



Disposiciones del CONAC sobre los Recursos Federales Transferidos a Municipios

Fabiola D. Aguiar y José Ángel Nuño Sepúlveda

El presente documento expone las principales obligaciones y comentarios en materia de Ramo 33 para los municipios (FAISM y FORTAMUN) para el reporte de la información sobre el ejercicio y gasto del mismo, respecto de las normas emitidas por el CONAC, los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del ramo general 33; y lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología de marco lógico.



Como parte de la reforma fiscal integral, en el año 2008 se reformó la Constitución para otorgar al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de contabilidad gubernamental, a fin de lograr la armonización en los sistemas de registro de todo el sector público del país, la presentación de la información financiera de ingresos y egresos, y la información patrimonial, en los tres órdenes de gobierno.

De esta manera, con la adición de la Fracción XXVIII del Artículo 73 Constitucional, publicada en el DOF el 8 de mayo de 2008, se otorga al Congreso de la Unión la atribución de legislar en materia de contabilidad gubernamental, para lograr su armonización a nivel nacional, y fijando como plazo un año para legislar al respecto.

Posteriormente, se inició el proceso legislativo correspondiente a fin de cumplir con la facultad otorgada por la Constitución General del país. Los dictámenes de la Ley General de Contabilidad Gubernamental fueron aprobados y publicados en el siguiente orden:

1. El 25 de noviembre de 2008 por la Cámara de Diputados; y

2. El 11 de diciembre de 2008 por la Cámara de Senadores.
3. El Ejecutivo Federal por su parte publicó el Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, entrando en vigor el 1 de enero de 2009.

El 1 de enero de 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual, contempla como principal objetivo *establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos para lograr su adecuada armonización*. En su Artículo Segundo Transitorio se establece la instalación de un Consejo Nacional de Armonización Contable, que será el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental.

- **REFORMAS A LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

Posteriormente, a la Ley General de Contabilidad Gubernamental se le realizaron diversas reformas y adiciones a través del proceso legislativo correspondiente, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre

“Debe considerarse que el FORTAMUNDF pertenece a un tipo de transferencias compensatorias”

del año 2012. Entre otros tópicos de la reforma, por su importancia se destacan los siguientes:

“Artículo 9.- El consejo tendrá las facultades siguientes:

I. Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas, que hayan sido formuladas y propuestas por el secretario técnico;

IX. Analizar y, en su caso, aprobar los proyectos que le someta a consideración el secretario técnico, incluyendo aquéllos de asistencia técnica, así como el otorgamiento de apoyos financieros para los entes públicos estatales y municipales que lo requieran, a efecto de implementar lo dispuesto en esta Ley. Para el cumplimiento de lo antes referido, los municipios con menos de 25,000 habitantes, así como aquellos de usos y costumbres accederán a recursos federales du-

rante los plazos para la implementación de la ley, destinados a capacitación y desarrollo técnico, en los términos resultantes del diagnóstico que para tal efecto elabore el consejo;

Artículo 14.- Cuando el consejo o el secretario técnico adviertan la necesidad de emitir nuevas disposiciones o modificar las existentes, este último elaborará el proyecto respectivo.

El secretario técnico someterá el proyecto a opinión del comité, el cual contará con el plazo que se establezca en las reglas de operación para emitir las observaciones que considere pertinentes.

Si, transcurrido el plazo, el comité hubiera emitido observaciones, corresponde al secretario técnico incluir las que estime pertinentes. Una vez incluidas las observaciones o transcurrido el plazo sin que el comité las hubiere emitido, el secretario técnico someterá el proyecto a consideración del consejo para su aprobación.

En caso de que el consejo no apruebe el proyecto en cuestión o determine que deben realizarse modificaciones, devolverá el proyecto al secre-

Armonización Contable

tario técnico para que realice los ajustes que correspondan.

El consejo, al emitir sus decisiones, tomará en cuenta las características de los municipios con población indígena para que se contribuya al desarrollo y mejoramiento de sus condiciones. Asimismo, el consejo debe asegurarse que sus disposiciones se emitan en pleno respeto a los derechos que la Constitución otorga a los pueblos y las comunidades indígenas.

La Secretaría de Hacienda podrá emitir, previa opinión de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito federal, las disposiciones correspondientes, en tanto el consejo decide en definitiva sobre la aprobación del proyecto en cuestión.

Artículo 64.- La información que establezca el consejo relativa a la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas se difundirá en Internet. La información disponible relativa a la evaluación más reciente se incluirá junto con la presentación de los documentos señalados en el artículo anterior.

Artículo 76.- Los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y en su caso, las entidades federativas, previo convenio de colaboración administrativa, difundirán en Internet la información relativa al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, especificando cada uno de los destinos señalados para dicho Fondo en la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo 78.- Las entidades federativas y los municipios observando lo establecido en el artículo 56 de esta Ley publicarán e incluirán en los informes trimestrales a que se refieren los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 46 y 47 de esta Ley, la información relativa a las características de las

obligaciones a que se refieren los artículos 37, 47, fracción II, y 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, especificando lo siguiente:

- I. Tipo de obligación;
- II. Fin, destino y objeto;
- III. Acreedor, proveedor o contratista;
- IV. Importe total;
- IV. Importe y porcentaje del total que se paga o garantiza con los recursos de dichos fondos;
- V. Plazo;
- VI. Tasa a la que, en su caso, esté sujeta, y
- VIII. Por cuanto hace a las obligaciones previstas en el artículo 47, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y los municipios, además deberán especificar lo siguiente:
 - a) En el caso de amortizaciones:
 1. La reducción del saldo de su deuda pública bruta total con motivo de cada una de las amortizaciones a que se refiere este artículo, con relación al registrado al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior;
 2. Un comparativo de la relación deuda pública bruta total a producto interno bruto del estado entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización, y
 3. Un comparativo de la relación deuda pública bruta total a ingresos propios del estado o municipio, según corresponda, entre el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior y la fecha de la amortización, y
 - b) El tipo de operación de saneamiento financiero que, en su caso, hayan realizado, incluyendo la relativa a la fracción III del artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal.



Los datos de producto interno bruto y los ingresos propios de los estados y municipios mencionados en la fracción anterior, que se utilicen como referencia, deberán ser los más recientes a la fecha del informe, que hayan emitido el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o la Secretaría de Hacienda.

Artículo 79.- Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

Las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia, de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria enviarán al consejo los

critérios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión para que dicho consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley.

Artículo 81.-La información respecto al ejercicio y destino del gasto federalizado, así como respecto al reintegro de los recursos federales no devengados por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para efectos de los informes trimestrales y la cuenta pública, deberá presentarse en los formatos aprobados por el consejo.

Transitorios

Cuarto.- El Consejo Nacional de Armonización Contable emitirá las normas y formatos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Título Quinto de

“Es de esperar que los gobiernos municipales utilicen los recursos del Ramo 33 para incrementar su capacidad de inversión, en programas y acciones que propicien el desarrollo en su demarcación”

la Ley General de Contabilidad Gubernamental incluido en el presente Decreto a más tardar el último día hábil de febrero de 2013, con el objeto de que los entes públicos, presenten de manera progresiva la información financiera en los términos establecidos y cumplan en su totalidad con la presentación de la información, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

Para el caso de los entes públicos municipales, éstos deberán cumplir con lo previsto en el Título Quinto de esta Ley, a más tardar el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, el consejo, a solicitud del ente público municipal interesado por conducto de la Secretaría de Finanzas o equivalente, podrá determinar, tomando en cuenta el tamaño poblacional, infraestructura y su insuficiente nivel de desarrollo institucional que será permisible una fecha distinta a la anterior para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el entendido de que dicho plazo no podrá exceder del 31 de diciembre de 2015. De resultar procedente la solicitud a juicio del consejo, este deberá de publicar la resolución y su justificación por los medios previstos en las obligaciones de transparencia de esta Ley. El consejo informará su resolución al Congreso de la Unión en un plazo de 15 días na-

turales contados a partir de la fecha de emisión de la misma.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior el consejo coordinará con las entidades federativas los apoyos y asistencia técnica que éstos requieran con el propósito de fortalecer su desarrollo institucional, infraestructura tecnológica y la conectividad necesaria para el cumplimiento de esta Ley.”

- **OBLIGACIONES DE LOS ENTES PÚBLICOS MUNICIPALES EN MATERIA DE FONDOS FEDERALES**

Derivado de las disposiciones anteriores, el pasado 4 de abril del presente se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas Normas para la presentación de la información respecto de fondos federales, enfocándonos para la presente nota, en las que tengan como ámbito de aplicación el municipal. Tal es el caso de los siguientes:

- 1) Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

- 2) Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales.
- 3) Normas para establecer la estructura de información del formato del ejercicio y destino de gasto federalizado y reintegros.
- 4) Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

1.- Dentro de la *Norma para establecer la estructura de información del formato de aplicación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)*, encontramos que se reportará el destino y el monto pagado respecto de dichos recursos, de acuerdo a la apertura programática establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para tales efectos, la Ley de Coordinación Fiscal establece que:

“Artículo 37.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, **se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.** Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas

obligaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 33 de esta Ley.”

Del artículo antes mencionado, podemos inferir que para destinar los recursos a la satisfacción de sus requerimientos deben estar satisfechas las obligaciones financieras; adeudos a la CONAGUA, y necesidades vinculadas con la seguridad pública.

Ahora bien, respecto del tema “satisfacción de sus requerimientos”, la Auditoría Superior de la Federación dentro del Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF)¹, menciona que:

“Este artículo puede ser interpretado de distintos modos, ya que los “requerimientos” de los municipios son numerosos y disímiles, y las “prioridades” que cada uno establezca para los rubros de obligaciones financieras y seguridad pública son diversas, lo que origina que las etiquetas de gasto no estén establecidas con claridad, ni se refieran a un rubro específico de inversión.

Sin embargo, **debe considerarse que el FORTAMUNDF pertenece a un tipo de transferencias consideradas “compensatorias”;** es decir, **aquellas que están diseñadas para corregir los desequilibrios y desigualdades existentes entre regiones, estados y municipios. De este modo, es de esperar que los gobiernos municipales y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal utilicen sus recursos para incrementar su capacidad de inversión, en programas y acciones que propicien el desarrollo en su demarcación, y no necesariamente para el gasto corriente.”**

¹ http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFORTAMUNDFFINAL_a.pdf



Por lo tanto en el formato a reportar trimestralmente por los municipios, se deberá cuidar, conservar y atender la apertura programática que enuncia la Ley de Coordinación Fiscal y además, contar con un debido soporte documental, fotográfico, etc., respecto del destino de los recursos, a manera de poder solventar posibles observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación por los gastos erogados.

2.- Respecto de la Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales, recordemos que la Ley de Coordinación Fiscal establece lo siguiente:

“Artículo 50. Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre

que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 9o del presente ordenamiento.

Los financiamientos que den origen a las obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior únicamente podrán destinarse a los fines establecidos en el artículo 33 de esta Ley, para el caso de las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y a los fines establecidos en el artículo 47 de esta Ley por lo que se refiere al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las Entidades Federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Las obligaciones de los Municipios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo se inscribirán en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando cuenten con la garantía del Gobierno del Estado respectivo, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes aportaciones con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción III, de esta Ley, para responder a sus compromisos.

Las Entidades Federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los Fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda."

Abundando al anterior artículo, desde algunos ejercicios fiscales anteriores y el actual 2013, la Ley de Ingresos de la Federación en su artículo 1 último párrafo ha contemplado lo siguiente:

"Hasta el 25 por ciento de las aportaciones que con cargo a los fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, corresponda recibir a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, podrán servir como fuente de pago o compensación de las obligaciones que contrai-

gan con el Gobierno Federal, siempre que exista acuerdo entre las partes y sin que sea necesario obtener la autorización de la legislatura local ni la inscripción ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios."

Por los dos dispositivos anteriormente mencionados, tanto el FAISM como el FORTAMUNDF pueden ser utilizados como fuente de pago o compensación en el entendido que ésta deberá perseguir el objeto principal, que consiste en las etiquetas que la Ley de Coordinación Fiscal establece para cada caso.

En especial el FORTAMUN, dentro de los rubros a los cuales se puede destinar dichos recursos, fueron tocados en el punto 1 de esta nota.

Por lo que respecta al formato para reportar dicha información, el mismo pretende dar una visión panorámica de la disminución de la deuda contra el año inmediato anterior, a través del pago o garantía que se hubiera realizado con fondos federales, pareciera que se tratará de evaluar los esfuerzos realizados con dichos recursos, el destino y objeto que persiguen, entre otros.

3.- Por lo que respecta a las Normas para establecer la estructura de información del formato del ejercicio y destino de gasto federalizado y reintegro, pareciera que en el caso de Ramo 33, se entenderá para los municipios, reportar lo correspondiente a FAISM y FORTAMUN.

Por lo que respecta a FAISM, debemos recordar que el destino que se deberá dar a dichos recursos los establece la Ley de Coordinación Fiscal, la cual establece lo siguiente:

"Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipi-



pios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: 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."

Mientras las etiquetas del FORTAMUN ya se comentaron en el punto primero de esta nota.

Por lo que respecta a dicho formato, es claro al observarse que se busca simplificar la forma de identificar los rubros a los cuales se destinaron los recursos.

Es de suma importancia señalar que la Auditoría Superior de la Federación, en el Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)², ha señalado que dentro de las observaciones, las más recurrentes son:

- Obras y acciones fuera de los rubros establecidos;
- Obras y acciones que no benefician directamente a población en rezago social y pobreza extrema;
- Falta de documentación comprobatoria del gasto y facturas que no reúnen requisitos fiscales;
- Traspasos de recursos del fondo a otras cuentas reintegrados parcialmente, sin los intereses correspondientes o no reintegrados, y
- Recursos ejercidos por encima de los límites establecidos para los gastos indirectos o de desarrollo institucional.

² http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf

“Las disposiciones que regulan el principio de anualidad de los recursos federales sólo son aplicables a la dependencia coordinadora de sector”

Por lo anterior, se deberá tener mucho cuidado en el ejercicio y destino de los recursos, a fin de evitar posibles observaciones de la auditoría por aplicarlos a rubros y población que no sea acorde a lo estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal, ya que como el mismo formato lo evidencia, será aún más fácil detectar si se aplicaron los mismos conforme a la normatividad o no.

Ahora bien, en lo que concierne a reintegros, cabe decir que los municipios cuentan con muchos ámbitos de aplicación, por lo que sería lamentable que por falta de los debidos procesos de planeación, programación y presupuestación correspondientes, no se ejercieran los recursos y por lo tanto las obra y acciones disminuyeran, dejando en las mismas condiciones al sector en pobreza extrema o rezago social.

Otro aspecto a considerar del formato, es el espacio reservado para los recursos “devengados” y “pagados”, aunado al principio de anualidad que debe de aplicarse a dichos fondos, la Auditoría Superior de la Federación estableció: “Al FISM, al igual que a los demás fondos del Ramo General 33, en el Ejercicio Fiscal 2010, se le acotó al principio de anualidad en el Presupuesto

de Egresos de la Federación; sin embargo, la falta de una reglamentación adecuada y clara limitó fuertemente su aplicación dentro del proceso fiscalizador. Lo anterior, aunado a las insuficiencias que registran la mayoría de los municipios auditados en sus procesos de planeación, programación y ejercicio del fondo, se ha traducido en el hecho de que casi ninguno logre ejercer su asignación del fondo en el mismo año, por lo que su aplicación se extiende hasta muy avanzado el siguiente ejercicio.”³

Por otro lado, en el Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO DE APORACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF)⁴, menciona lo siguiente:

“Se ha confirmado con la SHCP (facultada para interpretar la LPRH) que **las disposiciones que regulan el principio de anualidad de los recursos**

- 3 Extracto del Marco de Referencia del RAMO GENERAL 33. FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFISMFINAL_a.pdf
- 4 http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gasto_Federalizado/MRFORTAMUNDFFINAL_a.pdf

Armonización Contable

federales sólo son aplicables a la dependencia coordinadora de sector, para el caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que el presupuesto se registra como ejercido en el momento en que, a promoción de la SHCP, la Tesorería de la Federación envía las transferencias electrónicas a los gobiernos de los estados. Por tanto, la oportunidad en el ejercicio del FORTAMUNDF por parte de los municipios y demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, así como el reintegro a la Tesorería de la Federación de los remanentes presupuestales, no están regulados.”

4.- Por último, en lo que respecta a la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, se refieren a las evaluaciones que realicen las instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas en la materia u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la materia.

Pareciera que se trata de evaluaciones a que hace referencia el artículo 134 constitucional que establece lo siguiente:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menos-

cabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin



influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

Por lo tanto este tipo de formato pareciera que dará seguimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño, respecto de los recursos federales ministrados a los municipios.

- Obligaciones derivadas de los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, mu-

nicipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del ramo general 33

Aunado a las normas antes mencionadas y vinculándolas con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 48 que versa sobre lo siguiente:

"Artículo 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquella de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo ante-

“Se conmina a las administraciones municipales para que ejerzan el gasto de los recursos federales apegándose a las disposiciones correspondientes”

rior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

*Los Estados, el Distrito Federal, **los Municipios** y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, **publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles** posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.”*

Por lo anterior, el 25 de abril del 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del ramo general 33.

Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer las disposiciones para que los municipios envíen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-

blico, informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales así como las relacionadas con la operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Los anteriores son de observancia obligatoria para municipios, entre otros.

Los municipios enviarán a la Secretaría, mediante el Sistema del Formato Único, informes sobre el ejercicio, destino, subejercicios que, en su caso, se presenten y los resultados obtenidos de los recursos federales transferidos vía Aportaciones Federales.

Para el caso de los municipios, deberán reportar sobre los fondos III y IV: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: la Secretaría de Desarrollo Social y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones, respectivamente.

Las entidades federativas informarán sobre los proyectos, metas y resultados obtenidos con la aplicación de los recursos federales transferidos en términos de lo siguiente:

- Las Dependencias Coordinadoras de los Fondos implementarán indicadores de desem-

peño y metas correspondientes de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales;

- Los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales serán estructurados dentro de una MIR que aplicará de forma homogénea y general a nivel nacional, con base en la MML;
- Las fuentes de información de las variables consideradas en los indicadores de desempeño que se establezcan, deberán proporcionar datos de forma oportuna y fidedigna, a efecto de que existan condiciones para su seguimiento, evaluación y verificación, y
- Los indicadores de desempeño correspondientes a los subsidios y Convenios, serán los que, en términos de las disposiciones aplicables, reportan las Dependencias y Entidades que coordinan los Programas Presupuestarios dentro de sus respectivas MIR a nivel federal.

Los municipios deberán observar las disposiciones establecidas en los lineamientos que en materia de revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la MIR emita la Secretaría, así como en los Lineamientos para la Evaluación.

Para la oportuna recepción de la información en el Sistema del Formato Único, las entidades federativas podrán requerir a los municipios y Demarcaciones:

- I. Capturar y validar la información de su ámbito de competencia, para tal efecto solicitarán a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría que proporcione las claves de acceso correspondientes;
- II. Poner a su disposición la información de su ámbito de competencia, en los plazos que les fijen para tal efecto;

III. Atender las observaciones que les realicen a efecto de asegurar la calidad de la información, en los términos de las disposiciones aplicables y los Lineamientos, y

IV. Responsabilizarse de la información de su competencia que se entregue al Congreso de la Unión mediante los Informes Trimestrales, incluyendo su veracidad y calidad, así como de su publicación en su medio local oficial de difusión y su portal de Internet.

Las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán:

- I. Solicitar a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría que proporcione acceso al Sistema del Formato Único a los municipios y Demarcaciones que correspondan;
 - II. Revisar la información correspondiente a sus municipios o Demarcaciones, según corresponda;
- Entre otras.

La Secretaría deberá concentrar la información por entidad federativa, municipio y Demarcación, y generar los reportes que corresponda para su integración en los Informes Trimestrales, así como para su publicación en Internet.

Las entidades federativas acordarán lo conducente con los municipios o Demarcaciones alejados de su capital o de difícil comunicación, que enfrenten cualquier contingencia técnica que les dificulte cumplir con la obligación de enviarles la información respectiva, a efecto de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los Lineamientos.

La información que remitan las entidades federativas, municipios y Demarcaciones mediante el SFU deberá ser la misma que dichas instancias publiquen a través de los medios oficiales de difusión y que pongan a disposición del público mediante sus portales de Internet.



Las entidades federativas reportarán a la Secretaría, a través del SFU, información trimestral detallada sobre el ejercicio, destino, los subejercicios y reintegros que, en su caso, se generen, resultados obtenidos y evaluación de los recursos federales transferidos, a más tardar a los 20 días naturales después de terminado el trimestre respectivo.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el lineamiento anterior, las entidades federativas:

- I. Requerirán a los municipios y a las Demarcaciones que capturen y validen su información dentro de los primeros 15 días naturales posteriores al trimestre de que se trate;
- II. Capturarán y validarán su propia información en el plazo referido en la fracción anterior, y
- III. Revisarán la información de los municipios y Demarcaciones dentro de los tres días naturales siguientes al plazo señalado en la fracción I de este lineamiento. En caso de tener observaciones, las comunicarán al municipio o demarcación de que se trate mediante el SFU, para que dentro de los dos días naturales posteriores a dicho plazo sean subsanadas. Con base en lo previsto en el párrafo anterior, se remitirá la información consolidada a más tardar el día 20 del mes inmediato posterior al trimestre que se reporta.

Estos lineamientos entrarán en vigor el primer día hábil de mayo de 2013 y los mismos abro-

gan los Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, publicados en el Diario el 25 de febrero de 2008 y los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, publicados en el Diario el 21 de enero de 2008.

- Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología de marco lógico⁵

Adicional a las normas y a los lineamientos anteriores aunados al objetivo de complementar las disposiciones contables, se publicaron el 16 de mayo de 2013 los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología de marco lógico.

El objeto de los mismos es, definir y establecer las disposiciones para la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, serán de observancia obligatoria para los entes públicos y éstos se ajustarán a la normativa federal en relación con los recursos públicos federales que utilicen.

⁵ Diario Oficial de la Federación 16 de mayo de 2013.

Para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la MML a través de la MIR y podrán hacer uso de las Guías para la construcción de la MIR y para el diseño de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas de Internet de la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

Los indicadores de desempeño permitirán verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y deberán cumplir los siguientes criterios:

- a) Claridad: que sean precisos e inequívocos, es decir, entendibles y que no den lugar a interpretaciones;
- b) Relevancia: que reflejen una dimensión importante de logro del objetivo, deben proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir;
- c) Economía: que la información que se proporcione sea necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable;
- d) Monitoreable: que puedan sujetarse a una verificación independiente;
- e) Adecuado: que aporten una base suficiente para evaluar el desempeño, y
- f) Aportación marginal: que en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Los indicadores deberán ser estratégicos y de gestión. Los indicadores estratégicos deberán medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios y deberán contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Los indicadores de gestión deberán medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Incluyen los indicadores

que dan seguimiento a las actividades y aquellos que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Los indicadores deberán considerar alguna de las siguientes dimensiones:

- a) Eficacia: mide el grado de cumplimiento de los objetivos;
- b) Eficiencia: mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados;
- c) Economía: mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros, y
- d) Calidad: mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.

Para cada indicador deberá elaborarse una ficha técnica, la cual contendrá al menos los siguientes elementos:

- a) Nombre del indicador: es la expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él. Desde el punto de vista operativo, puede expresar al indicador en términos de las variables que en él intervienen;
- b) Definición del indicador: es una explicación más detallada del nombre del indicador. Debe precisar qué se pretende medir del objetivo al que está asociado; ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador;
- c) Método de cálculo: se refiere a la expresión matemática del indicador. Determina la forma en que se relacionan las variables;
- d) Frecuencia de medición: hace referencia a la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador;
- e) Unidad de Medida: hace referencia a la determinación concreta de la forma en que se quiere expresar el resultado de la medición al aplicar el indicador, y

Armonización Contable

- f) Metas: establece límites o niveles máximos de logro, comunican el nivel de desempeño esperado y permiten enfocarla hacia la mejora.

Entrarán en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

• CONCLUSIÓN

Como conclusión general, podemos decir que será un importante esfuerzo el que deberán realizar los municipios a fin de cumplir con las normas y los lineamientos emitidos antes enunciados y que los mismos, pareciera, pretenden conocer de manera práctica, sencilla y específica el destino de los recursos que la Federación confía a los municipios para la consecución de determinados fines.

Por lo tanto, se conmina a las administraciones municipales para que ejerzan el gasto de los recursos de naturaleza federal, apegándose a las disposiciones constitucionales, legales y normativas contenidas tanto en la Constitución Federal, Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presupuesto de Egresos de la Federación, disposiciones del CONAC, Lineamientos, entre otros, debido a que si existen inconsistencias en la aplicación de alguna disposición, la Auditoría Superior de Fiscalización por sí o a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Legislatura correspondiente, podrá:

- Emitir observaciones⁶ que puedan derivar en recomendaciones incluyendo las referentes al desempeño o en acciones promovidas, tales como: solicitudes de aclaración, pliego de observaciones, promociones de intervención, promoción de ejercicio de facultad de comprobación fiscal, promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político; o bien,

⁶ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 13.

- Aún de mayor cuidado para los funcionarios municipales, consiste en que si de la fiscalización de la Cuenta, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la Auditoría Superior de la Federación procederá a⁷:

- I. *Determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones;*
- II. *Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades;*
- III. *Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IV. *Presentar las denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y*
- V. *Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.*

⁷ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 50.

Fabiola D. Aguiar concluyó sus estudios como Licenciada en Derecho en la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), y actualmente se desempeña como Auxiliar-Técnico de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.

José Ángel Nuño Sepúlveda es Abogado; Maestro en Fiscal y Maestro en Dirección y Gestión Pública e investigador de la materia fiscal por más de 25 años; actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.