer el destino específico de ciertas contribuciones.

IV. LOS INGRESOS EXCEDENTES

Los ingresos excedentes son definidos por la fracción XXX del artículo 2o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), como aquellos recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados por la LIF o respecto de los ingresos propios. El artículo 19 de la misma Ley establece las reglas y el procedimiento para reasignar los ingresos excedentes que generen las dependencias y entidades de la administración pública federal. Lejos de explicar dicho procedimiento, lo que aquí interesa es conocer *grosso modo* los supuestos que la ley prevé para reasignar dichos recursos.

Podemos entender que son tres: *a)* excedentes de la LIF. Se dan, por ejemplo, cuando el monto por concepto de multas e indemnizaciones (aprovechamientos) es superior al estimado en la misma LIF; *b)* excedentes de ingresos con destino específico por ley. Es el caso de aquellos excedentes de cuotas obrero-patronales, por ejemplo, que al igual que en el rubro anterior, superan el monto inicial fijado en la LIF, y *c)* excedentes de ingresos propios. Son los ingresos que autogeneran las dependencias o entidades de la administración pública federal, por sus funciones como empresas productivas, tales como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos o Luz y Fuerza del Centro.

Pues bien, la autorización de la aplicación de esos tres supuestos no está sujeta a la aprobación que de la misma hagan los respectivos órganos de gobierno, sino a lo que establezca la LFPRH y a lo que autorice la SHCP.

V. PROPUESTA

Que los ingresos excedentes, específicamente, los ingresos propios, los apliquen los propios organismos descentralizados en las prioridades o en los programas o proyectos que estimen adecuados. La anterior propuesta, parte de que, en mi opinión y con la debida cautela que esto supone (amén de un posterior estudio pormenorizado), los ingresos propios no se encuentran en los supuestos o en las contribuciones que se dirigen a sufragar los gastos públicos según se desprende del artículo 31, fracción IV, constitucional. Las contribuciones a que se refiere dicha disposición son las que establece el artículo 2o. del CFF. En ese concepto de contribución también se podrían incluir los llamados ingresos financieros como pudieran ser los derivados de empréstitos, pero los ingresos propios, los ingresos que generan los mismos entes públicos, difícilmente pudieran considerarse inmersos en el binomio contribución-gasto del artículo constitucional citado. Son ingresos generados por los propios entes y que, *prima facie*, pertenecen al mismo organismo.

Es cierto, por otro lado, que los organismos descentralizados pertenecen a la estructura de la administración pública federal, según lo indica el artículo 90 del ordenamiento federal, pero también es cierto que los organismos descentralizados gozan de autonomía de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP). En ese contexto podemos mencionar algunos ejemplos en los que los organismos descentralizados disponen de sus ingresos propios, a saber:

- Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La fracción V del artículo 9o., de su Ley, establece que la Junta de Gobierno de dicha Comisión tendrá, entre otras facultades, “decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes”.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. El artículo 277 C de su Ley dice: “Si al finalizar el ejercicio fiscal, existiera saldo

proveniente de los ingresos excedentes a los presupuestados, el Instituto los transferirá a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento... y podrán, en casos excepcionales, ser destinados a sus programas prioritarios de inversión de ejercicios posteriores”. Si bien en este ejemplo no existe plena flexibilidad para disponer de dichos recursos, la ley le permite al IMSS invertirlos en los programas prioritarios que considere necesarios.

- Instituto Mora. El artículo 12 de la ley (fracción XV) que regula a este organismo descentralizado, permite que su Junta de Gobierno decida “el uso y destino de recursos autogenerados”.
- Centros Públicos de Investigación. El artículo 56, fracción IV, de la Ley de Ciencia y Tecnología autoriza a que los órganos de gobierno de dichos centros puedan:

Decidir el uso y destino de recursos autogenerados obtenidos a través de la enajenación de bienes o la prestación de servicios, por la participación en asociaciones, alianzas o nuevas empresas de base tecnológica, donativos o por cualquier otro concepto que pudiera generar beneficios al centro conforme a esta ley, ya sea dentro del presupuesto de la entidad o canalizando éstos al fondo de investigación.

Finalmente, cabe decir que esta propuesta ayudaría a solventar algunos de los problemas presupuestarios que afectan a diversos organismos descentralizados tales como Pemex o CFE. La inversión de estos organismos está condicionada en muchos casos a los recursos de los que pueden disponer, y con frecuencia éstos son escasos o condicionados a autorización de la SHCP para su utilización. Dejar que los ingresos excedentes puedan aplicarse por los órganos de gobierno de dichos organismos permitiría paliar las necesidades que estimen convenientes. En este sentido, la aplicación de los mismos deberá, en todo caso, acotarse a gastos de capital, evitando recurrir a financiar gasto corriente.