

# Ejercicio adecuado de los recursos del FORTAMUN en los municipios



“

El adecuado ejercicio de los recursos del FORTAMUN es una tarea que cobra relevancia para el cumplimiento eficiente de sus objetivos. El presente artículo hace algunas precisiones sobre los destinos del gasto de este Fondo establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal lo cual pudiera ser de utilidad a los servidores públicos municipales para un adecuado cumplimiento de los objetivos y conceptos establecidos en la Ley.

”

**Ricardo Samuel Camarillo Luna**

rcamarillo@indetec.gob.mx

## Introducción

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) es uno de los ocho fondos establecidos en el Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que se encuentran vigentes. Sin embargo, este capítulo de la Ley fue integrado a partir de 1998 bajo el Decreto de reforma y adición publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1997, con el principal objetivo de la descentralización del gasto público y para ello se crearon las aportaciones federales que serían distribuidas a las entidades federativas y municipios (ASF, 2022).

La reforma de adición contempló en esa fecha de inicio solo los siguientes cinco fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUN);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Bajo esta tesitura, el FORTAMUN nace para fortalecer las haciendas públicas locales, con el fin de que los municipios dispusieran de mejores condiciones y capacidades para atender sus funciones y atribuciones derivadas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ASF, 2022).

Así pues, desde la incorporación del fondo a la LCF se han mantenido los objetivos y rubros de asignación establecidos en su artículo 37, que a la letra señalan que los recursos del FORTAMUN deberán ser destinados a:

**Figura 1. Rubros de asignación de los recursos del FORTAMUN**



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de la Ley de Coordinación Fiscal (2023).

Con respecto a la regulación del destino de los recursos del FORTAMUN, se limita a lo señalado en la LCF, y a diferencia de otros fondos como el FAISMUN, no se dispone de algún lineamiento o reglas de operación que clarifique los conceptos específicos de destino, criterios y condiciones bajo los cuales los gobiernos municipales deben destinar los recursos. De esta manera, el presente artículo pretende comentar los destinos de gasto del FORTAMUN conforme a la LCF con el fin de coadyuvar a que las administraciones públicas municipales puedan ejercer adecuadamente los recursos del FORTAMUN y con ello evitar algún fincamiento de responsabilidades por la autoridad fiscalizadora de los recursos.

## Satisfacción de sus requerimientos

El concepto de satisfacción de requerimientos es el más controversial en cuanto al destino y operación de los recursos del FORTAMUN y, por ende, genera que los gobiernos municipales ejecuten los recursos del Fondo en partidas presupuestales tanto de gasto corriente como de gasto de inversión (ASF, 2022).

Por ejemplo, según el Informe del primer trimestre del ejercicio fiscal 2023 del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), en su carpeta ejercicio del gasto, algunos municipios del país ejercieron recursos del fondo en la partida 3110 “Energía Eléctrica” del Clasificador por Objeto del Gasto (COG), misma que corresponde a asignaciones destinadas a cubrir el importe de la contratación, instalación y consumo de energía eléctrica, necesidades para el funcionamiento de las instalaciones oficiales. Incluye el alumbrado público (CONAC, 2014).

Expuesto lo anterior, la partida 3110 podría englobarse dentro del concepto de satisfacción



de sus requerimientos, al ser un gasto financiero que obliga a los municipios a liquidar el servicio de energía eléctrica, con el objeto de que puedan funcionar las instalaciones oficiales y, con ello, no se interrumpa la prestación de algún servicio público. No obstante, esta partida podría considerarse en el concepto de atención de necesidades de seguridad pública, al implementar los recursos para el pago de alumbrado público, el cual se encuentra vinculado a la iluminación necesaria en los espacios públicos y vialidades, de forma que se garantice la seguridad de los peatones y vehículos, representando en ambos casos un gasto corriente.

Por otra parte, según el Informe del primer trimestre del ejercicio fiscal 2023 del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) los municipios también gastan en la partida 566 “Equipos de generación eléctrica, aparatos y accesorios eléctricos” del COG, lo cual es un ejemplo de gasto de inversión que pudiera englobarse bajo el concepto de satisfacción de requerimientos y que

no se vincule en algún otro rubro establecido en el artículo 37 de la LCF.

Al efecto, la partida 566 del COG considera que las asignaciones son destinadas para la adquisición de equipo de generación eléctrica, aparatos y accesorios electrónicos, tales como generadores de energía, plantas, moto-generadores de energía eléctrica, transformadores, entre otros (COG, 2014). En ese sentido, si el municipio requiere equipo de energía eléctrica, así como aparatos y accesorios eléctricos, para cumplir con sus principales funciones de gestión y administración, se pudiera pensar en disponer de recursos del fondo para realizar la adquisición.

Sin embargo, cabe mencionar que para ambas erogaciones (Gasto corriente y de inversión) es necesario establecer procesos de planeación que permitan determinar si las erogaciones que se realizarán y que encuadran en el rubro de satisfacción de sus requerimientos se encuentran debida y legalmente sustentadas.

Ante esto y de acuerdo al Informe Individual de Auditoría de los Recursos del FORTAMUN de la Cuenta Pública 2021 emitido por la Auditoría Superior de la Federación, en el cual se revisó a 96 municipios y 5 alcaldías de la Ciudad de México, se denota que el 26.8 por ciento de los recursos del FORTAMUN se destinaron a la atención de otros requerimientos (satisfacción de sus requerimientos), siendo el segundo rubro donde más se ejercen recursos por parte de los municipios.

Si bien el artículo 37 de la LCF establece que los recursos del FORTAMUN se pueden destinar a la satisfacción de los requerimientos municipales, el propio artículo señala que se le debe dar prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales,

a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Ante lo externado, se considera relevante abundar que cada uno de los rubros de destino prioritarios, según el artículo 37 de la LCF, deberán ser atendidos antes que cualquier otro requerimiento adicional que tuviera el municipio.



## Obligaciones financieras

Los municipios podrán disponer de recursos del FORTAMUN para el pago de obligaciones financieras, es decir, aquellos financiamientos u obligaciones de corto y largo plazo contraídos con alguna institución financiera del país. Aquí es relevante subrayar que, la LCF establece a este como uno de los rubros que deberá priorizarse bajo la lógica de que, si las obligaciones financieras no se cubren de forma oportuna, se pueden presentar problemas de sostenibilidad financiera en el municipio.

Del mismo modo, los municipios deberán observar lo establecido en el Título Tercero “De la Deuda Pública y las Obligaciones” de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como las leyes locales en materia de Coordinación Fiscal, Disciplina Financiera, Deuda Pública y Gasto Público, con el objeto de fortalecer el buen ejercicio de los recursos del fondo en cuanto al pago de obligaciones financieras.

Procede agregar, que de acuerdo al Informe de Auditoría de la Cuenta Pública 2021 los municipios revisados destinaron el 8.2 por ciento de los recursos del FORTAMUN para el pago de deuda pública y el 1.6 por ciento para el pago de pasivos. La suma de ambos conceptos representa el 9.8 por ciento de los recursos del fondo destinados para el cumplimiento de obligaciones financieras, siendo el tercer rubro donde más ejercieron recursos los municipios.



## Pagos de derechos de agua y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales

Bajo este rubro, los municipios pueden planificar recursos del Fondo para realizar todos aquellos pagos por los derechos y aprovechamientos por concepto de agua que se tengan con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), en ese sentido, el artículo 51 de la LCF señala lo siguiente:

"(...) Podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo (...)"

(LCF, art. 51)

Siguiendo con el artículo 51 de la LCF, en caso de que los municipios incumplan con sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos de agua y descargas de agua residuales, la CONAGUA podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación de incumplimiento, se le retenga el pago del adeudo con cargo a los recursos del FORTAMUN, vale precisar que la CONAGUA, sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor a 90 días naturales (LCF, art. 51).

Lo anterior será aplicable aun y cuando la CONAGUA no brinde de manera directa el servicio de suministro de agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

Asimismo, para la correcta aplicación de los recursos del fondo a través del rubro de pago de derechos de agua y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, resulta oportuno la implementación del “Acuerdo por el que se emiten las reglas para la aplicación del

programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores”, con el objetivo de establecer el programa de regularización mediante el cual, la CONAGUA aplique los gastos corrientes que reciba de los municipios por los conceptos antes mencionados, disminuyendo consigo los adeudos históricos que se tengan registrados.

Finalmente, el pago de derechos y aprovechamientos de agua representó el 7.4 por ciento del ejercicio de los recursos del FORTAMUN de los municipios auditados por la ASF en la Cuenta Pública 2021, siendo el cuarto rubro más importante en cuanto a la asignación de recursos se refiere por parte de los gobiernos locales.



## Modernización de los sistemas de recaudación local

En cuanto al ejercicio y operación de recursos del FORTAMUN para la modernización de los sistemas de recaudación local, si bien no se cuenta con una descripción clara de qué gastos podrían destinarse al presente rubro, se podría intuir que los mismos pueden destinarse a la implementación de sistemas de recaudación tributaria (software) o bien en equipos tecnológicos que hicieran más eficiente el cobro de las contribuciones y la gestión de los recursos a cargo del municipio.

En ese sentido, la planeación de los recursos del FORTAMUN es un componente fundamental para generar estrategias y líneas de acción que permitan mejorar y modernizar los sistemas de recaudación local, generando a su vez condiciones favorables para una recaudación eficiente y eficaz de cada una de las contribuciones a cargo de los municipios.

De acuerdo al Informe de Auditoría de la Cuenta Pública 2021, ningún municipio fiscalizado, del total de 101, ejerció recursos para el rubro de modernización de los sistemas de recaudación local, por lo cual, representa un área de oportunidad para los municipios el establecer sistemas de recaudación eficientes que les permitan mejorar su recaudación tributaria y con ello obtener más ingresos, mismos que les servirán para cumplir con sus principales obligaciones.



## Mantenimiento de infraestructura

El rubro de mantenimiento de infraestructura es de los más importantes en cuanto a la planeación y ejercicio de los recursos del FORTAMUN, esto al permitir que los gobiernos municipales puedan dar mantenimiento de manera oportuna a la infraestructura pública que se encuentra en malas condiciones. En ese sentido, es conveniente privilegiar el mantenimiento de aquella infraestructura que por sus condiciones deba ser atendida, buscando en todo momento proteger y asegurar el máximo rendimiento de los bienes inmuebles.

Además, al establecer recursos del fondo para dar mantenimiento a la infraestructura del municipio, es importante seguir los procedimientos de adjudicación de las obras, ya que se debe verificar que la documentación soporte de cada una de las obras financiadas permita comprobar de forma razonable que se realizaron conforme a la normatividad aplicable.

En ese sentido, de acuerdo con el Informe de Auditoría de la Cuenta Pública 2021 de la ASF, entre las principales irregularidades presentadas por los municipios auditados y que pudieran englobarse en el rubro de mantenimiento de infraestructura, es que las obras terminadas no se encuentran en operación, y hubo pago de volúmenes en exceso o no ejecutados en obras y adquisiciones. La causa raíz de dichas irregularidades es la aplicación de la discrecionalidad, por parte del funcionario público, en la interpretación de la normatividad aplicable; el desconocimiento de la normatividad aplicable; y la mala planeación de los procedimientos de contratación/ licitación que incluye los plazos, riesgos, autorizaciones, permisos, definición clara de los servicios requeridos, proyectos ejecutivos, evaluaciones de proyectos, omisión en las responsabilidades de la supervisión del destino de los recursos del fondo (ASF, 2022).

Por tal motivo, es primordial que en la implementación de los recursos del FORTAMUN para el rubro de mantenimiento de infraestructura, se establezca conforme a los procedimientos y reglas que instaura la normatividad aplicable al fondo y en materia de obra pública, tanto de orden Federal como local, asimismo, es elemental que las obras realizadas se encuentren en operación y que se disponga de la documentación soporte de cada una de ellas, con el objeto de ejercer los recursos del fondo de manera oportuna y con ello evitar la discrecionalidad y la mala planeación de los mismos.

De esta manera y continuando con el informe de auditoría de la Cuenta Pública 2021, los municipios revisados destinaron el 5.6 por ciento de los recursos del Fondo para el mantenimiento de infraestructura (obra pública), siendo el sexto rubro donde más ejercieron recursos los municipios.



## Atención de necesidades vinculadas a la seguridad pública

Bajo el rubro de necesidades vinculadas a la seguridad pública, los gobiernos municipales podrán implementar acciones que les permitan atender de forma eficaz y eficiente las principales problemáticas identificadas en materia de seguridad pública. En esta tesitura, el destino de los recursos del FORTAMUN puede ser muy variado, es decir, su implementación puede ser para el pago de la nómina policiaca, para la adquisición de equipo táctico, la compra de vehículos, vestuario y uniformes, o bien para realizar el pago de alumbrado público, entre otros.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 6 fracción IX del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ejercicio fiscal 2023, se establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) promoverá que, por lo menos el 20% de los recursos del FORTAMUN, se destinen a necesidades de seguridad pública (PEF, 2023), por ende, pudiera decirse, que es la única disposición que sugiere un porcentaje de ejecución para uno de los rubros del fondo.

De igual manera y siguiendo con la fracción citada con anterioridad, el CNSP una vez aprobados los criterios para la distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal, promoverá y vigilará que los recursos que sean ejercidos en seguridad pública se encuentren orientados a cumplir con los ejes estratégicos y programas con prioridad nacional definidos por dicho Consejo, con el fin de que los recursos se orienten a los propósitos y logros nacionales establecidos en los mismos (PEF, art.6).

Entonces, un aspecto a considerar para el ejercicio de los recursos por parte de los municipios son los programas prioritarios que defina CNSP, los cuales se manifestaron en los "Acuerdos y Exhortos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 2 de diciembre de 2022". En el Anexo del acuerdo 05/XLVIII/22 se establecieron y actualizaron los programas con prioridad nacional, instaurando los siguientes ejes estratégicos y programas con prioridad nacional (Ver Cuadro 1).



**Cuadro 1. Programas con prioridad nacional alineados con los ejes estratégicos en materia de seguridad pública**

Eje estratégico	Programa con Prioridad Nacional
Mejorar las condiciones de seguridad pública en las regiones del territorio nacional para construir la paz.	I. Dignificación del personal de las Instituciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia conforme al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.
	II. Certificación, capacitación y profesionalización de los elementos policiales de las Instituciones de Seguridad Pública conforme al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.
	III. Infraestructura de las Instituciones de seguridad pública e instancias de procuración e impartición de justicia conforme al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.
	IV. Sistema de estándares de trabajo y rendición de cuentas.
Fortalecer el diseño e implementación de política pública en materia de prevención de la violencia y el delito en coordinación con dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, sector privado, sociedad civil organizada y no organizada, así como organismos internacionales con un enfoque diferencial y basado en los derechos humanos	V. Prevención de la violencia y del delito conforme al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.
	VI. Prevención y atención de la violencia contra las mujeres con perspectiva de género.
Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género	VII. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes.
IV. Fortalecer la capacidad tecnológica que permita a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito.	VIII. Sistema Nacional de Información.

Fuente: Acuerdos y Exhortos del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2022).

Con el presente panorama, el ejercicio de los recursos del FORTAMUN en materia de seguridad pública debe encaminarse a los ejes y programas prioritarios definidos por CNSP, o bien a los subprogramas de los programas prioritarios.

En el contexto habrá que resaltar que a través de los Acuerdos y Exhortos emitidos por el CNSP en su cuadragésima cuarta sesión ordinaria celebrada el 8 de julio de 2019, se estableció el Acuerdo 04/XLIV/19, donde se instruyó al Secretariado Ejecutivo del SNSP coordinar los trabajos para promover reformas administrativas y legales necesarias para incrementar el porcentaje FORTAMUN del 50% para el fortalecimiento de las

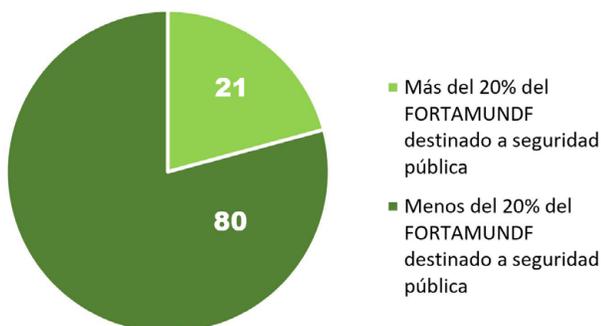
capacidades policiales, si bien estas reformas no se han aprobado aún y solo se ha fijado el 20%, se debe tener en cuenta que las mismas podrían quedar establecidas en un futuro.

Debido a lo anterior y siguiendo con el Informe de auditoría multicitado, el concepto de “Atención de Seguridad Pública” fue el principal rubro de asignación de recursos del fondo, es decir, de los 101 municipios fiscalizados, 78 municipios y 2 alcaldías, que significan el 79.2%, destinaron más del 20.0% de los recursos del FORTAMUN al rubro de seguridad pública, cumpliendo con la premisa señalada en el PEF (Ver Gráfica 1).



Por su parte, 18 municipios y 3 alcaldías, que representan el 20.8%, destinaron menos del 20.0% de los recursos del fondo al rubro de seguridad pública, no cumpliendo con la premisa establecida en el PEF (ASF, 2022).

**Gráfica 1. Recursos del FORTAMUN destinados a seguridad pública**



Fuente: ASF, Informe de Auditoría de Cuenta Pública 2021 (p. 42, 2022).

Finalmente, el rubro de atención de necesidades de seguridad pública fue en donde más se ejercieron recursos del FORTAMUN con el 43.7%, siendo el principal apartado de asignación de recursos del fondo.



## Conclusiones

El correcto ejercicio de los recursos del FORTAMUN es sin duda una tarea de gran relevancia para las haciendas públicas municipales, al no contar con un marco normativo amplio, como lineamientos que regulen la operación de los recursos del fondo, se presenta gran incertidumbre entre los municipios sobre a cuáles rubros deben destinar los recursos.

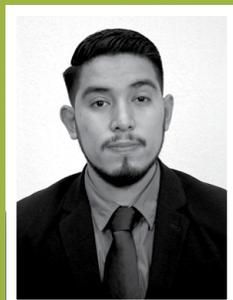
En ese sentido, los municipios deben atender en primera instancia los rubros señalados como prioritarios, es decir, al pago de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación local, al mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública, por lo cual, se recomienda que una vez agotados los requerimientos en estos conceptos, se disponga de recursos para la satisfacción de otros distintos a los señalados como prioritarios.

Es fundamental que el municipio establezca procesos de planeación con el objeto de destinar los recursos del FORTAMUN en aquellos conceptos donde se presentan mayores deficiencias y, por consiguiente, constituyan un riesgo para la correcta operación del municipio.

Asimismo, se debe velar por el cumplimiento de los objetivos establecidos para el fondo. Lo anterior con el fin de evitar algún tipo de responsabilidad por parte de los órganos locales de fiscalización o bien por la Auditoría Superior de la Federación. Esperamos que la información presentada en este documento sea de utilidad para el correcto ejercicio de los recursos del FORTAMUN.

## Fuentes consultadas

- Acuerdo (DOF 14-08-2014). Acuerdo por el que se emiten las Reglas para la aplicación del programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5356323&fecha=14/08/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356323&fecha=14/08/2014#gsc.tab=0)
- Acuerdo (DOF 17-07-2019). Acuerdos y Exhortos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 8 de julio de 2019. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565946&fecha=17/07/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565946&fecha=17/07/2019#gsc.tab=0)
- Acuerdo (DOF 23-12-2022). Acuerdos y Exhortos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en la Cuadragésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 2 de diciembre de 2022. Diario Oficial de la Federación. Obtenido de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5675407&fecha=23/12/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675407&fecha=23/12/2022#gsc.tab=0)
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. (Segunda Entrega: octubre 2022). Informe Individual de Auditoría de la Cuenta Pública 2021. Obtenido de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documentos/Auditorias/MR-FORTA-MUNDF\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021b/Documentos/Auditorias/MR-FORTA-MUNDF_a.pdf)
- CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable. (2014). Clasificador por Objeto del Gasto. Obtenido de: [https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad\\_Vigente](https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente)
- LCF. Ley de Coordinación Fiscal. México. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma DOF 30-01-2018. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación 2023. México. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informes al Congreso de la Unión. Obtenido de: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)



**Ricardo Samuel  
Camarillo Luna**

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de INDETEC.

*rcamarillo@indetec.gob.mx*