

# Potencial Afectación de los Recursos del FORTAMUN (Fondo IV), para Servir como Fuente de Pago o Compensación, y Destinar una Parte a la Seguridad Pública

**José Ángel Nuño Sepúlveda**

*Derivado de la potencial reforma presupuestaria 2010, los Municipios podrán verse favorecidos; no obstante, podrían también resultar potencialmente afectados, en la obtención y/o disposición de recursos transferidos, fundamentalmente del Ramo 33 (FORTAMUN), por lo que, José Ángel Nuño Sepúlveda aborda este tema, elaborando algunos comentarios y reflexiones técnicas, a efecto de proporcionar elementos para la toma de decisiones.*

## *Datos curriculares:*

*José Ángel Nuño, 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.*



Como se recordará, en el Diario Oficial de la Federación, del 7 de Diciembre de 2007, se publicó la Ley de Ingresos de la Federación 2008, y el 21 del mismo mes y año, la denominada: "Reforma Federalista", que incluyó, entre otras cuestiones, importantes y trascendentes adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de los Fondos de Participaciones, además de la restitución de ciertas potestades tributarias a los gobiernos locales, fundamentalmente en materia del IEPS.

### Adeudos a la C. F. E.

Tratándose del tema relativo a la afectación de los recursos del Ramo 33, al pago de adeudos por consumo de energía eléctrica, la Ley de Ingresos de la Federación para 2008 (artículo 15, en su parte conducente), previó dicha circunstancia. Cabe destacar, que para el año de 2009, el texto de la Ley de Ingresos de la Federación, ya no lo previó.

No obstante, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación de 2008, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de Marzo del 2008, las reglas a que se refiere dicho dispositivo jurídico, procediendo a su modificación, mediante publicación el 12 de diciembre de 2008, para su instrumentación en 2009.

### Adeudos a la CONAGUA

Ahora bien, dentro de las adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal 2008, hubo repercusiones a las finanzas municipales, derivadas de las reformas hacendarias en materia de Fondos de Aportaciones Federales, específicamente en el Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Efectivamente, a partir del año 2008, el FORTAMUN-DF, además de poderse destinar

a la satisfacción de los requerimientos propios de los H. Ayuntamientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, también se puede priorizar, tratándose de pagos de derechos y aprovechamientos por concepto de agua. Es decir, se incorpora como destino de gasto al FORTAMUN-DF, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, que se adeuden a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

Veamos lo que específicamente prevé dicho dispositivo jurídico:

*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.*

No obstante, es en el artículo 51 donde se reglamentó (por así decirlo), el procedimiento a seguir en el tema que nos ocupa. Veamos lo que dispone esta normativa:

*Artículo 51.- Las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV de esta Ley correspondan a los municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía*

*“Las aportaciones podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.”*

*del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.*

*En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.*

Lo previsto en el párrafo anterior será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales.

Evidentemente, la afectación financiera correspondiente (una vez que la CONAGUA, le acreditara al gobierno local, el adeudo e incumplimiento por más de noventa días), procederá siempre y cuando así lo dispongan las leyes locales, lo que implica necesariamente reformas legislativas a los ordenamientos locales.

Esta disposición se encuentra a su vez vinculada con el artículo 49 de la propia Ley, que a la letra dispone:

*Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas*



ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.

Es decir, que tratándose del tema que nos ocupa, sí procedería la retención y pago a la CONAGUA, pues la excepción a la no afectación de los recursos la prevé el artículo 51, ya comentado anteriormente.

Ahora bien, y con total independencia de lo anterior, el artículo Segundo Transitorio para 2008, de la Ley de Coordinación Fiscal, dispuso:

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Para los efectos de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal previstas en el artículo anterior se estará a lo siguiente:

II. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención a que se refiere el artículo 51 que se adiciona a la Ley de Coordinación Fiscal para el cobro de adeudos que se generen a partir del 1 de enero de 2008.

*Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior y de conformidad con las reglas que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Agua podrá aplicar los pagos corrientes que reciba de los municipios o Demarcaciones Territoriales por concepto de derechos y aprovechamientos de agua, a la disminución de adeudos históricos que registren tales conceptos al cierre del mes de diciembre de 2007. Lo anterior, siempre y cuando las entidades a las que pertenezcan los municipios o Demarcaciones Territoriales contemplen en su legislación local el destino y afectación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el pago de dichos derechos o aprovechamientos, en términos de lo previsto en el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.*

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en la fracción II, del Artículo Segundo Transitorio, el viernes 28 de Marzo del 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas correspondientes, mismas que se modificaron y publicaron el 12 de diciembre de 2008, para su debida instrumentación en 2009.

### Potencial afectación para 2010.

El paquete de reformas hacendarias y fiscales, presentado por el Ejecutivo Federal, para 2010, no prevé reformas al texto de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo referente a los Fondos de Aportaciones Federales, comúnmente conocidos como Ramo 33; no obstante, los proyectos de Ley de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos, 2010, amparan ciertas y determinadas referencias al tema que nos ocupa.

Efectivamente, la exposición de motivos del proyecto de Ley de Ingresos, señala, en su parte conducente:

*“Como una medida que coadyuve a mitigar la disminución de las participaciones federales en el ejercicio fiscal de 2009, y con el objeto de apoyar las operaciones que las entidades federativas están implementando para fortalecer su capacidad financiera ante la disminución de la recaudación federal participable, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone establecer en el artículo 1o. de la Ley cuya emisión se plantea, la posibilidad de emplear los recursos que ingresen al Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal de 2010, para cubrir las obligaciones pecuniarias derivadas de la implementación del esquema de potenciación de recursos de dicho fondo realizado durante 2009, exceptuándose a los recursos que corresponda recibir directamente a los municipios.*

*Aunado a lo anterior, se propone prever que 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, puedan servir como fuente de pago o compensación de las obligaciones que dichas entidades contraigan con el Gobierno Federal, siempre y cuando 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. Lo anterior, a fin de que los referidos recursos sean aplicados con mayor agilidad.*

Los anteriores “motivos”, se encuentran plasmados en los tres últimos párrafos del proyecto de Artículo Primero de la Ley de Ingresos, que a la letra indica:

*Los recursos que durante el ejercicio fiscal de 2010 se destinen al Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas en términos de las disposiciones aplicables, podrán utilizarse para cubrir las obligaciones derivadas de los esquemas que, a fin de mitigar la disminución en participaciones federales del ejercicio fiscal de 2009, se hayan instrumentado para potenciar los recursos que, con cargo a dicho fondo, hayan recibido las entidades federativas.*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los recursos que, con cargo al Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas y en términos de las disposiciones aplicables, corresponda recibir directamente a los municipios.*

***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 contraigan 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.***

*“...se promoverá que por lo menos el 20 por ciento de los recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.”*

Complementariamente, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 prevé en sus artículos 9, Fracción VII y 10, lo siguiente:

**Artículo 9.-**

**VII.** El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará, durante el mes de enero, los criterios de distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para efectos del párrafo anterior, se promoverá que por lo menos el 20 por ciento de los recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

*En términos de lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los recursos federales que se otorguen a través de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, una vez ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, serán depositados en una cuenta bancaria específica para su aplicación de manera directa a su destino final, al igual que el resto de los fondos de aportaciones federales. Lo anterior, con el propósito de dotar de mayor eficiencia en el flujo y aplicación de los recursos y evitar el establecimiento de mecanismos que tengan por objeto impedir la concentración de los recursos transferidos en las respectivas tesorerías al final del presente ejercicio fiscal.*

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, al aprobar los criterios para la distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, promoverá y vigilará que su erogación y aplicación se realice dentro del presente ejercicio fiscal y se alcancen los objetivos para los que están destinados. Para tales efectos,



*los convenios relativos a estos fondos establecerán mecanismos que contribuyan a agilizar la recepción y el ejercicio de los recursos que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.*

***Dicho Consejo promoverá que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se distribuya entre los municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.***

*Las entidades federativas reportarán en los Informes Trimestrales, el ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, incluyendo lo siguiente:*

***a) La información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos de los fondos;***

***b) Las disponibilidades financieras con que cuenten de los recursos de los fondos, correspondientes a otros ejercicios fiscales; y***

***c) El presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente al presente ejercicio fiscal.***

*La información sobre el destino de los recursos deberá estar claramente asociada con los objetivos de las estrategias definidas previamente por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.*

*La Auditoría Superior de la Federación, dentro del marco de sus atribuciones, fiscalizará las erogaciones de los fondos de ayuda federal realizadas durante el ejercicio fiscal 2009, para lo cual el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretario Ejecutivo, coadyuvará con dicha Auditoría en cumplimiento a lo previsto en el artículo 18, fracción XIX, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

*Lo anterior, sin perjuicio de que, en términos de las disposiciones del Título Décimo de la*

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberán aplicarse los mecanismos de control, vigilancia, transparencia y supervisión del manejo de los recursos de los fondos citados en esta fracción.*

Como puede observarse del contenido del dispositivo jurídico anterior, nos remite a lo señalado por el artículo 142, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a la letra previene:

**Artículo 142.- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se componen con los recursos destinados a la seguridad pública previstos en los fondos que establece el artículo 25, fracciones IV<sup>1</sup> y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal para tal objeto. Los recursos que se programen, presupuesten y aporten a las entidades federativas y municipios, así como su ejercicio, control, vigilancia, información, evaluación y fiscalización, estarán sujetos a dicho ordenamiento y a la presente Ley; asimismo, únicamente podrán ser destinados a los fines de seguridad pública referidos en la citada Ley de Coordinación Fiscal.**

.....

Por su parte, el artículo 10, del proyecto de Presupuesto de Egresos, señala:

**Artículo 10. El presente Presupuesto incluye la cantidad de \$4,137,900,000.00, para el otorgamiento de subsidios a los municipios y al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, con objeto de fortalecer el**

**desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.**

### Conclusión.

Como podrá observarse y de aprobarse en sus términos los textos propuestos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 2010, los Municipios podrían potencialmente verse afectados en la percepción y destino del Fondo IV, FORTAMUN, pues este podrá servir, hasta el 25% del Fondo, como fuente de pago o compensación de las obligaciones que contraigan 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 lo que habría que estar pendientes de esas obligaciones, aunque y eso hay que decirlo, su procedibilidad está sujeta al acuerdo entre las partes, mismo que por lo general depende de las conveniencias particulares, en este caso de los Municipios.

Adicionalmente, el Presupuesto de Egresos previene la intencionalidad de promover que cuando menos el 20% del FORTAMUN se destine a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública, en los términos de lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Coordinación Fiscal y por el propio Presupuesto de Egresos.

No omitimos comentar el hecho positivo, de que para el 2010 se prevé, tanto el apoyo del 20% del Fondo VII (Seguridad Pública), para los Municipios, como la previsión correspondiente del SUBSEMUN.

<sup>1</sup> IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal