

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023

GASTO FEDERALIZADO

SANEAMIENTO FINANCIERO

Cumplimiento de las Disposiciones Establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Marco de Referencia

MR-LDFEFM

Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado, plataforma interactiva ciudadana para conocer los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado. En este Laboratorio, podrá consultar, comparar y obtener datos estadísticos de una manera ágil, sencilla e interactiva respecto a la asignación, ministración y ejecución de éste y los diversos fondos y programas del gasto federalizado fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2023, así como los principales resultados de su fiscalización. Para su consulta, dar clic en el vínculo siguiente:

https://www.asf.gob.mx/Section/363_TabCtrlGasto

Índice

PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA LDFEFM	13
<i>I.1. ANTECEDENTES</i>	13
<i>I.2. ESPECIFICACIONES GENERALES DE LA LDFEFM</i>	14
<i>I.3. HISTÓRICO DE AUDITORÍAS REALIZADAS A LAS CUENTAS PÚBLICAS</i>	18
CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LOS ENTES PÚBLICOS A PARTIR DE LA LDFEFM	21
<i>II.1. FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES FINANCIERAS</i>	21
a. Evolución de la deuda	21
b. Destino de la deuda	26
c. Reestructuras y refinanciamientos	28
d. Asociaciones Público-Privadas	28
e. Gastos y costos relacionados con la deuda	29
<i>II.2. OTROS PASIVOS</i>	29
<i>II.3. REGLAS DE DISCIPLINA FINANCIERA</i>	29
a. Servicios personales y gasto corriente	30
b. Destino de ingresos excedentes de libre disposición	32
c. Sostenibilidad	32
d. Principio de anualidad	34
<i>II.4. DEUDA ESTATAL GARANTIZADA</i>	35
<i>II.5. SISTEMA DE ALERTAS</i>	36
<i>II.6. REGISTRO PÚBLICO ÚNICO</i>	38
CAPÍTULO III. CUESTIONES ESTRATÉGICAS DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM	41
<i>III.1. ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM</i>	41
<i>III.2. OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS</i>	41
<i>III.3. CRITERIOS DE SELECCIÓN</i>	41
<i>III.4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA</i>	42

<i>III.4. MARCO JURÍDICO</i>	43
<i>III.5. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES</i>	44
CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	45
<i>IV.1. ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA FISCALIZACIÓN</i>	45
<i>IV.2. NÚMERO DE AUDITORÍAS</i>	45
<i>IV.3. UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN</i>	45
<i>IV.4. OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS</i>	45
<i>IV.5. PRINCIPALES OBSERVACIONES EMITIDAS</i>	49
<i>IV.6. ANÁLISIS DE LA CAUSA RAÍZ DE LAS IRREGULARIDADES</i>	50
<i>IV.7. BUEN GOBIERNO</i>	52
<i>IV.8. CRITERIOS UCEF</i>	53
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS	55
<i>RECOMENDACIONES</i>	56
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	59
<i>ANEXO 1. ACCIONES EMITIDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA</i>	63

Acrónimos

ADEFAS

Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior

APP

Asociaciones Público-Privadas

ASF

Auditoría Superior de la Federación

CNBV

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

CONAC

Consejo Nacional de Armonización Contable

CP

Cuenta Pública

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DIF

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

DOF

Diario Oficial de la Federación

EFSL

Entidades de Fiscalización Superior Locales

FONDEN

Fondo de Desastres Naturales

FONE

Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

GF

Gobierno Federal

INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INPC

Índice Nacional de Precios al Consumidor

LDFEFM

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

LGCG

Ley General de Contabilidad Gubernamental

LIF

Ley de Ingresos de la Federación

OPD

Organismos Públicos Descentralizados

PAAF

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior

PJ

Poder Judicial

PRAS

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

PIB

Producto Interno Bruto

PIBE

Producto Interno Bruto Estatal

RPU

Registro Público Único

SA

Solicitud de Aclaración

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESOFE

Tesorería de la Federación

TFN

Techo de Financiamiento Neto

UCEF

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

PRESENTACIÓN

La falta de definición del principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en los planes de desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal, así como la importancia de contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera para lograr un manejo sostenible de dichas finanzas, de manera homologada, incluyendo el uso moderado del endeudamiento público y como resultado de fortalecer las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda pública dieron lugar a la Reforma Constitucional de 2015 en materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Para dar cumplimiento a la reforma en comento, se expidió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) y se otorgaron facultades a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para verificar su cabal cumplimiento a partir de 2016.

La LDFEFM establece un conjunto de obligaciones, restricciones y procedimientos, adicionales a lo previsto en los ordenamientos jurídicos locales que deben cumplir los diversos Entes Públicos ubicados en los distintos niveles de gobierno de las Entidades Federativas o de los Municipios, con el propósito de fomentar un manejo sostenible de sus finanzas públicas por parte de cada uno de los entes referidos, lo cual, sin duda, ha representado un reto en cuanto a su correcta implementación.

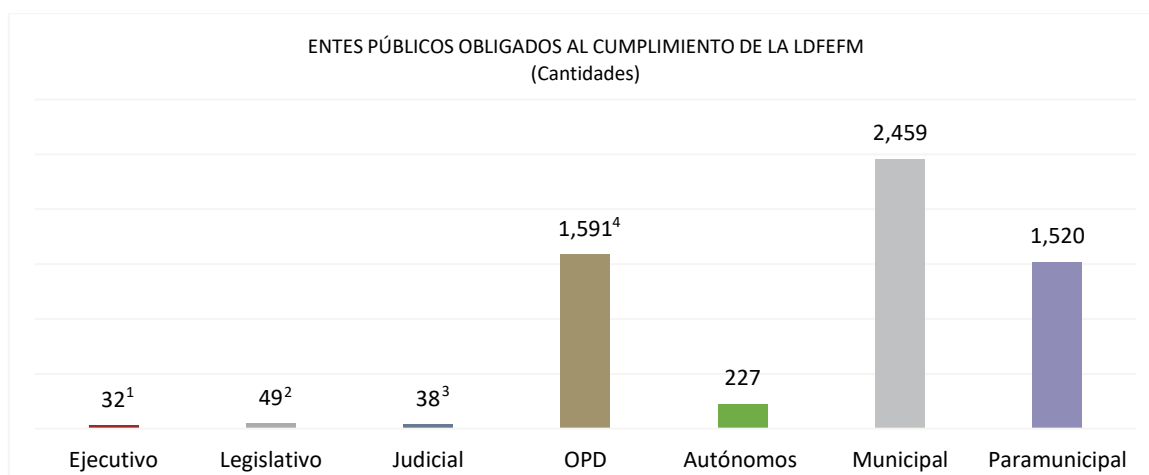
Bajo este contexto y dada la trascendencia del objetivo de la LDFEFM, que primordialmente se encuentra encaminado a establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera de los diferentes órdenes de gobierno y sus Entes Públicos, así como el manejo sostenible de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, resulta de gran importancia y relevancia su fiscalización por parte de la ASF, en estricto cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, de la observancia a las reglas de disciplina financiera, la contratación de los financiamientos y otras obligaciones, dentro de los límites establecidos por el Sistema de Alertas y el cumplimiento de inscribir y publicar todos los financiamientos y otras obligaciones en el Registro Público Único (RPU) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En este sentido, durante la fiscalización de las Cuentas Públicas (CP) 2016 y 2017 se revisaron obligaciones en materia de deuda, y a partir del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la CP 2018 se determinó auditar, por primera vez y de manera integral, el cumplimiento a las disposiciones normativas por parte de diversos Entes Públicos (Entidades Federativas, Municipios, Congresos Locales y la SHCP).

Lo anterior se realizó en virtud de que las disposiciones de la LDFEFM son de observancia obligatoria para los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios, incluyendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, los organismos autónomos de las Entidades Federativas y los Municipios, los organismos públicos descentralizados (OPD), las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios y así como cualquier otro

ente sobre el que las Entidades Federativas y los Municipios tengan control en sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías, tal y como lo señalan los artículos 1 y 2, fracción IX, del ordenamiento referido.

De acuerdo con lo anterior, y considerando la serie de especificaciones adicionales establecidas por la propia LDFEFM, la ASF se dio a la tarea de efectuar un inventario de Entes Públicos obligados al cumplimiento de la ley, lo que determinó un total de 1,937 entes en las Entidades Federativas (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial -PJ-, OPD y órganos autónomos) y 3,979 entes en los Municipios incluyendo los paramunicipales, como se indica a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la LDFEFM e información del CONAC, vigente al 31 de diciembre de 2023.

¹En la Ciudad de México se incluyen las 16 alcaldías, dado que se presenta la Cuenta Pública consolidada.

²Incluye Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

³Incluye Consejo de la Judicatura y Tribunales.

⁴Incluye fideicomisos y sector paraestatal.

NOTA: Conforme a la información proporcionada en el Inventario de Entes Públicos emitido del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), se indica que el Estado de Morelos cuenta con 33 Municipios (https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/secretario/SEC_01_04_050.pdf), sin embargo, en la página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/camp/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=04) se precisa que para el año 2020 el Estado de Morelos contaba con 36 municipios, lo cual genera una diferencia de 3 municipios (Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan) con CONAC, y en el caso del Estado de Guerrero se precisa que desde el año 2022 cuenta con un total de 85 municipios (https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=12) lo que genera una diferencia de 4 municipios (Las Vigas, Nuu Savi, Santa Cruz del Rincón y San Nicolás, publicadas en el Periódico Oficial del Estado en el mes de mayo del 2022), mismos que actualmente no se encuentran registrados en el inventario de CONAC.

Por lo anterior, dado el amplio catálogo de Entes Públicos sujetos al cumplimiento de la LDFEFM, la ASF aumentó los sectores auditados, por lo tanto, en la CP 2019, se auditaron algunos Poderes Judiciales Locales, algunas Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) y un OPD de Servicios de Salud Estatal; en la CP 2020 se ampliaron las revisiones con la incorporación de otros tipos de OPD, éstos fueron algunos Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia Locales (DIF) y la totalidad de los Servicios de Salud Estatales.

En la CP 2021, se auditó la totalidad de las Entidades Federativas y los Congresos Locales, 16 Poderes Judiciales; así como los 32 Servicios de Salud Estatales.

Asimismo, el 11 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de

Cuentas de la Federación (LFRCF)”, en el cual se establecieron elementos que permitieron a la ASF efectuar auditorías por medios electrónicos, destaca que la ASF publicaría en su página de internet las auditorías, estudios y Evaluaciones de Políticas Públicas que se realizarían por medios electrónicos, por lo que a partir de la fiscalización de la CP 2021 se efectuaron auditorías por medios electrónicos a las Entidades Federativas.

En este sentido, el 15 de marzo de 2023 se publicó el listado de auditorías de la fiscalización superior de la CP 2022 que se realizarían por medios electrónicos, dentro de las cuales de nuevo se contempló la totalidad de las Entidades Federativas en materia de LDFEFM.

Se destaca que en las auditorías por medios electrónicos que se realizaron a las 32 Entidades Federativas respecto de la CP 2022 se dio énfasis a temas relacionados con la deuda pública, en virtud de las siguientes observaciones detectadas en la fiscalización de la CP 2021 en el Estado de Durango:

- Fue evaluado en el Sistema de Alertas con nivel elevado por la clasificación automática por aplicación del artículo 15 del Reglamento del Sistema de Alertas, por incumplimiento de pago de algún Financiamiento u Obligación; evaluación que se modificó el 1 de marzo de 2023, derivado de que la Entidad Federativa subsanó lo señalado en el artículo 15 del Reglamento del Sistema de Alertas¹.
- Se excedió de su Techo de Financiamiento Neto (TFN).
- Excedió del TFN del 6.0% en obligaciones a corto plazo por 106.7 millones de pesos; sin embargo, en el transcurso de la auditoría se acreditó su liquidación.

Lo anterior sucedió sin dejar de lado la revisión del cumplimiento de otras obligaciones relacionadas con las reglas de disciplina financiera y los límites en montos que determina la LDFEFM, tales como servicios personales y destino de los ingresos excedentes de libre disposición en rubros permitidos. Asimismo, para la CP 2023 se mantiene la revisión integral, la revisión de deuda pública, las diferencias de la información ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en el procedimiento de otros pasivos, debido a que en la CP 2022 hubo Entidades Federativas que no registraban sus cortos plazos y los liquidaban sin haberlos registrado (Nuevo León y San Luis Potosí).

Como resultado de las consideraciones antes expuestas, el objetivo de este documento es presentar los hallazgos más importantes de la fiscalización realizada al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFEFM, por parte de las 32 Entidades Federativas, respecto de la CP 2023, para tener un panorama acerca del cumplimiento de la LDFEFM y observar las áreas de oportunidad en la consecución del objetivo de la norma. Cabe señalar que tal como sucedió en la CP 2022, para 2023, las auditorías fueron por medios electrónicos.

¹ https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2021

No obstante, se sugiere consultar, en la página oficial de la ASF, los informes individuales de auditoría de cada entidad fiscalizada, con la finalidad de conocer a detalle los resultados de su fiscalización.

Ahora bien, tal y como se ha destacado en los Marcos de Referencia de las CP 2018 a 2022² de la LDFEFM, si bien esta ley ha ordenado en diversos aspectos a las Entidades Federativas, no es clara en cuanto algunos supuestos, por lo que la ASF ha implementado una mesa de trabajo permanente con la SHCP mediante la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas (UCEF), en su carácter de instancia interpretativa de los alcances de la LDFEFM con la que se esclarecen diversos puntos relevantes en la aplicación de esta norma y las cuales, se explicarán en el Capítulo IV de este documento.

² https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFM_a.pdf
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/MR-%20LDFEFM%20_a.pdf
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFM_a.pdf
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFM_a.pdf
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2022c/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFM_a.pdf

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA LDFEFM

I.1. ANTECEDENTES

En este apartado es importante considerar dos aspectos: por una parte, la Reforma Constitucional en materia de disciplina financiera, publicada en el DOF el 26 de mayo de 2015, que se realizó con la finalidad de establecer reglas para estructurar el uso ordenado, responsable y transparente de la deuda para que los Estados y Municipios no realizaran un uso desmesurado de la misma y pusieran en riesgo sus finanzas públicas, y que les permitiera tener una gestión razonable de las mismas; por otra parte fomentar la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos.

Lo anterior concluyó con la publicación de la LDFEFM el 27 de abril de 2016; aunado a lo anterior, el 30 de enero de 2018, se publicó una reforma para precisar los conceptos de APP, las disponibilidades y el financiamiento neto, así como determinar el ciclo de aprobación del paquete económico local con relación a las participaciones y transferencias federales etiquetadas, con lo que se obliga a la Entidad Federativa a no superar lo indicado por el paquete económico federal; sin embargo, en caso de que no se encuentre disponible dicho paquete económico se deberá realizar una estimación con base en los criterios emitidos por la SHCP para el ejercicio fiscal que se presupuesta y las distribuciones en ejercicios fiscales anteriores; asimismo, se adicionan precisiones en cuanto al destino de los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición de acuerdo con el nivel de endeudamiento; por último, el 10 de mayo de 2022 se publicó la reforma a la LDFEFM, con la finalidad de definir los gastos y costos relacionados con la contratación de financiamientos y obligaciones y modificar que sólo se podrá destinar hasta un 0.15% del monto a contratar para estos fines. Para tener una mayor referencia de los motivos que originaron las reformas en comento, así como lo acontecido durante el proceso legislativo, se sugiere revisar los dictámenes correspondientes³.

Ahora bien, dado el objetivo de la LDFEFM, se otorgó a la ASF, institución comprometida con la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la atribución de fiscalizar el cumplimiento de la ley, en su artículo 60; así como en los artículos 52 a 58 de la LFRCF, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, en donde se establecen atribuciones para que la ASF verifique las obligaciones que la LDFEFM establece a las Entidades Federativas, Municipios y Entes Públicos⁴, en las siguientes materias:

- Observancia de las reglas de disciplina financiera.
- Contratación de los financiamientos y otras obligaciones dentro de los límites establecidos por el Sistema de Alertas.

³ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados de fecha 30 de abril de 2013; <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/nov/20171116-II.pdf#page=2>
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/feb/20220224-III.pdf#page=2>

⁴ http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/082_DOF_18jul16.pdf

- El cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el RPU de la SHCP.
- La fiscalización de la deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios que cuenten con la garantía del Gobierno Federal (GF).

A fin de dar cumplimiento a las atribuciones constitucionales y legales, para efecto de las CP 2016 y 2017, la ASF realizó auditorías enfocadas a la revisión de la deuda pública, ya que revisó el proceso de contratación de financiamientos, pasivos con proveedores y contratistas, la reestructura y refinanciamiento, la autorización y gestión de los recursos obtenidos y como se señaló anteriormente, a partir de la revisión de la CP 2018, la estrategia de fiscalización se situó en realizar una revisión integral al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFEFM, es decir, con el objetivo de realizar la verificación de las reglas de disciplina financiera, contratación de financiamientos, su inscripción en el RPU, el Sistema de Alertas y la Deuda Estatal Garantizada a diversos Entes Públicos, como son: Entidades Federativas, Congresos Locales, Municipios, PJ, EFSL y OPD (Servicios de Salud Estatal y DIF), con lo que se ha incrementado el alcance de la fiscalización a Entes Públicos y, como se ha indicado, a partir de la revisión de la CP 2022, se determinó orientarla al cumplimiento de las obligaciones en materia de deuda y obligaciones financieras.

Con lo anterior, se concluyó que para la revisión de la Cuenta Pública 2023, entre otros aspectos, se centrara en las fuentes de información adicionales de otros pasivos con la SHCP y la CNBV, las APP de ejercicios fiscales anteriores así como su registro estatal y federal, la contratación de la deuda pública refiera que se destinará a corto plazo (insuficiencias de liquidez de carácter temporal), conforme la información proporcionada por las Entidades Federativas y conforme a la información registrada en el RPU, la contratación de instrumentos derivados (swaps y caps⁵) y el cumplimiento de los costos y gastos relacionados con la contratación de financiamientos celebrados por las Entidades Federativas.

I.2. ESPECIFICACIONES GENERALES DE LA LDFEFM

La LDFEFM tiene como objeto definir los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de las finanzas públicas locales, así como el uso responsable del endeudamiento para financiar el desarrollo y manejar con eficacia, eficiencia y transparencia los recursos públicos. Para ello, la LDFEFM se construyó a partir de cinco componentes de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria⁶:

⁵ Un 'swap' es un acuerdo de intercambio financiero en el que una de las partes se compromete a pagar con una cierta periodicidad una serie de flujos monetarios a cambio de recibir otra serie de flujos de la otra parte. Estos flujos responden normalmente a un pago de intereses sobre el nominal del 'swap'. Los 'caps' son derivados financieros, pero conceptualmente podría decirse que son seguros de tipo de interés.

⁶ Gaceta Parlamentaria, Año XIX, Número 4418-V, Comisión de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de decreto que expide la LDFEFM y reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.

<p>Reglas de Disciplina Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Principios generales en materia presupuestaria, de transparencia, monitoreo y rendición de cuentas del uso de los ingresos y del ejercicio del gasto público. • Información adicional y específica en Proyectos de Paquetes Presupuestarios.- Resultados y proyecciones de finanzas públicas; estudio actuarial de pensiones; criterio de techo de crecimiento de los servicios personales; entre otros. • Reglas presupuestales y financieras para la ejecución y ejercicio del Paquete Presupuestario.- Consecución financiera / presupuestal de los momentos contables; tratamiento de los "ingresos excedentes" o de "ingresos que no cumplieron con lo programado"; constitución de un fideicomiso de prevención de riesgos y de desastres naturales; tratamiento de los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFAS); principio de anualidad de los recursos federales etiquetados; entre otros. • Balance Presupuestario Sostenible.- Obligación del mantenimiento del equilibrio en finanzas públicas.
<p>Contratación de Financiamientos y Obligaciones en las Mejores Condiciones de Mercado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destinada a inversiones públicas productivas o, en su caso, a su refinanciamiento o reestructura. • Con autorización de las dos terceras partes del Congreso Local. • Requisitos mínimos a cubrir para las autorizaciones de financiamientos y obligaciones; contratación bajo las mejores condiciones de mercado. • El saldo de los financiamiento a cortos plazos no excedan del 6.0% de ingresos totales sin incluir financiamiento neto.
<p>Deuda Pública con la Garantía de la Federación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concesión de la garantía federal a la deuda pública de Estados y Municipios, sujeto a la suscripción de un convenio en el que se contemplen reglas específicas de responsabilidad hacendaria y límites de endeudamiento.
<p>Sistema de Alertas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del nivel de endeudamiento (sostenible, en observación y elevado) de los Entes Públicos a través de un sistema de indicadores. • Modalidades para la aplicación, periodicidad de medición y entrega de información, a fin de realizar la evaluación. • Los resultados de la evaluación son vinculantes para determinar límites sobre el TFN del Ente Público del próximo año, así como el endurecimiento de ciertas reglas específicas de disciplina financiera.
<p>Registro Público Único</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medio para realizar la inscripción y transparencia de todas las obligaciones y financiamientos que contraten los Entes Públicos. • Concentración de datos sobre los compromisos financieros que contraigan los Entes Públicos, incluyendo los de cortos plazos, arrendamientos financieros, factorajes, garantías, créditos de largo plazo, entre otros.

En ese sentido, las reglas de disciplina financiera buscan fortalecer las finanzas de los Entes Públicos y generar balances presupuestarios sostenibles, es decir, tanto en lo programado como al cierre de la ejecución del ejercicio fiscal debe prevalecer que los ingresos resulten mayores o iguales a los gastos realizados (considerando tanto los totales, en el caso de los ingresos de libre disposición que incluyan los ingresos propios, así como las participaciones federales).

Las reglas de disciplina financiera contemplan aspectos informativos, así como obligaciones en materia contable, presupuestal y financiera, que resultan ser adicionales a lo determinado por la normativa local, como se muestra a continuación:

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REGLAS DE DISCIPLINA, CONTABLE, PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

Ámbito	Regla	Proceso relacionado		
		Iniciativa de Paquete Presupuestario	Ejecución / Ejercicio del Paquete Presupuestario	Balance Presupuestario y Responsabilidad Hacendaria
Rendición de cuentas y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Resultados y Proyecciones de las finanzas públicas con base en los Criterios Generales de Política Económica de los últimos 5 años para Entidades Federativas y 3 años para Municipios, incluyendo el ejercicio en cuestión. 	X		
	<ul style="list-style-type: none"> Estudios actuariales de las pensiones de los trabajadores (actualizable cada 3 años para las Entidades Federativas y cada 4 años para Municipios). 	X		
	<ul style="list-style-type: none"> Detalle de las erogaciones en servicios personales (por plaza y considerando las percepciones ordinarias y extraordinarias). 	X		
	<ul style="list-style-type: none"> Identificar los riesgos relevantes para las finanzas públicas, que incluyan la deuda contingente de las Entidades Federativas y los Municipios. 	X		
	<ul style="list-style-type: none"> El Presupuesto de Egresos deberá considerar las previsiones de gasto vinculadas con los compromisos de pago derivados de los contratos de APP, proyectos de prestación de servicios o cualquier esquema similar. 	X		
	<ul style="list-style-type: none"> Analizar el costo beneficio antes de la contratación de programas o proyectos de inversión con valor mayor de 10 millones de Unidades de Inversión (millones de UDIs). Debiendo existir un área encargada para llevar a cabo lo anterior, así como su publicación. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Para realizar proyectos de inversión pública productiva bajo el esquema de APP, se deberá efectuar un análisis de conveniencia. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> En materia de subsidios se deberá identificar la población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad de su otorgamiento. 		X	
Aplicación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> El gasto total propuesto en el proyecto del Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la legislatura local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un Balance Presupuestario Sostenible. 	X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> Limitar al 3.0% de crecimiento real el incremento de los servicios personales o conforme al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el que resulte menor entre estas opciones. 	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> Una vez aprobada en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal, la asignación de servicios personales no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal, salvo el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Previsión de recursos para atender a la población afectada y los daños causados a la infraestructura pública ocasionados por la ocurrencia de desastres naturales, así como para llevar a cabo acciones para prevención (con esquema transitorio en los primeros años). 	X		
	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de reglas de priorización en conceptos específicos de gasto, de aquellos recursos de libre disposición obtenidos en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos (tratamiento de "Ingresos Excedentes"): pasivos, pensiones, Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), pago de sentencias definitivas, inversión pública productiva y fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición en años subsecuentes. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Aplicar medidas de disciplina fiscal en conceptos específicos para ajustar el Presupuesto de Egresos debido a una disminución de los ingresos previstos en la ley respectiva. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Los recursos para cubrir ADEFAS, previstos en el proyecto del Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta por el 2.0% de los 		X	

Ámbito	Regla	Proceso relacionado		
		Iniciativa de Paquete Presupuestario	Ejecución / Ejercicio del Paquete Presupuestario	Balance Presupuestario y Responsabilidad Hacendaria
	ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa (con esquema transitorio en los primeros años).			
	<ul style="list-style-type: none"> Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) las transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, que no hayan sido comprometidas o devengadas por sus entes públicos; asimismo, las transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la TESOFE, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> El saldo insoluto total del monto principal de las obligaciones a corto plazo no deberá exceder del 6.0% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir el financiamiento neto. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Los gastos y costos relacionados con la contratación de financiamientos, refinanciamientos, reestructuraciones y obligaciones en el ejercicio fiscal 2023 no deberán exceder el 0.15%, según corresponda, a cada monto contratado. 		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Que las contrataciones se realicen dentro del TFN. 		X	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la LDFEFM.

En este punto, es importante señalar que la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece en su definición de Entes Públicos a los sujetos obligados a cubrir individualmente con la presentación de información, formatos y consolidación de registros, que emanen de éstos. Dicha definición presenta el mismo alcance que la establecida en la LDFEFM, con la única diferencia de que para el caso de la LGCG se incluye a los Poderes de la Unión y a las Entidades de la Administración Pública Federal, mientras que la LDFEFM únicamente se centra en las Entidades Federativas y los Municipios, por lo tanto, su aplicación no es general.

En consecuencia, cada Ente Público al nivel subnacional (es decir, que no formen parte de los Poderes de la Unión) que esté sujeto a cumplir de manera individual con los requerimientos de información para efectos de la LGCG, es un Ente Público único y diferenciado para efectos de la LDFEFM.

Bajo tal perspectiva, el sector central del gobierno de las Entidades Federativas y de los Municipios (conformados por unidades administrativas, como secretarías, unidades o direcciones, por mencionar algunos) es un solo Ente Público en términos de la LDFEFM. Por su parte, cada órgano autónomo, desconcentrado, descentralizado o paraestatal, de cualquier poder, es un Ente Público diferenciado para efectos de la LDFEFM (incluye, por ejemplo: Servicios de Salud Estatales, Institutos de cultura, juventud y deporte, fideicomisos públicos o mixtos, Sistema Local DIF, organismos operadores de agua locales, hospitales, órganos autónomos locales diversos -Universidades, Comisiones de los Derechos Humanos, Institutos de Transparencia, Fiscalías Generales-, Tribunales Estatales, Poder Legislativo Local y Poder Judicial Local).

I.3. HISTÓRICO DE AUDITORÍAS REALIZADAS A LAS CUENTAS PÚBLICAS

A fin de cumplir las atribuciones constitucionales y legales conferidas a la ASF en materia de disciplina financiera, para las CP 2016 y 2017, se practicaron 12 auditorías en cada una, en materia de financiamiento público local, las cuales se enfocaron preponderantemente en la revisión del acceso y destino del financiamiento público.

No obstante, a fin de conocer el cumplimiento del objetivo y los alcances de la LDFEFM, y máxime que dicho ordenamiento es aplicable a los diversos Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios, se consideró necesario realizar revisiones integrales en materia de disciplina financiera.

En este contexto, en la CP 2018 se practicaron 96 auditorías enfocadas en la evaluación de todas las obligaciones que deben atender las Entidades Federativas (32); los Municipios (31), los Congresos Locales (32) y la SHCP (1).

Cabe mencionar que resultó ser un acontecimiento muy importante en la historia de la ASF el llevar a cabo auditorías de manera directa a los Congresos Locales, como sujetos obligados diferenciados de las Entidades Federativas.

Para la CP 2019, se incluyeron tres nuevos sectores de Entes Públicos: las EFSL, PJ y OPD, y se realizaron un total de 89 auditorías (32 Entidades Federativas, 32 Congresos Locales, 13 EFSL, 11 PJ y 1 OPD).

Ahora bien, para efectos de la CP 2020, en el PAAF se consideraron 120 auditorías y se amplió el sector de Entes Públicos fiscalizados al cumplimiento de la LDFEFM, ya que se incorporaron otros OPD (12 DIF Locales), se conservaron las 32 Entidades Federativas y los 32 Congresos Locales; además, se determinaron auditorías a 12 PJ y 32 OPD en el sector salud. Esto permitió tener un mejor contexto del cumplimiento de la normativa en disciplina financiera en otros sectores y verificar el comportamiento de las Entidades Federativas y Congresos Locales auditados en las CP 2018 y 2019.

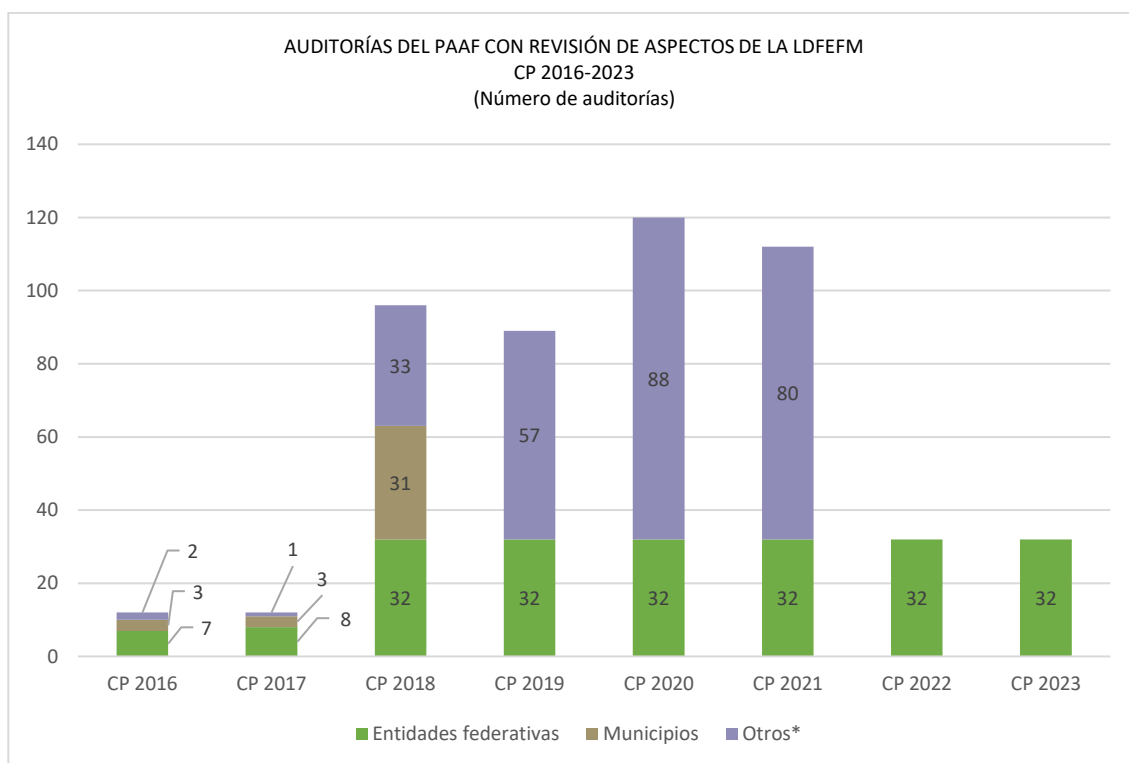
La incorporación de los DIF Locales y los Servicios de Salud Estatales es un claro ejemplo de que son Entes Públicos diferenciados de las Entidades Federativas para efectos de las auditorías realizadas, y su verificación es relevante dada la intervención de las Secretarías de Finanzas Locales o su equivalente, en la integración del paquete presupuestario y la asignación de recursos a sus Entes Públicos, así como las modificaciones presupuestales durante el ejercicio fiscal, que en ocasiones les genera un incumplimiento de la norma.

De esta manera, la ASF con la verificación integral coadyuva al cumplimiento de la LDFEFM por parte de las Entidades Federativas como un Ente Público.

Para la CP 2021 se realizaron 112 auditorías (32 Servicios de Salud Estatales, 32 Entidades Federativas -auditorías por medios electrónicos-, 32 Congresos Locales y 16 PJ) lo que permitió tener un seguimiento de los resultados de las auditorías efectuadas en las cuentas públicas de años anteriores.

Asimismo, para las Cuentas Públicas 2022 y 2023, con base en los resultados vinculados a la deuda pública y otras obligaciones financieras, así como de reglas de disciplina financiera en las que se determina un tope en la ejecución de recursos y un destino específico, se determinaron un total de 32 auditorías por medios electrónicos a las Entidades Federativas, dado que los supuestos de cumplimiento indicados por la normativa le son aplicables, a este tipo de entes fiscalizados, por lo que puede realizarse un diagnóstico integral del cumplimiento de la Ley.

A continuación, se muestra el histórico de auditorías efectuadas por la ASF al cumplimiento de la LDFEFM:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del PAAF.

NOTAS: * Incluye auditorías a la SHCP; Organismos Descentralizados; entes de los poderes Legislativo y Judicial.

CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LOS ENTES PÚBLICOS A PARTIR DE LA LDFEFM

II.1. FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES FINANCIERAS

Las Entidades Federativas y los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) así como por obligación legal prevista en el artículo 30, fracción II, de la LDFEFM, no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas obligaciones y financiamientos, lo cual, como se mencionó en el capítulo anterior, fue uno de los principales motivos que originó la necesidad de implementación de la LDFEFM.

Asimismo, podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, entendiéndose estas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal sin rebasar los límites máximos en el tiempo y en las condiciones que establezca la ley correspondiente, las cuales deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno, sin poder contratar nuevas obligaciones durante esos últimos meses.

En el año 2023 se concluyeron 2 periodos de gobierno (Coahuila y Estado de México), por lo que se verificó que las obligaciones de corto plazo cumplieran con tales especificaciones como lo indica la normativa.

Para el ejercicio fiscal 2023, se le dio especial énfasis a la revisión de la deuda pública, tanto a corto como a largo plazo, para que el proceso de contratación se realice bajo las mejores condiciones indicadas por la normativa, y conforme la información que proporcionan las Entidades Federativas tener un panorama de lo que determinan como insuficiencias de carácter temporal y su transparencia ante la SHCP, esto es, el debido registro cumpliendo con los requisitos correspondientes; adicionalmente, la importancia de la revisión de estos aspectos de la LDFEFM se debió a la detección de diversos hallazgos en materia de deuda pública en revisiones de ejercicios fiscales anteriores, dando estricto cumplimiento a las atribuciones de fiscalización contenidas en el artículo 58, fracciones II y III de la LFRCF.

a. Evolución de la deuda

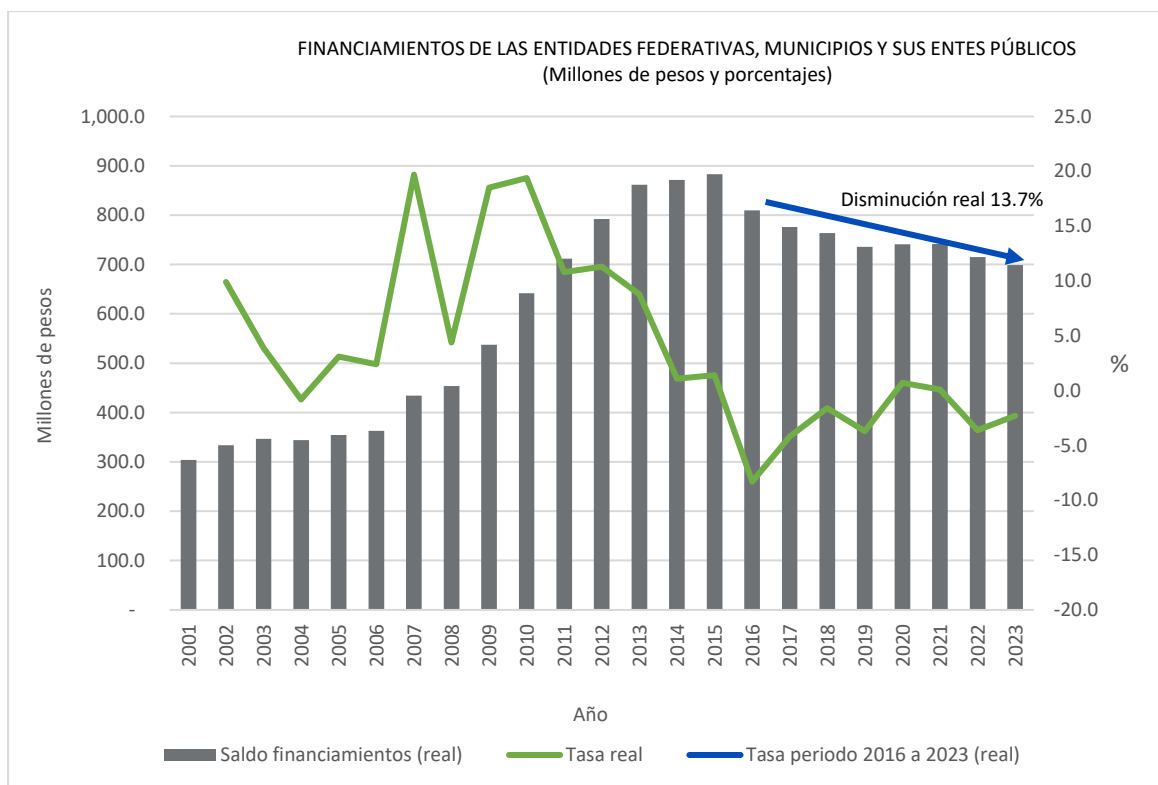
En relación con el financiamiento público y a fin de tener un enfoque de cómo ha influido la LDFEFM en la contratación de deuda, se estima conveniente precisar que, de 2008 a 2016, es decir, antes de la entrada en vigor del ordenamiento referido, el saldo de las obligaciones financieras de las Entidades Federativas y Municipios incrementó su proporción con respecto al Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en 1.3 puntos porcentuales, al pasar del 1.7% al 3.0%.

INDICADORES DEL SALDO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
MUNICIPIOS Y SUS ENTES PÚBLICOS, 2008 a 2016
(Porcentajes)

Indicador	2008	2016	Variación (p.p)
Saldo total como porcentaje del PIB	1.7	3.0	1.3
Saldo total como porcentaje de las participaciones federales	48.0	82.0	34.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la SHCP, UCEF, Cuarto Trimestre de 2016.
p.p. Puntos porcentuales.

Al cierre del ejercicio fiscal 2023, el saldo de las obligaciones financieras de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos ascendió a 698,981.0 millones de pesos, monto que resulta menor en 13.7% en términos reales, respecto del registrado al cierre del ejercicio fiscal 2016. Es de mencionar que, a partir de 2020, se registran menores montos de saldos de obligaciones financieras en términos reales.



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, de los ejercicios fiscales 2001 al 2023.

NOTA: Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), 2023=100.

En el cuadro siguiente se señala la variación de la deuda pública subnacional de 2016 a 2023 y de 2021 a 2023, tanto en términos nominales como en términos reales, con cortes de tiempo.

VARIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL DE 2016 A 2023
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2016-2023		2022-2023	
									Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)
Total	568,592.0	580,644.9	601,218.5	603,851.4	637,274.8	666,823.9	684,396.0	698,981.0	130,389.0	-13.7	14,585.0	-2.3
Yucatán	2,739.2	4,154.5	3,664.5	4,147.2	8,281.4	7,302.8	8,354.7	8,173.9	5,434.7	109.5	-180.8	-6.4
Guerrero	2,843.6	12,867.4	5,683.3	4,821.6	4,683.0	3,755.6	3,902.1	4,962.8	2,119.2	22.5	1,060.7	21.7
Estado de México	42,575.4	71,231.9	47,651.4	49,659.3	52,488.3	59,185.2	64,455.9	67,775.7	25,200.3	11.8	3,319.8	0.6
Campeche	1,605.4	1,533.0	2,896.6	2,858.7	2,882.7	2,705.4	2,766.6	2,533.6	928.2	10.8	-233.0	-12.4
Nuevo León	65,807.9	5,199.2	77,447.8	77,931.4	85,229.2	87,070.9	98,575.3	101,672.0	35,864.1	8.5	3,096.7	-1.3
Guanajuato	8,087.1	6,925.8	7,420.5	6,384.0	7,739.8	11,845.8	12,396.3	12,218.9	4,131.8	6.1	-177.4	-5.7
Tlaxcala	0.0	20,742.9	35.8	43.2	16.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Morelos	4,814.1	45,283.2	6,233.0	6,083.5	5,934.2	7,493.1	6,879.4	6,783.4	1,969.3	-1.1	-96.0	-5.6
Ciudad de México	73,829.3	6,103.4	81,726.5	84,624.5	87,736.7	94,474.2	98,937.7	101,606.4	27,777.1	-3.4	2,668.7	-1.7
Durango	7,805.5	77,869.4	7,928.4	8,584.2	10,226.8	10,483.7	10,338.0	10,649.6	2,844.1	-4.2	311.6	-1.4
Tamaulipas	13,368.2	27,516.8	13,230.4	16,083.3	17,192.9	19,140.1	18,323.5	18,004.4	4,636.2	-5.5	-319.1	-6.0
Jalisco	27,320.1	7,081.4	28,294.3	26,620.9	35,615.8	36,954.1	35,202.0	36,595.1	9,275.0	-6.0	1,393.1	-0.5
Colima	3,362.9	3,541.5	4,083.3	3,395.1	4,100.6	4,638.0	4,479.9	4,435.6	1,072.7	-7.4	-44.3	-5.2
Oaxaca	11,714.6	5,845.1	15,509.1	14,483.5	13,850.3	14,815.8	15,589.5	15,308.6	3,594.0	-8.3	-280.9	-6.0
Baja California	20,716.2	4,086.7	21,259.1	20,273.5	20,981.8	25,439.9	25,524.7	26,101.3	5,385.1	-11.6	576.6	-2.1
Nayarit	6,010.7	36,662.2	6,370.3	6,423.5	7,257.8	7,112.9	7,196.8	7,475.6	1,464.9	-12.7	278.8	-0.6
Sinaloa	7,322.1	6,996.4	7,259.7	7,228.0	6,297.4	5,891.3	5,479.9	8,852.7	1,530.6	-15.1	3,372.8	54.6
Aguascalientes	2,839.6	19,448.3	2,637.7	2,688.2	3,115.7	3,425.8	3,369.7	3,356.6	517.0	-17.0	-13.1	-4.7
San Luis Potosí	4,498.3	0.0	4,048.3	4,273.9	5,376.8	3,920.9	5,339.8	5,294.8	796.5	-17.4	-45.0	-5.1
Sonora	29,169.7	22,263.2	29,615.7	29,232.9	29,271.7	30,339.8	29,715.1	32,046.8	2,877.1	-22.9	2,331.7	3.2
Chihuahua	49,408.0	49,000.8	50,553.5	52,239.7	50,790.5	51,890.2	50,881.3	51,894.9	2,486.9	-26.3	1,013.6	-2.4
Querétaro	1,480.5	970.0	687.1	387.8	272.8	72.1	34.6	1,551.0	70.5	-26.5	1,516.4	4,184.5
Coahuila	36,945.9	49,785.2	37,398.8	37,924.8	38,533.6	39,684.6	39,552.0	38,278.1	1,332.2	-27.3	-1,273.9	-7.4
Veracruz	49,192.3	21,005.8	47,232.6	44,117.3	45,707.9	46,446.4	46,817.0	49,926.2	733.9	-28.8	3,109.2	2.1
Quintana Roo	22,247.0	29,039.3	22,227.1	23,299.3	23,669.8	23,792.1	23,473.0	21,763.2	-483.8	-31.3	-1,709.8	-11.3
Michoacán	21,188.1	8,016.4	20,646.2	18,902.5	21,085.5	22,062.2	19,934.5	20,030.7	-1,157.4	-33.6	96.2	-3.8
Chiapas	21,514.4	8,360.3	21,097.0	20,693.3	20,694.8	20,211.2	20,837.8	20,202.8	-1,311.6	-34.1	-635.0	-7.2
Zacatecas	8,549.0	5,499.8	8,755.1	8,879.8	8,496.9	7,206.3	7,036.6	6,838.2	-1,710.8	-43.8	-198.4	-7.0
Baja California Sur	2,475.3	12,526.5	2,274.7	2,521.1	2,749.5	1,969.4	2,498.0	1,953.0	-522.3	-44.6	-545.0	-25.2
Tabasco	4,783.1	2,741.8	5,004.6	7,357.8	6,022.9	7,225.7	6,706.1	3,697.8	-1,085.3	-45.7	-3,008.3	-47.2
Puebla	8,255.1	2,592.9	7,238.0	6,866.6	6,471.0	6,099.2	5,980.7	5,491.5	-2,763.6	-53.3	-489.2	-12.1
Hidalgo	6,123.4	5,753.8	5,108.1	4,821.0	4,500.3	4,169.2	3,817.5	3,505.8	-2,617.6	-59.8	-311.7	-12.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, UCEF, Cuarto Trimestre de 2023.

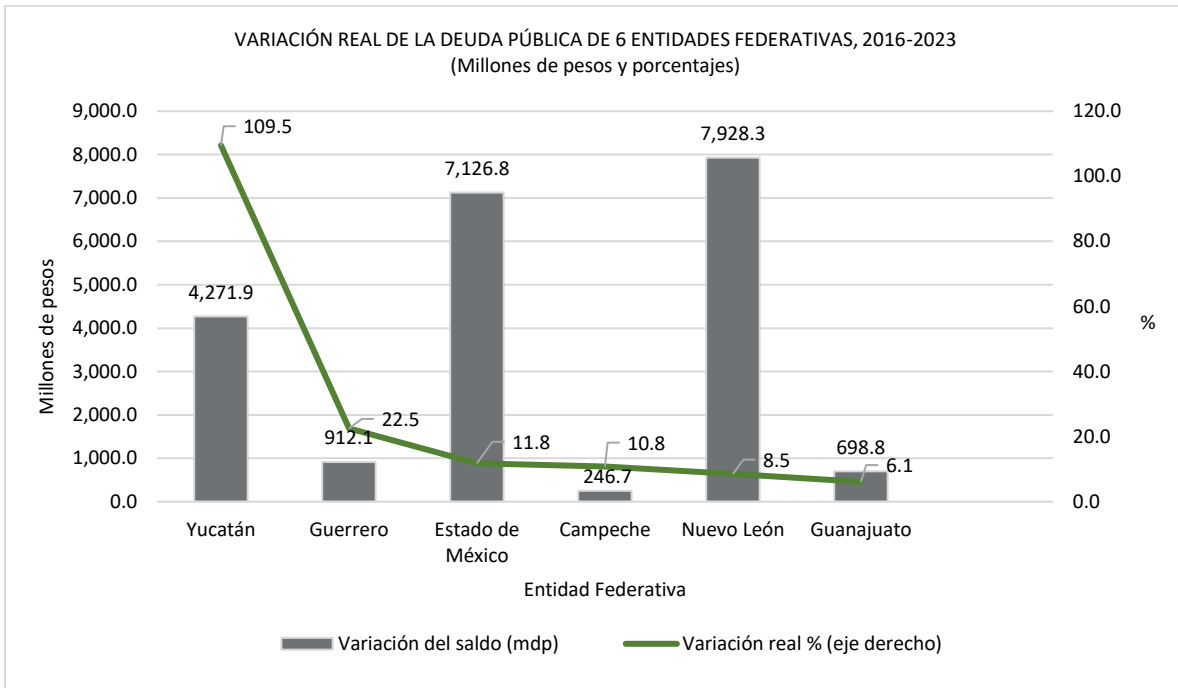
NOTAS: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. Calculado con base en el deflactor del INPC de 1.4245 para 2016 - 2023 y de 1.0449 para 2022 - 2023.

Las sumas totales y las variaciones porcentuales pueden no coincidir de acuerdo con el redondeo de cifras.



Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

Durante el ejercicio fiscal 2023, como se observa en la tabla anterior, resulta relevante mencionar que las 6 entidades federativas que más aumentaron su saldo deudor, en términos reales, respecto del ejercicio fiscal 2016 fueron Yucatán, Guerrero, Estado de México, Campeche, Nuevo León y Guanajuato; de las cuales destacan Yucatán, Guerrero y Estado de México, que fueron las entidades que más aumentaron los saldos de sus deudas públicas en 109.5%, 22.5% y 11.8%, respectivamente, en términos reales.



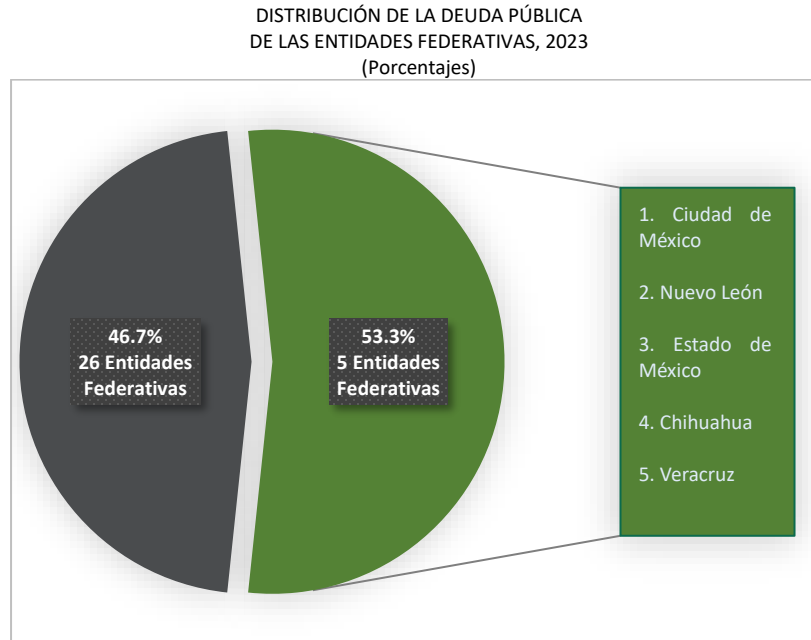
FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP de los ejercicios fiscales 2016 a 2023 (variación de la deuda pública subnacional de 2016 a 2023).

En la comparación de los ejercicios fiscales 2022 y 2023, los mayores incrementos reales en sus saldos se dieron en Querétaro, Sinaloa, Guerrero, Sonora, Veracruz de Ignacio de la Llave y Estado de México, como se muestra a continuación:

Entidad Federativa	2022-2023	
	Variación del saldo nominal (mdp)	Variación real %
Querétaro	1,516.4	4,184.5
Sinaloa	3,372.8	54.6
Guerrero	1,060.7	21.7
Sonora	2,331.7	3.2
Veracruz de Ignacio de la Llave	3,109.2	2.1
Estado de México	3,319.8	0.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP de los ejercicios fiscales 2022 a 2023 (variación de la deuda pública subnacional de 2022 a 2023).

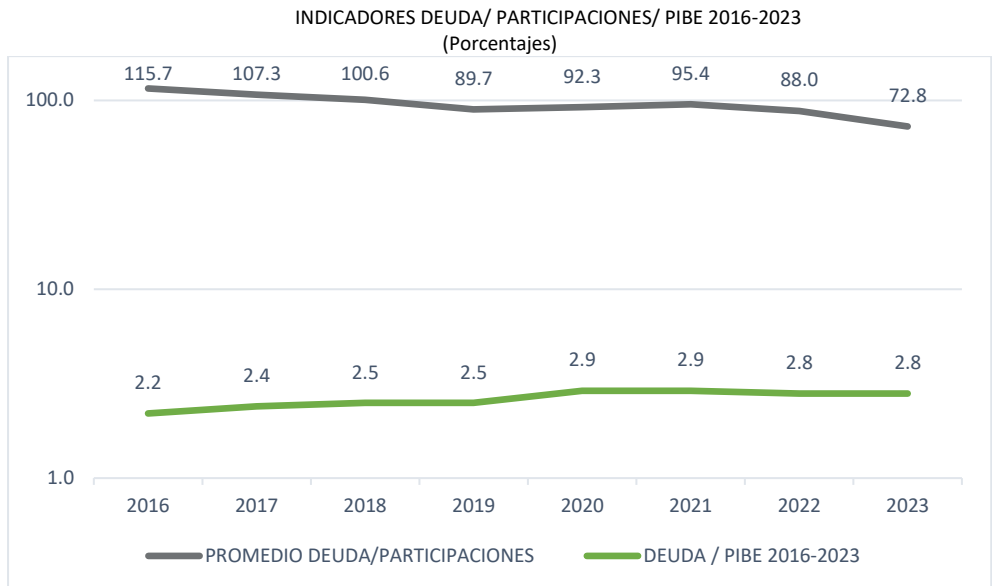
Asimismo, se destaca la concentración del financiamiento y las obligaciones financieras en algunas Entidades Federativas. Al cierre del ejercicio fiscal 2023, el 53.3% del saldo total de la deuda pública subnacional se concentró en la Ciudad de México, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua y Veracruz de Ignacio de la Llave, como se señala a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, UCEF, cuarto trimestre de 2023.

NOTA: Tlaxcala tuvo saldo 0.0

En el manejo de las obligaciones contratadas, de 2016 a 2023 el monto total del saldo de la deuda pública subnacional se estabilizó al no sobrepasar el 3.0% del PIB. Lo anterior contrasta con el saldo total respecto del Fondo General de Participaciones que, al cierre del ejercicio fiscal 2023, fue en promedio del 72.8%, tal como se muestra a continuación:

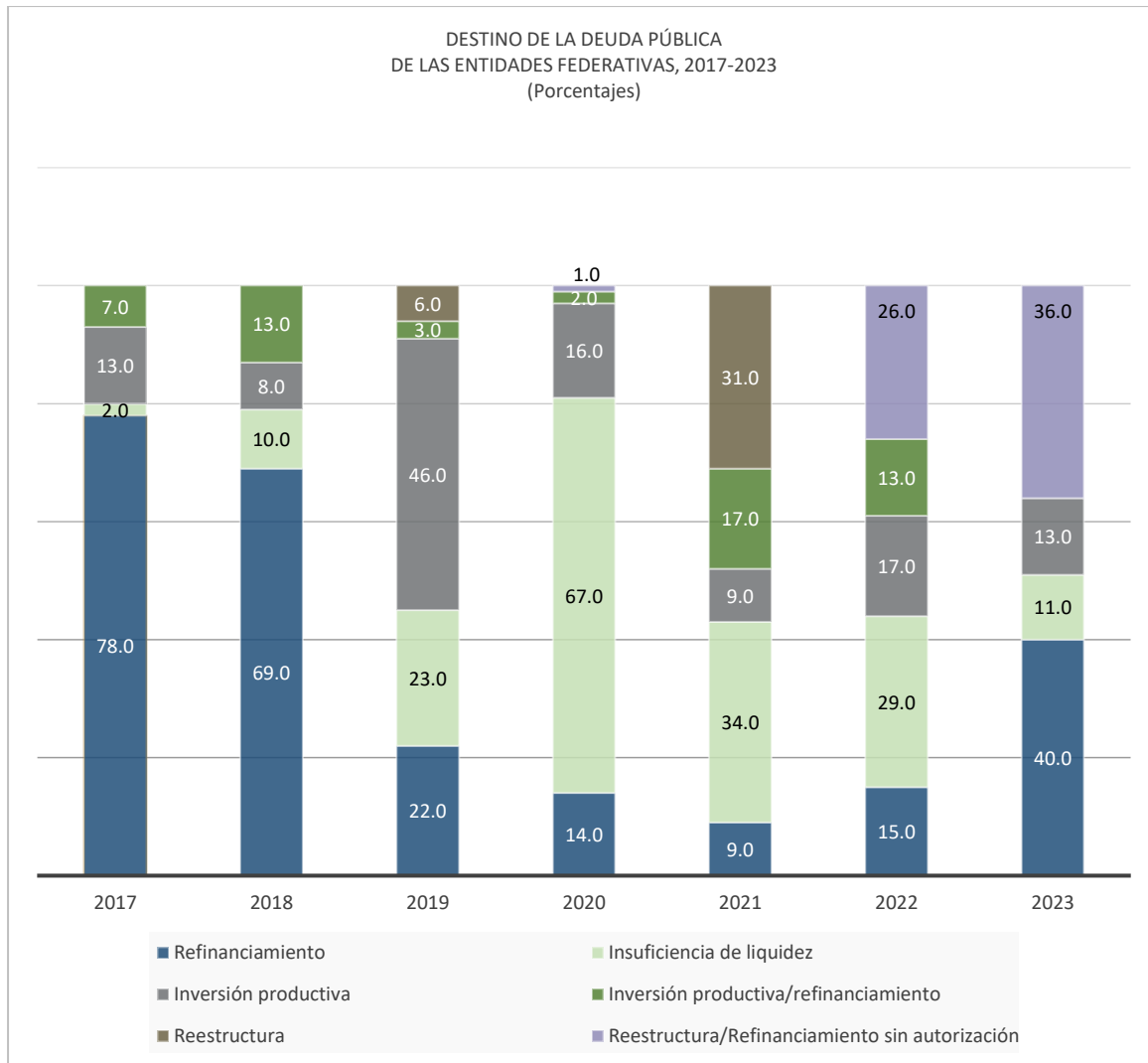


FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, UCEF, calendarios del Fondo General de Participaciones e información del PIBE del INEGI a precios de 2018, de 2016 a 2022 y cifras preliminares del INEGI 2023.

b. Destino de la deuda

Tal y como se mencionó, conforme lo establece la CPEUM, la deuda a largo plazo debe destinarse a pago de inversión pública productiva, refinanciamientos, reestructuras; y la contratada a corto plazo a necesidades de liquidez de carácter temporal.

Las obligaciones que contraten los Entes Públicos deben registrarse en el RPU, en donde se observa el destino para el cual fue contratado, y de cuya consulta se advierte que cuando entró en vigor la LDFEFM se optaba por el refinanciamiento de la deuda y, a partir de 2020, la tendencia ha sido contratar obligaciones a corto plazo para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, como se observa a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del monto original contratado conforme el RPU de la SHCP de los ejercicios fiscales 2017 a 2023.

Es importante señalar que el concepto de insuficiencia de carácter temporal no se encuentra definido en la normativa, por lo que no se cuenta con alguna limitante clara en cuanto al destino de la contratación de deuda a corto plazo y en donde la única restricción existente es respecto del monto total por acceder: el saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones a corto plazo no debe exceder del 6.0% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos sin incluir financiamiento neto. Así, la falta de definición de las insuficiencias de carácter temporal genera que sea ambiguo el empleo de tales recursos, sin tener un punto de partida, conforme al cual pueda determinarse que el mismo es incorrecto, destacando que las Entidades Federativas refieren que esas insuficiencias, durante el ejercicio fiscal 2023, fueron servicios personales, transferencias a entidades de la administración pública estatal (paraestatales y PJ), servicios generales y materiales y suministros, cuando su liquidez no es suficiente para cubrir las mismas.

Por otro lado, se destaca que en el ejercicio fiscal 2023, los estados de Baja California Sur, San Luis Potosí y Zacatecas contrataron obligaciones financieras por medio de cadenas productivas; mientras que Durango, Estado de México, Hidalgo y Yucatán optaron por la contratación de instrumentos derivados denominados swaps y caps, con las cuales se ha buscado mitigar los riesgos de la tasa de interés de los contratos de apertura de crédito simple previamente contratados.

c. Reestructuras y refinanciamientos

Ahora bien, unos puntos importantes en materia de deuda pública son las reestructuras o refinanciamientos de la deuda que, en lo general, deben ser autorizados por la legislatura local, salvo, conforme lo indica el artículo 23 de la LDFEFM:

- 1) cuando exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados,
- 2) no se incremente el saldo insoluto y no se amplíe el plazo de vencimiento original de los financiamientos respectivos,
- 3) no se otorgue plazo o periodo de gracia, y
- 4) no se modifique el perfil de amortizaciones del principal del financiamiento durante el periodo de la administración en curso, ni durante todo el periodo del financiamiento, sin embargo, la Entidad Federativa debe informar de dichas operaciones dentro de los 15 días naturales siguientes a su celebración.

Al respecto, se observó que algunas Entidades Federativas en el ejercicio fiscal 2023 optaron por reestructurar y refinanciar su deuda pública, mejorando las condiciones de los créditos iniciales, liquidando contratos previos, por un monto de 167,425.4 millones de pesos, de los cuales, Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Michoacán de Ocampo, Nuevo León y Sonora contaron con la autorización de las legislaturas locales; en Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tamaulipas, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán no requirieron dicha autorización, y en Ciudad de México y Durango se llevaron a cabo operaciones con y sin autorización.

d. Asociaciones Público-Privadas

Otra de las obligaciones reconocidas en la LDFEFM son los esquemas de APP, en la cual los Entes Públicos deben acreditar un análisis de conveniencia para llevar a cabo el proyecto por medio de dicho esquema, comparado con un mecanismo de obra pública tradicional, donde se destaca que en la CP 2023 no se llevó a cabo la contratación de nuevas obligaciones bajo este esquema, mientras que en las que contaron con compromisos de pago de APP de ejercicios fiscales anteriores cumplieron con lo establecido en la normativa en cuanto a la previsión de recursos para hacer frente a dichas obligaciones.

e. Gastos y costos relacionados con la deuda

El 10 de Mayo de 2022, se publicó en el DOF una reforma a la LDFEFM, con la finalidad de incorporar la definición de gastos y costos relacionados con la contratación de obligaciones y financiamientos, los cuales no se encontraban definidos en el artículo 2 de la LDFEFM, adicionalmente, se modificó el porcentaje a cubrir por dicho concepto, que era del 1.5% o el 2.5% de las obligaciones contratadas conforme la normativa, a un 0.15% del monto de los financiamientos, siendo éste el límite a utilizar para el ejercicio fiscal 2023.

Dado lo anterior, se observó que Michoacán de Ocampo, Nuevo León y Yucatán cumplieron con dicha obligación, ya que no se excedieron en el porcentaje señalado; y en Chihuahua y Sonora se les autorizaron recursos para gastos y costos, sin embargo, no fueron utilizados. Para el caso de Hidalgo contrataron cuatro instrumentos derivados denominados CAP por un plazo menor a un año, de los cuales se observó que los gastos y costos relacionados con uno de los financiamientos ascendió a 0.2%, el cual de conformidad con el oficio número 351-A-PFV-01167 de fecha 19 de julio de 2024 emitido por la UCEF de la SHCP, al no ser considerada como financiamiento, no le aplicó el límite del 0.15% señalado por la normativa.

II.2. OTROS PASIVOS

El saldo de otros pasivos se refiere a todos los rubros distintos de deuda pública, para este apartado se analizó la coincidencia del saldo de otros pasivos en el formato 2 Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos - LDF y con el dato registrado en el formato 1 Estado de Situación Financiera Detallado - LDF, como resultado de esta comparación se observó que hubo diferencias en el Estado de México. Al cierre del ejercicio fiscal 2023, los principales rubros en que fueron registrados los otros pasivos fueron a cuentas por pagar a corto plazo, proveedores por pagar, servicios personales, recaudaciones por participar y contratistas de obra pública.

Cabe señalar que para la CP 2023 se realizó la comparación de la información de la CNBV y lo registrado en el RPU de la SHCP, como parte de otras fuentes de información, con lo que se detectaron diferencias en Chiapas, Jalisco y Nuevo León.

II.3. REGLAS DE DISCIPLINA FINANCIERA

En la LDFEFM se encuentran establecidas diversas reglas y parámetros claros con el fin de promover el sano desarrollo de las finanzas públicas, mediante principios, criterios y normas que conduzcan a un ejercicio responsable, equilibrado y eficiente de los recursos públicos, como los que se detallan a continuación:

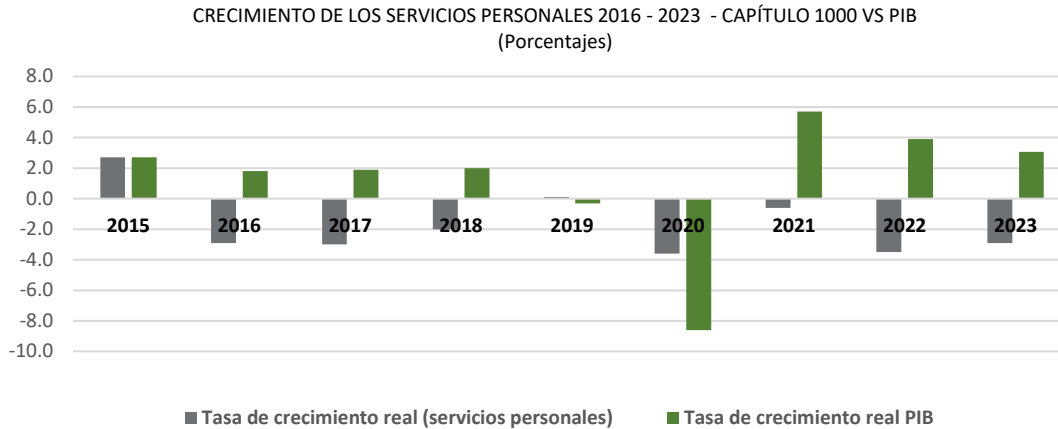
a. Servicios personales y gasto corriente

La LDFEFM incorpora criterios para establecer un techo de crecimiento a la asignación de recursos en los paquetes presupuestarios para su destino al pago de la nómina (servicios personales) y establece que, una vez aprobados, no podrán incrementarse durante el ejercicio fiscal, ya que de acuerdo con las consideraciones de los legisladores, dicho capítulo de gasto es uno de los que ha generado mayor presión a las finanzas públicas y al mismo tiempo ha registrado históricamente crecimientos importantes.

Al respecto, en dicho ordenamiento jurídico se prevé un supuesto común de excepción a esos límites tanto en la asignación presupuestal como en la ejecución (pago) de servicios personales, como es el caso del monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente; asimismo, en la asignación de servicios personales se contempla un segundo supuesto de excepción referente a los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas.

Adicionalmente, en el ejercicio fiscal 2020 se emitió un criterio por la SHCP en el que se estipuló que se permite a los Entes Públicos destinar los apoyos extraordinarios que hayan recibido de la federación para solventar gastos inherentes a la prestación de servicios personales que hayan sido conocidos y adquiridos, después de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y, recientemente, conforme a la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2024, en su artículo Décimo Séptimo Transitorio, se estipuló que las Entidades Federativas podrán incrementar su techo de gasto en servicios personales respecto de los recursos adicionales del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Es de destacarse que, antes de la entrada en vigor de la LDFEFM, se observó en las Entidades Federativas que los recursos destinados al pago de servicios personales mostraron un crecimiento anual hasta el año 2015, que resultó superior al límite máximo establecido en la propia ley (que toma en consideración el crecimiento real del PIB).

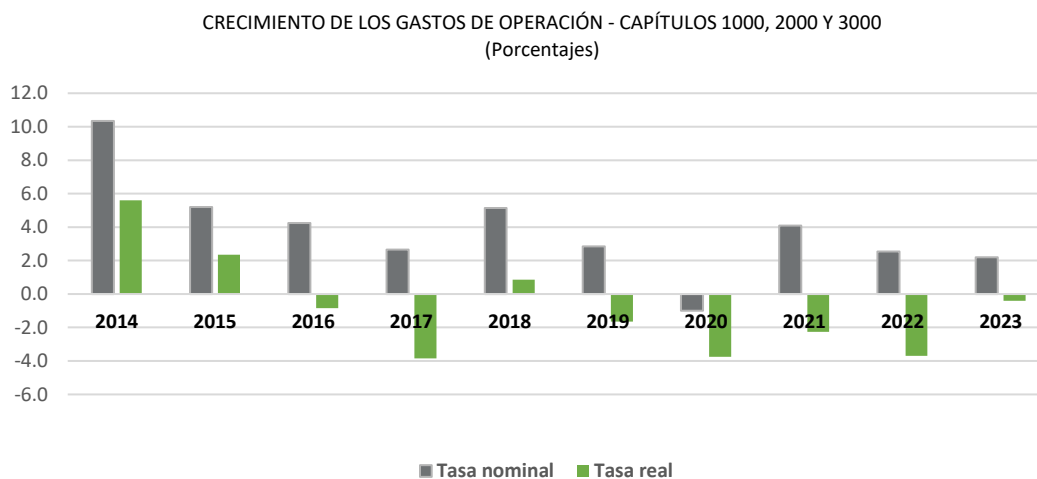


FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuentas Públicas estatales para servicios personales y tasa de crecimiento real del PIB de INEGI base 2018.

NOTA: Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del PIB, 2023=100 preliminar.

De acuerdo con la gráfica anterior, desde la entrada en vigor de la LDFEFM en 2016 y hasta la CP 2023, no se registraron incrementos en términos reales en el rubro de servicios personales, a excepción de 2019. No obstante, es importante enfatizar que, en su mayoría, tales comportamientos se encontraron alineados a lo establecido en la propia LDFEFM, toda vez que dichas variaciones reales en su mayoría se encontraron ubicadas por debajo del rango máximo permitido por la propia ley.

Ahora bien, ocurre una situación similar con los gastos de operación o gasto corriente de las Entidades Federativas; si bien no tienen expresamente un límite en su crecimiento y asignación, la LDFEFM establece que debe existir una racionalización del mismo y, en caso de que el Ente Público obtenga ingresos excedentes de libre disposición y se encuentre evaluado en un nivel sostenible, podrá destinar hasta un 5.0% de los mismos al gasto corriente, por lo que se realizó un análisis de la información pública en estos rubros y se obtuvo lo siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de las Cuentas Públicas estatales.

NOTA: Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del PIB, 2023=100.

En la gráfica anterior se observa, en términos generales, una disminución en términos reales en los gastos de operación de las Entidades Federativas para los años siguientes a la entrada en vigor de la LDFEFM, con excepción de 2018 y 2023, por lo que se estima que la medida adoptada en este rubro ha sido aceptable.

b. Destino de ingresos excedentes de libre disposición

Otro aspecto por destacar de la LDFEFM es que establece un destino expreso para los ingresos excedentes de libre disposición, es decir, aquellos ingresos que resultaron superiores a lo establecido en el paquete presupuestario de cualquier ente público de las Entidades Federativas y los Municipios, con el objeto de mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y evitar el financiamiento de nuevos gastos con ingresos que no se generan de manera regular.

Lo anterior está relacionado con el nivel de endeudamiento del Ente Público, ya que cuando éste se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado o en observación, de acuerdo con el Sistema de Alertas, debe destinar cuando menos el 50.0% y el 30.0% respectivamente, en los conceptos señalados en el artículo 14 de la LDFEFM y si tiene un nivel sostenible, lo puede destinar sin limitación alguna en dichos conceptos. El remanente deberá ser destinado a inversión pública productiva o a un fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Para la CP 2023, en la mayoría de los casos, tales recursos se destinaron a temas relacionados a un fin específico, gasto corriente y a la disminución de pasivos diversos (ADEFAS, amortización de la deuda pública, sentencias definitivas emitidas por autoridad competente y pensiones), lo que en buena medida fortalece y mantiene unas finanzas públicas sanas; adicionalmente, algunas Entidades Federativas destinaron recursos a fines específicos, inversión pública productiva y gasto corriente.

c. Sostenibilidad

La fiscalización del cumplimiento de la LDFEFM lleva a reflexionar sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas locales y, en particular, sobre la posición fiscal. De acuerdo con el CONAC, la posición o postura fiscal es el resultado de los flujos económicos del sector público, registrados en un periodo determinado, que afectan su situación financiera. Ésta se puede expresar mediante diversos indicadores, en función de la cobertura institucional, el tipo de flujos que se consideren y las variables que se quieran analizar.⁷ La postura fiscal revela la situación financiera que tiene un Ente Público en un tiempo específico: trimestral, semestral o anual. Para su cálculo, se emplean indicadores que miden los resultados agregados de la relación entre las fuentes de recursos (que se

⁷ CONAC, "Acuerdo por el que se emite el Marco Metodológico sobre la forma y términos en que deberá de orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública", publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2010. Disponible en la página electrónica siguiente: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2010&month=12&day=27>.

componen de los ingresos presupuestarios y el financiamiento) y el uso de éstos (que se corresponde al gasto público).⁸

Entre los principales indicadores de la posición fiscal se encuentran el balance presupuestario y el primario.⁹ El análisis de dichos indicadores es relevante debido a que la posición fiscal se vincula con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este marco, la sostenibilidad fiscal es la capacidad financiera de los gobiernos para solventar el cumplimiento de sus funciones y programas, así como de sus responsabilidades y obligaciones legales y contractuales. La sostenibilidad implica que los ingresos disponibles son suficientes para proporcionar los bienes y servicios públicos en el presente, sin comprometer los recursos para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.¹⁰

Asimismo, la sostenibilidad se vincula con la solvencia fiscal, la cual es un requisito necesario para alcanzar dicha condición. La solvencia significa la capacidad de los gobiernos de cumplir con las obligaciones financieras.¹¹ La posición fiscal es sostenible si se puede pagar el servicio de la deuda sin necesidad de que en el futuro se deba practicar un ajuste o corrección severos, para lograr el equilibrio entre los ingresos y egresos.^{12/} Por tal motivo, el objeto de la LDFEFM y su cumplimiento se concretizan en las acciones que los gobiernos locales han emprendido a partir de la aplicación de la ley, cuyo fin último es la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Las Entidades Federativas deben contribuir a un balance presupuestario sostenible, es decir, que al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero; en el ejercicio fiscal 2023, respecto de dicha regla de disciplina financiera, 29 Entidades Federativas cumplieron con dicho principio ya que tuvieron balances presupuestarios de recursos disponibles sostenibles, se destaca que, en el caso de San Luis Potosí, aunque tuvo balances presupuestarios negativos (desde el ejercicio fiscal 2020) se cumplió con lo establecido en la LDFEFM ya que dieron cuenta a su Congreso Local de los aspectos previstos en la norma, en el que señalaron las acciones necesarias para revertirlo, Baja California Sur presentó diferencias entre formatos en el segundo y tercer trimestres y, finalmente, Nuevo León no presentó la documentación requerida por la normativa.

En este punto, también se indica que otra de las medidas previstas en la LDFEFM, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del balance presupuestario y del balance presupuestario de

⁸ SHCP, Balance Fiscal en México: Definición y Metodología, 2017.

⁹ El GF y las Entidades Federativas, deben incluir el análisis cualitativo de estos indicadores en su CP, de conformidad con el artículo 53, fracción IV, de la LGCG.

¹⁰ Chapman J., State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges, Public Administration Review, 2008.

¹¹ Burnside, Craig, Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis, en Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook, IBRD/WB, 2005.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo, Vivir con deuda ¿Cómo contener los riesgos del endeudamiento público?, 2007.

recursos disponibles, se señala en el artículo 15 de dicha ley, que prevé que si durante el ejercicio fiscal disminuyen los ingresos deben realizarse ajustes al Presupuesto de Egresos en comunicación social, gasto corriente y gastos en servicios personales, logrando expandirse a otros conceptos de gasto, siempre que no se afecten los programas sociales, se destaca que en la CP 2023 ninguna Entidad Federativa se ubicó en este supuesto.

d. Principio de anualidad

Ahora bien, de todas las disposiciones de la LDFEFM, la relacionada con el principio de anualidad de los recursos federales con destino específico (artículo 17) es la más conocida entre los distintos Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios, sobre todo por las áreas operativas que coadyuvan o intervienen directamente en la operación para la aplicación y ejercicio de los recursos en programas, acciones y obras.

Dicho artículo a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 17.- Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes.

Los reintegros deberán incluir los rendimientos financieros generados.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que las Entidades Federativas han devengado o comprometido las Transferencias federales etiquetadas, en los términos previstos en el artículo 4, fracciones XIV y XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.”

De lo anterior se desprenden los alcances y elementos siguientes:

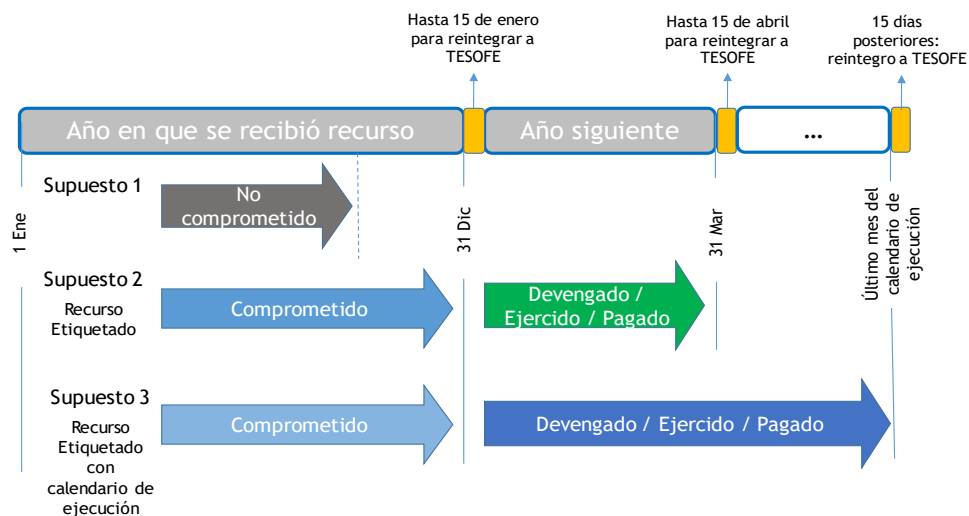
- 1) Se aplica a cualquier recurso federal con objetivo/destino específico/etiquetado.
- 2) Incluye de manera enunciativa más no limitativa, a los recursos del Ramo 33 (Fondos de Aportaciones Federales), programas del Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas), así como cualquier recurso federal y subsidio que derive del Presupuesto de Egresos de la Federación, de Reglas de Operación, de Lineamientos y Convenios de coordinación, descentralización o reasignación. En ese sentido, el Ramo 28 (Participaciones Federales) no queda comprendido para efectos del artículo 17 de la LDFEFM.
- 3) Durante el ejercicio/aplicación de recursos federales con objetivo/destino específico/etiquetado, en temporalidades determinadas sujeto a la materialización de

momentos contables definidos. La aplicación y ejercicio de recursos federales con objetivo específico, debe encuadrarse a las especificaciones normativas emitidas por el CONAC respecto de los momentos: contables comprometido, devengado, ejercido y pagado.

- 4) Los intereses del recurso federal con objetivo / destino específico / etiquetado siguen la suerte del principal.

Así, el principio de anualidad determinado por el artículo 17 de la LDFEFM establece los supuestos siguientes:

DIAGRAMA DE SUPUESTOS DE APLICACIÓN DEL
ARTÍCULO 17 DE LA LDFEFM
(PRINCIPIO DE ANUALIDAD)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la LDFEFM.

De la información proporcionada por las Entidades Federativas, el principio de anualidad ha registrado un importante impacto en los procesos técnicos y administrativos de los Entes Públicos de las Entidades Federativas, ya que para el caso de la CP 2023 se conoció que realizaron reintegros a la TESOFE por más de 13,191.3 millones de pesos.

II.4. DEUDA ESTATAL GARANTIZADA

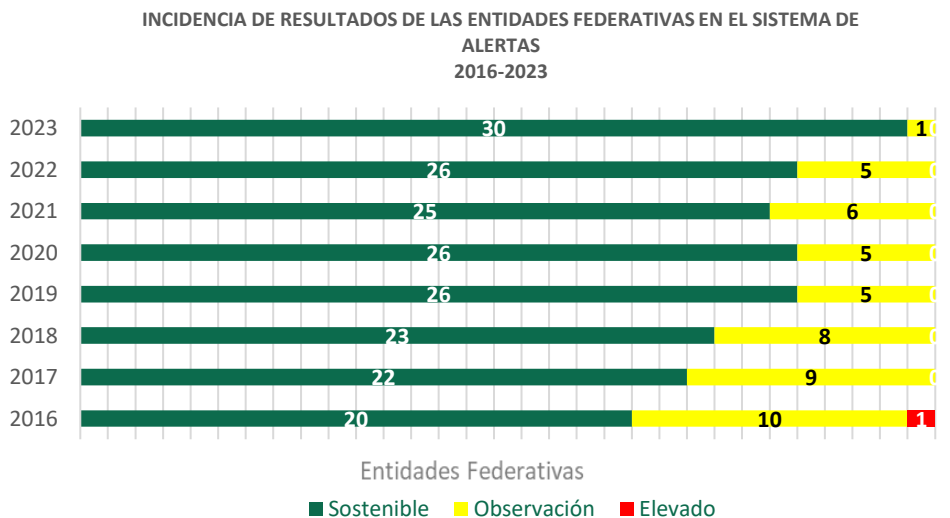
En este tipo de deuda, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá otorgar la garantía del GF a las obligaciones constitutivas de deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios, cumpliendo con los requisitos establecidos en la LDFEFM. Al respecto, se indica que, al cierre del año 2023, ninguna entidad solicitó la garantía del GF.

II.5. SISTEMA DE ALERTAS

Los Entes Públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU son sujetos a una evaluación por parte de la SHCP, conforme a la cual se presentan los resultados del nivel de endeudamiento y se determina TFN al que pueden acceder.

En las mediciones del Sistema de Alertas para el caso de las Entidades Federativas, se observa que para el ejercicio fiscal 2016 se registraron 20 Entidades Federativas con resultados sostenibles (verde), 10 en observación (amarillo) y 1 elevado (rojo); en el ejercicio fiscal 2017 fueron 22 Entidades Federativas las evaluadas en sostenible y 9 en observación; para el ejercicio fiscal 2018, aumentaron a 23 las Entidades Federativas con valoraciones sostenibles, y disminuyeron los casos evaluados como observados y elevados (8 y 0, respectivamente); para los ejercicios fiscales 2019 y 2020, aumentaron a 26 las Entidades Federativas con resultados sostenibles; para el ejercicio fiscal 2021 se redujeron a 25 las Entidades Federativas que tuvieron resultados favorables (sostenible), 5 se encontraban en observación y 1 en nivel elevado; sin embargo, conforme información publicada por la SHCP en marzo de 2023 hubo un cambio en la evaluación de nivel elevado, al pasar de endeudamiento elevado a “en observación” dado que subsanó lo indicado por la normativa; por lo anterior, para el ejercicio fiscal 2021 se tuvieron 25 sostenibles y 6 en observación, y para el ejercicio fiscal 2022 se registraron 26 Entidades Federativas con resultados sostenibles y 5 en observación. Mientras que, para el ejercicio fiscal 2023, se tuvieron 30 entidades federativas con endeudamiento sostenible y 1 en observación, la cual fue Coahuila de Zaragoza.

De esta forma, los resultados del Sistema de Alertas muestran que las presiones de los financiamientos y obligaciones financieras para las Entidades Federativas han disminuido.



FUENTE: Elaboración de la ASF con base en información de la SHCP.

RESULTADOS DEL SISTEMA DE ALERTAS
EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS
ENTIDADES FEDERATIVAS, 2016-2023

Entidad Federativa	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aguascalientes	●	●	●	●	●	●	●	●
Baja California	●	●	●	●	●	●	●	●
Baja California Sur	●	●	●	●	●	●	●	●
Campeche	●	●	●	●	●	●	●	●
Coahuila de Zaragoza	●	●	●	●	●	●	●	●
Colima	●	●	●	●	●	●	●	●
Chiapas	●	●	●	●	●	●	●	●
Chihuahua	●	●	●	●	●	●	●	●
Ciudad de México	●	●	●	●	●	●	●	●
Durango	●	●	●	●	●	●	●	●
Estado de México	●	●	●	●	●	●	●	●
Guanajuato	●	●	●	●	●	●	●	●
Guerrero	●	●	●	●	●	●	●	●
Hidalgo	●	●	●	●	●	●	●	●
Jalisco	●	●	●	●	●	●	●	●
Michoacán de Ocampo	●	●	●	●	●	●	●	●
Morelos	●	●	●	●	●	●	●	●
Nayarit	●	●	●	●	●	●	●	●
Nuevo León	●	●	●	●	●	●	●	●
Oaxaca	●	●	●	●	●	●	●	●
Puebla	●	●	●	●	●	●	●	●
Querétaro	●	●	●	●	●	●	●	●
Quintana Roo	●	●	●	●	●	●	●	●
San Luis Potosí	●	●	●	●	●	●	●	●
Sinaloa	●	●	●	●	●	●	●	●
Sonora	●	●	●	●	●	●	●	●
Tabasco	●	●	●	●	●	●	●	●
Tamaulipas	●	●	●	●	●	●	●	●
Tlaxcala								
Veracruz de Ignacio de la Llave	●	●	●	●	●	●	●	●
Yucatán	●	●	●	●	●	●	●	●
Zacatecas	●	●	●	●	●	●	●	●

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Sistema de Alertas de la SHCP.

NOTA: Los datos corresponden a las mediciones de financiamientos y obligaciones financieras de acuerdo con los datos de las CP de los años referidos. Se excluye a Tlaxcala de todas las mediciones debido a que no cuenta con financiamientos ni obligaciones inscritas en el RPU.

*En Durango el resultado de la evaluación de 2022 se modificó el 1 de marzo de 2023, derivado de que la Entidad Federativa subsanó lo señalado en el artículo 15 del Reglamento del Sistema de Alertas, el cual paso de elevado a en observación.

La evaluación que se realiza mediante el Sistema de Alertas es sumamente relevante, ya que incide en el TFN al que puede acceder un Ente Público el siguiente año, lo cual contribuye a la responsabilidad hacendaria, ya que únicamente en caso de que un Ente Público incurra en un balance presupuestario de recursos disponibles negativo se autorizará financiamiento adicional, lo cual no ocurrió en el ejercicio fiscal 2023.

II.6. REGISTRO PÚBLICO ÚNICO

Con la finalidad de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, los Entes Públicos tienen la obligación de inscribir en el RPU de la SHCP la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten, cancelen o modifiquen durante el ejercicio fiscal; para ello deberán cumplir con las disposiciones establecidas en el reglamento de dicho RPU; entre las que destaca, realizarlo en el plazo establecido por la normativa y la publicación de la información financiera conforme a la LGCG. Para efecto de las disposiciones o desembolsos del financiamiento u obligación a cargo de los Entes Públicos, estará condicionado a su inscripción en el RPU.

En este punto es importante señalar que los Entes Públicos, en su mayoría, han registrado sus obligaciones y financiamientos ante el RPU de la SHCP, en tiempo y forma, a excepción de Colima, Estado de México, Guerrero y San Luis Potosí, los cuales no presentaron la constancia de registro ante el RPU de algunos financiamientos a corto plazo, destacándose que al no registrar una de las obligaciones financieras ante el RPU no se permite registrar las subsecuentes, lo anterior se debió a que los entes públicos no subsanaron las observaciones realizadas por la SHCP. Asimismo, en Chiapas, Jalisco y Nuevo León, se detectaron obligaciones no registradas en el RPU conforme lo informado por la CNBV, en el comparativo que realizó la SHCP, lo anterior fue detectado conforme lo revisado en el procedimiento de revisión de otros pasivos, relativas a la inclusión de nuevas fuentes de información para detectar posibles obligaciones financieras no registradas en el RPU de la SHCP.

Conforme lo indica la normativa, para los créditos a corto plazo el proceso registral ante el RPU es el siguiente:

- a) Los Entes Públicos deberán presentar las solicitudes de registro ante el RPU en el plazo indicado.
- b) El RPU determinará si la información que el solicitante autorizado presente en el Sistema del RPU cumple con los requisitos correspondientes a la solicitud del trámite de que se trate.
- c) El RPU determinará la procedencia de la solicitud en un plazo de treinta días hábiles, contado a partir del día siguiente al de su ingreso en el Sistema del RPU.
- d) Si la documentación o información presentada en el Sistema del RPU no cumple con los requisitos establecidos en la normativa o se detectan inconsistencias u omisiones en dicha documentación o información, el RPU emitirá una prevención por una sola vez al solicitante autorizado, en un plazo no mayor de diez días hábiles contado a partir del día siguiente al de su ingreso en el Sistema del RPU.
- e) El solicitante autorizado, una vez que sea notificado de la prevención en los términos de la fracción anterior, tendrá un plazo de diez días hábiles para responder a la misma, el cual se contará a partir del día hábil siguiente a aquél en que se realice la notificación respectiva.

- f) El RPU revisará la respuesta a la prevención y, en su caso, los documentos presentados. Si la prevención está subsanada se emitirá la Constancia en un plazo de veinte días hábiles contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que sea recibida la respuesta a la prevención.

Dado lo anterior, en los casos de Colima, Estado de México, Guerrero y San Luis Potosí, no se presentó evidencia del registro de algunos financiamientos y obligaciones o no se realizó de manera oportuna, por lo que se promovieron las acciones correspondientes.

CAPÍTULO III. CUESTIONES ESTRATÉGICAS DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM

III.1. ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM

Para la fiscalización de la CP 2023, en las auditorías relativas a verificar la observancia del cumplimiento de las disposiciones de la LDFEFM, se determinó y autorizó que se llevara a cabo la revisión de 32 Entidades Federativas por medios electrónicos.

La revisión consistió en verificar los cinco aspectos principales de la LDFEFM: reglas de disciplina financiera y hacendaria, contratación de deuda de corto y largo plazo, deuda estatal garantizada, Sistema de Alertas y el RPU.

III.2. OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS

El objetivo de la revisión de la CP 2023, para verificar el cumplimiento de la LDFEFM, en los Entes Públicos seleccionados fue: fiscalizar la observancia de las reglas de disciplina financiera, la contratación de los financiamientos y otras obligaciones dentro de los límites establecidos por el Sistema de Alertas, y el cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el Registro Público Único, de conformidad con lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y demás disposiciones jurídicas aplicables.

III.3. CRITERIOS DE SELECCIÓN

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuestos obedece al mandato legal de verificar la observancia de la LDFEFM que es aplicable a diversos Entes Públicos, entre éstos, las Entidades Federativas.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización a ese ordenamiento para la CP 2023 consideró la revisión de las 32 Entidades Federativas, por medios electrónicos.

III.4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Los procedimientos de auditoría aplicados fueron los siguientes:

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS CUENTA PÚBLICA 2023

Procedimiento	Contratación de Deuda Pública y Obligaciones a Largo Plazo
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Constatar que los procesos de contratación de la deuda pública y obligaciones financieras del ejercicio fiscal que sean por un monto inferior, mayor o igual a 40 millones de unidades de inversión o su equivalente, se realizaron conforme a la normativa. • Verificar que en el caso de que los financiamientos excedan los 100 millones de unidades de inversión se realizaron mediante licitación pública de conformidad con la LDFEFM. • Revisar que la contratación de los financiamientos y obligaciones se realizaron conforme a lo autorizado por la legislatura local y cuando se trate de autorizaciones específicas verificar que la contratación se haya realizado dentro de la vigencia de la autorización establecida en la normativa y que dio cumplimiento con lo estipulado en la misma. • Constatar que las contrataciones a través del mercado bursátil cumplen con las razones suficientes por las cuales son una opción más adecuada que la bancaria. • Verificar que las operaciones de refinanciamiento o reestructura cumplieron con las condiciones establecidas en la LDFEFM; y en el caso de refinanciamientos o reestructuras que no requirieron autorización por parte de la legislatura local, cumplieron con los supuestos establecidos en la normativa. • Constatar que la Entidad Federativa publicó en su página oficial de internet los instrumentos jurídicos (contratos) y los informes trimestrales de la LGCG. • Verificar que los gastos y costos relacionados con la contratación de financiamientos, refinanciamientos, reestructuraciones y obligaciones del ejercicio fiscal 2023 no excedieron el 0.15%, a cada monto contratado. • Corroborar que en el caso de contrataciones mediante el esquema de APP durante el ejercicio fiscal 2023 o de ejercicios anteriores, cuenten con la documentación correspondiente, que fueron registradas en el RPU de la SHCP, y se hayan hecho las provisiones de gasto necesarias en el Presupuesto de Egresos de la Entidad Federativa.
Procedimiento	Contratación de Deuda Pública y Obligaciones a Corto Plazo
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Constatar que los procesos de contratación de deuda pública y obligaciones a corto plazo se realizaron bajo las mejores condiciones de mercado; asimismo, comprobar que se realizó el proceso competitivo con por lo menos dos instituciones financieras y se obtuvo una oferta irrevocable, que el análisis comparativo de las propuestas se publicó en la página oficial del ente público y que el secretario de finanzas o equivalente confirmó que los financiamientos a corto plazo fueron celebrados en las mejores condiciones del mercado. • Verificar que las obligaciones a corto plazo que no disponen de autorización de la legislatura local cumplen con todos los requisitos que indica la normativa; comprobar que el saldo insoluto total del monto principal no exceda el 6% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos y que su cálculo incluyó la totalidad de financiamientos contratados y dispuestos del ejercicio fiscal 2023 o anteriores; que dichas obligaciones no fueron objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores de un año; que se destinaron exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal y constatar cuales fueron las necesidades que generaron la contratación de deuda pública a corto plazo. • Comprobar que los informes periódicos de la LGCG de los financiamientos y obligaciones se encuentren publicados en la página oficial de internet de la Entidad Federativa; asimismo, se debe verificar que la Cuenta Pública 2023 y dichos informes, contengan la información detallada de las obligaciones a corto plazo, los cuales incluyan por lo menos: el importe, las tasas, el plazo, las comisiones y cualquier costo relacionado, y que adicionalmente se integre el cálculo de la tasa efectiva conforme la metodología emitida por la SHCP.
Procedimiento	Otros Pasivos
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que los recursos para cubrir ADEFAS, previstos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2023, no excedan el 2.0% de los ingresos totales de la Entidad Federativa previstos en su ley de ingresos; que el monto presupuestado de ADEFAS no se incrementó durante el ejercicio; en caso de ampliación, que cumplan con el porcentaje señalado en la normativa y que también disponga de la documentación que justifique la excepción al porcentaje indicado, siempre que el ente público se encuentre en un nivel de endeudamiento sostenible conforme el nivel de medición del Sistema de Alertas. • Corroborar que cuenten con los oficios de autorización y con la información comprobatoria de los movimientos presupuestales (fuente de ingreso distinta de financiamientos o reducciones en otras provisiones de gasto); asimismo, constatar que el importe registrado como otros pasivos en el formato 2 Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos - LDF es coincidente con lo registrado en el formato 1) Estado de Situación Financiera Detallado - LDF y con los conceptos de Otros Pasivos en el desglose detallado. • Realizar cruce entre la "Comparación Trimestral con Instituciones Financieras a través de la CNBV 2023" publicado por la SHCP, el informe ejecutivo sobre deuda pública de la Entidad Federativa y el listado de los financiamientos y obligaciones proporcionado por la SHCP para acreditar el cumplimiento al TFN y del saldo insoluto de obligaciones a corto plazo, constatando si las obligaciones de pago sujetas a los supuestos indicados por la normativa.
Procedimiento	Balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria de las Entidades Federativas
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que la entidad fiscalizada cumplió con el principio de sostenibilidad dado que generó los Balances Presupuestarios de Recursos Disponibles Sostenibles de manera trimestral y anual; en el caso de haber generado un Balance Presupuestario de Recursos Disponibles Negativo, revisar si se encontró en los supuestos en los que puede ocurrir y comprobar que la Entidad Federativa dio cuenta a la legislatura local de los aspectos que menciona la normativa. • Verificar que la Entidad Federativa en su cálculo de la asignación global de los recursos para servicios personales aprobados en su Presupuesto de Egresos consideró la metodología establecida por la normativa y los criterios emitidos por la SHCP, que no rebasó el límite máximo determinado por dicho cálculo y que en el caso de las excepciones se cumplió con lo indicado en la normativa.

Procedimiento	Contratación de Deuda Pública y Obligaciones a Largo Plazo
	<ul style="list-style-type: none"> Comprobar que la asignación global de servicios personales aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Entidad Federativa no se incrementó durante el ejercicio fiscal 2023, y en el caso de ampliación por excepciones estas cumplieron con lo establecido por la normativa o lo indicado por la instancia interpretativa competente. Verificar que los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición se destinaron y autorizaron de acuerdo con su nivel de endeudamiento a los conceptos previstos por la LDFEFM y a los criterios emitidos por la instancia interpretativa competente; que contó con las autorizaciones correspondientes por parte de la secretaría de finanzas o su equivalente; que cuando la Entidad Federativa se encuentre en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo con el Sistema de Alertas y haya destinado recursos para gasto corriente, dicho importe no haya sido superior al 5.0% de dichos recursos, como lo establece la normativa. También, en el caso de que se hayan destinado recursos a un fin específico en términos de las leyes, verificar que se encuentren contemplados en la normativa de la Entidad Federativa y que el destino sea congruente con el fundamento normativo bajo el cual se ejercieron. En el caso de que disminuyeran los ingresos previstos en la Ley de Ingresos durante el ejercicio fiscal 2023, verificar que la Entidad Federativa aplicó los ajustes a su Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto conforme se establece en la normativa.
Procedimiento	Deuda Estatal Garantizada
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> Verificar que la Entidad Federativa contrató deuda estatal garantizada conforme a las disposiciones establecidas en la LDFEFM.
Procedimiento	Sistema de Alertas
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> Verificar que la Entidad Federativa remitió la información de los tres indicadores para la medición del Sistema de Alertas a la SHCP dentro del plazo de 60 días naturales posteriores al término de cada trimestre y comprobar que dichos indicadores coincidan con lo presentado en su Cuenta Pública 2023 y en el caso de que existan diferencias comprobar la conciliación de las cifras; además, en el caso de que tengan obligaciones de corto plazo que no fueron registradas en el RPU de la SHCP, constatar que los montos correspondientes se hayan considerado en la información que se remitió para la medición del Sistema de Alertas. Verificar el cálculo realizado por la Entidad Federativa de manera trimestral o conforme el periodo de contratación que corresponda, para corroborar que el TFN presentado correspondió con el porcentaje establecido en la normativa. Comprobar, que la Entidad Federativa, consideró en su cálculo del TFN el saldo de todos los financiamientos y obligaciones a corto y largo plazo, con fuente de pago de ingresos de libre disposición, aun y cuando no se hayan registrado en el RPU de la SHCP y, en el caso, de no considerarlos en dicho cálculo, presentó la carta de liquidación de la institución financiera. Verificar que el monto acumulado de lo contratado y lo dispuesto durante el ejercicio fiscal 2023 de financiamientos a corto plazo cumplió con el porcentaje señalado por la normativa (6.0%) y que dicho importe no fue superior al TFN para el periodo correspondiente y, en el caso de que se haya generado un Balance Presupuestario de Recursos Disponibles Negativo, verificar que solicitó y se le autorizó financiamiento neto adicional al TFN contemplado conforme la normativa, hasta por el monto de financiamiento neto necesario para solventar las causas que generaron el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles Negativo.
Procedimiento	Registro Público Único
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> Verificar que la Entidad Federativa inscribió en el RPU de la SHCP, la totalidad de los financiamientos y obligaciones a su cargo incluyendo créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías, instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago, contratos de APP, al igual que en el caso de que el gobierno estatal funja como obligado solidario de financiamientos de Entes Públicos estatales o municipales así como las modificaciones, cancelaciones y demás requisitos que establezca el reglamento del Registro Público Único. Verificar en caso de obligaciones contratadas fuera del sistema bancario, confirmar con la Entidad Federativa si se realizaron pagos durante el ejercicio fiscal 2023; se presentó solicitud de registro ante el Registro Estatal de obligaciones financieras o ante el RPU de la SHCP y si cuenta con la constancia de registro federal o local. Verificar que, en el caso de obligaciones a corto plazo, se presentó la solicitud de inscripción ante el RPU de la SHCP en un plazo no mayor de 30 días naturales y en el caso de la cancelación de la inscripción en el RPU de un financiamiento u obligación, que se presentó la documentación en la que el acreedor manifestó que el financiamiento u obligación fue liquidado o, en su caso, que no haya sido dispuesto y en el caso de las obligaciones a corto plazo que no fueron inscritas en el RPU de la SHCP, verificar que se cuenta con el oficio de prevención por parte del RPU de la SHCP, la contestación por parte del ente fiscalizado a la prevención realizada y, en su caso, el oficio donde se desechó el trámite de inscripción, así como, la documentación en la que el acreedor manifestó que el financiamiento u obligación fue liquidado. Comprobar que la Entidad Federativa envió trimestralmente a la SHCP dentro del plazo de 30 días naturales posteriores al término de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, la información de cada financiamiento y obligación de la Entidad Federativa y de sus Entes Públicos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la LDFEFM.

III.4. MARCO JURÍDICO

- CPEUM.
- LGCG, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008 y última reforma el 30 de enero de 2018.
- LDFEFM, publicada en el DOF el 27 de abril de 2016 y última reforma el 10 de mayo de 2022.
- LFRCF, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 y última reforma el 20 de mayo de 2021.

- e. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de las Entidades Federativas y de la Federación, vigentes en 2023.
- f. Reglamento del Sistema de Alertas.
- g. Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.
- h. Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, última reforma publicada el 28 de julio de 2021.
- i. Acuerdo por el que emiten los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de la Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos, publicado el 25 de octubre de 2016.
- j. Lineamientos del Sistema del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.
- k. Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

III.5. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES

Las facultades de la ASF para promover las acciones derivadas de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

- ✓ Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

IV.1. ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA FISCALIZACIÓN

Las auditorías de la LDFEFM se encaminan al carácter preventivo de la fiscalización, ya que se orientan a identificar la causa raíz de los incumplimientos normativos; asimismo, dado el amplio inventario de Entes Públicos obligados al cumplimiento de la LDFEFM, se ha optado por analizar la mejora en el cumplimiento de las obligaciones por parte de las Entidades Federativas.

Por otro lado, destaca que, una vez identificados diversos aspectos no previstos por la LDFEFM, la ASF instauró una mesa de trabajo permanente con la UCEF a fin de dilucidar dichas situaciones y soportar las observaciones y aclaraciones durante las auditorías practicadas, por lo que en la parte final de este capítulo se hará referencia a las interpretaciones emitidas.

IV.2. NÚMERO DE AUDITORÍAS

La ASF, como parte de la revisión de la CP 2023, autorizó en su PAAF la ejecución de 32 auditorías por medios electrónicos a las Entidades Federativas.

IV.3. UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

En esta auditoría no se revisa el ejercicio de los recursos, sino el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios por parte del Ente Fiscalizado; así como la congruencia de la información financiera con la Cuenta Pública 2023.

IV.4. OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS

Resulta importante aclarar que algunas de las obligaciones establecidas en la LDFEFM se encuentran vinculadas con el destino de los recursos (aunque sus alcances no tienen relación con la revisión de la aplicación de recursos federales), por lo que sólo se revisa que el procedimiento o mecanismo utilizado por las entidades sea en estricto cumplimiento a lo mencionado en la normativa; además, de que se verifique, en su caso, la relación de conceptos en los que se utilizaron los recursos presupuestarios en cumplimiento de los supuestos normativos aplicables:

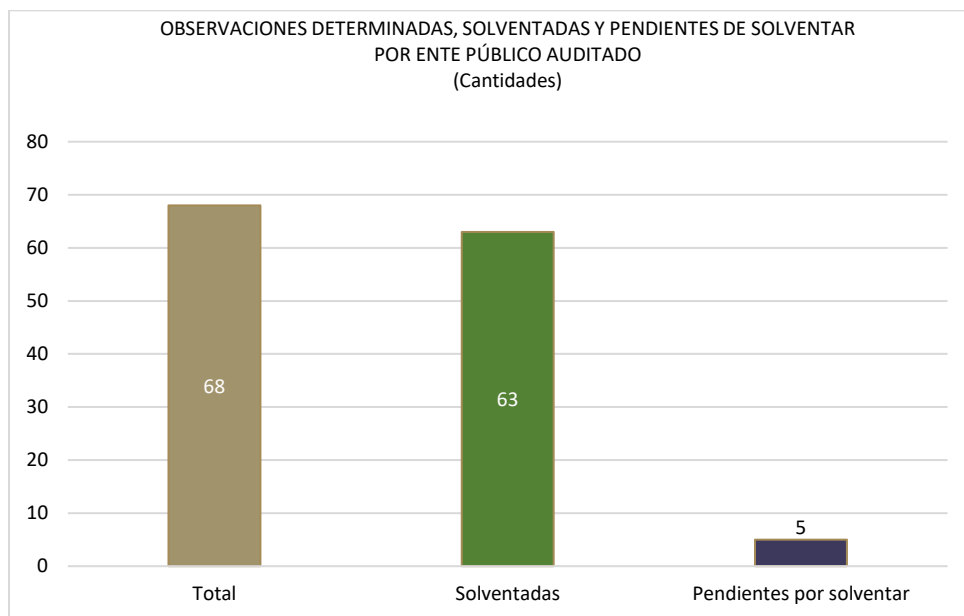
- Límite al pago de servicios personales, el cual no puede sobrepasar lo máximo permitido durante el ejercicio fiscal (artículos 10, fracción I, y 13, fracción V, de la LDFEFM).
- Límite de recursos para cubrir ADEFAS, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos; podrán ser hasta por el 2.0% de los ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa para el ejercicio fiscal 2023 (artículo 12 de la LDFEFM).

- Destinar ingresos excedentes de libre disposición (aquellos que resultan superiores a lo programado en el paquete del Ente Público) en los rubros indicados en la ley, de acuerdo con su nivel de endeudamiento (artículos 13, fracción II y 14, de la LDFEFM).
- En todo momento el saldo insoluto de las obligaciones a corto plazo no excederá del 6.0% de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto (artículo 30 de la LDFEFM).
- No rebasar el TFN de acuerdo con la clasificación del Sistema de Alertas (artículo 46 de la LDFEFM).
- Cargas financieras por incumplimiento de pago de créditos contratados (artículo 54 de la LDFEFM).

En este sentido, cuando los entes fiscalizados incumplieron algunas de las obligaciones relacionadas con el destino de los recursos, se les promovió una Solicitud de Aclaración (SA) para que presentaran información adicional para atender las observaciones realizadas.

Ahora bien, como resultado de las auditorías realizadas en la Cuenta Pública 2023 al cumplimiento de la LDFEFM, se determinaron 68 observaciones, cantidad que significó en promedio 2.1 observaciones por auditoría. En su conjunto, los entes fiscalizados, durante el proceso de revisión, atendieron 63 observaciones, lo que significó el 92.6%, y dejaron sin atender 5 observaciones, lo que representó el 7.4%.

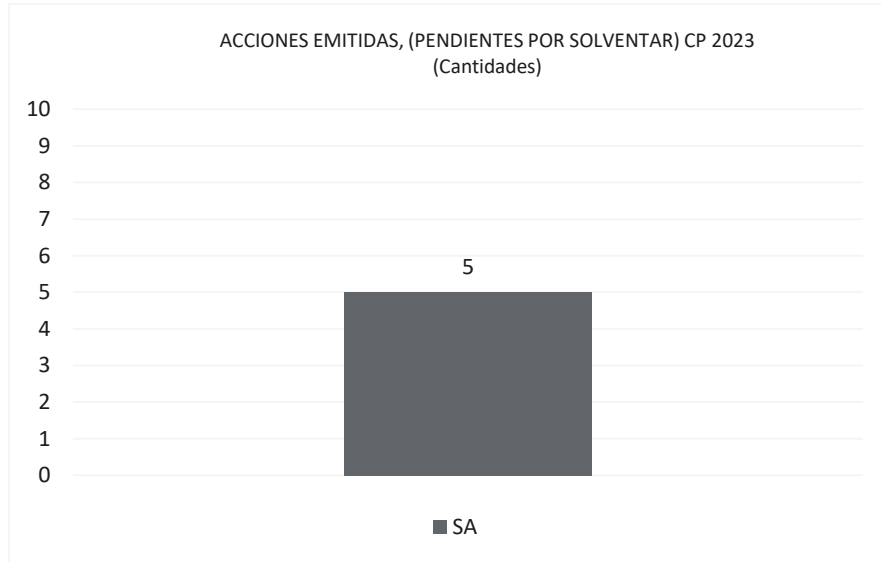
Por lo anterior, la distribución se presentó de la manera siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los informes de auditoría del ejercicio fiscal 2023.

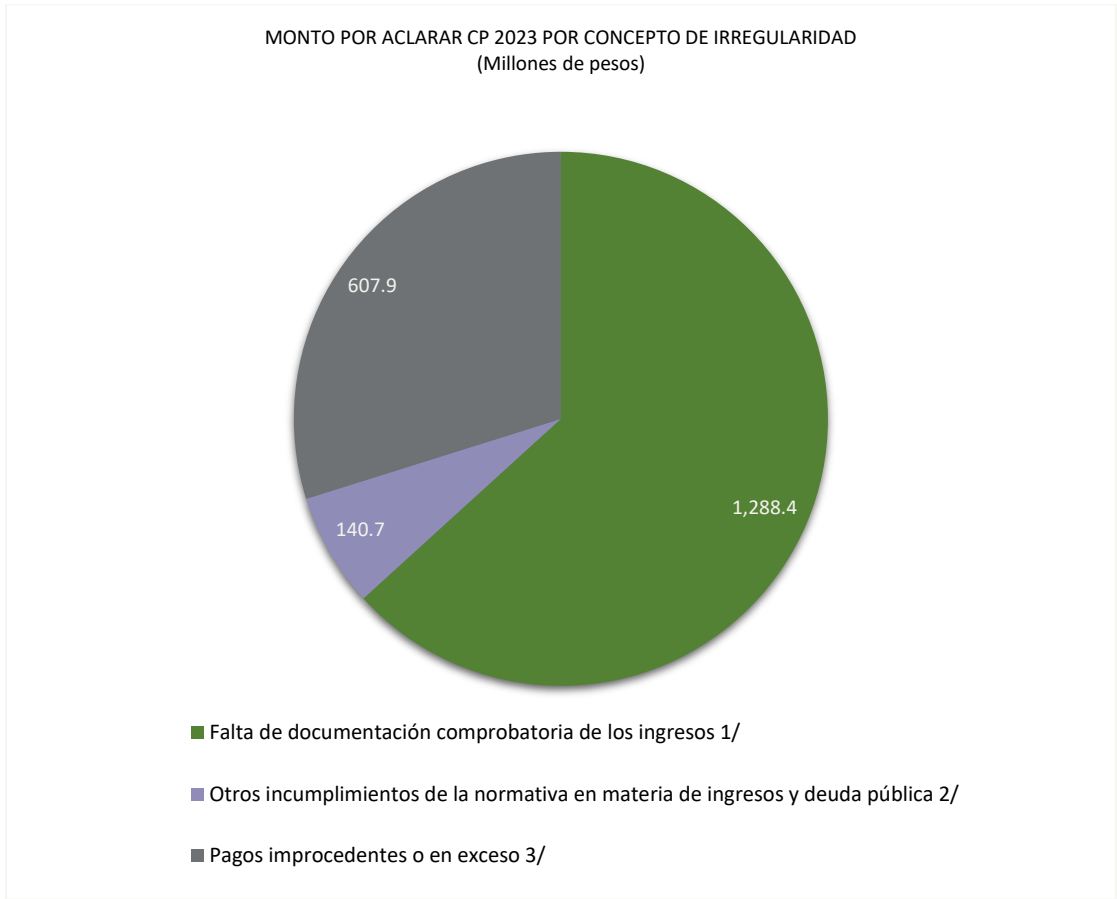
En su conjunto, el total de observaciones derivaron en 5 acciones correctivas que se integran por 5 SA.

La distribución del total de observaciones emitidas se presentó de la siguiente manera:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los informes de auditoría del ejercicio fiscal 2023.

Si bien es cierto que esta auditoría está enfocada en la revisión del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFEFM, resulta importante aclarar que algunas de las obligaciones establecidas en la LDFEFM se encuentran vinculadas con el destino de recursos (aunque sus alcances no tienen relación con la revisión de la aplicación de recursos federales), por lo que resulta necesario señalar la cuantificación de las irregularidades relacionadas con las Reglas de Disciplina Financiera. Con motivo de lo anterior, el monto por aclarar de las auditorías sobre el cumplimiento de las disposiciones de la LDFEFM ascendió a 2,037.0 millones de pesos, distribuido por tipo de irregularidad de la siguiente manera:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2023.

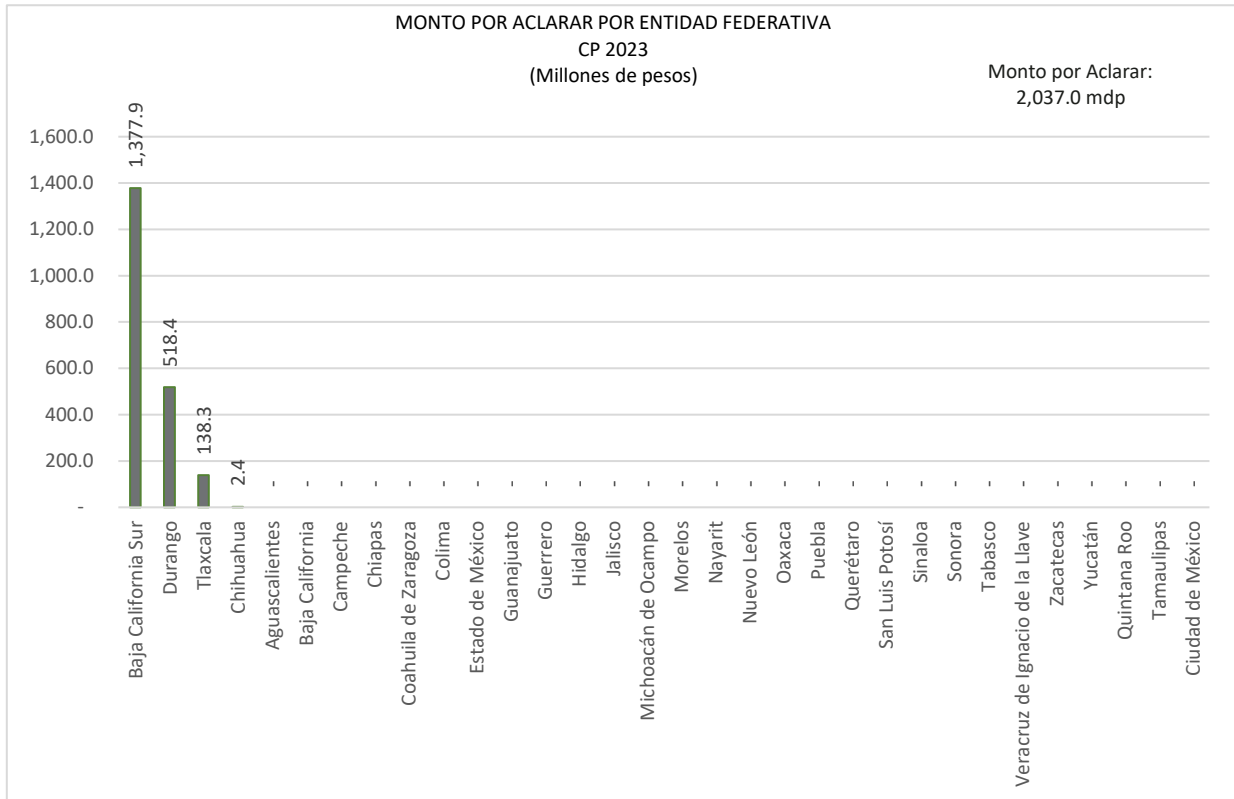
1/ Ingresos excedentes de libre disposición (falta de documentación de la aplicación y autorización).

2/ Ingresos excedentes de libre disposición (se aplicaron en conceptos no contemplados dentro de la normativa).

3/ Pago de servicios personales que exceden los parámetros indicados por la normativa.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir por efecto del redondeo.

Las 5 acciones emitidas como resultado de las revisiones se presentan en el Anexo 1, de las cuales 5 fueron SA, lo que equivalió a un monto por aclarar de 2,037.0 millones de pesos, donde el 93.0% del monto por aclarar le correspondió a Baja California Sur y Durango con observaciones relacionadas con ingresos excedentes y servicios personales, como se aprecia en la representación gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría del ejercicio fiscal 2023.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir por efecto del redondeo.

IV.5. PRINCIPALES OBSERVACIONES EMITIDAS

Con motivo de las auditorías efectuadas, las acciones promovidas se derivaron de las observaciones siguientes:

OBSERVACIONES POR CLASIFICACIÓN DE ENTES FISCALIZADOS DE LA CP 2023

Observación	Descripción	Entidad Federativa
Balances presupuestarios sostenibles	Presentaron balances presupuestarios negativos	Nuevo León
Formatos CONAC	Presentaron diferencias entre formatos o errores en su llenado	Baja California Sur, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán
Servicios personales (asignación)	Excedieron el límite máximo de asignación presupuestal	Guanajuato, Puebla y Tlaxcala
Servicios personales (ejecución)	Presentaron incrementos en servicios personales respecto de lo aprobado en su Ley o Presupuesto de Egresos	Baja California Sur y Durango
Servicios personales (documentación soporte)	No presentan documentación soporte de sentencias laborales definitivas (no implica recursos observables)	Oaxaca y Querétaro
Presentación de cuenta pública	Presentaron formatos CONAC en miles de pesos	Estado de México y Nuevo León

Observación	Descripción	Entidad Federativa
Ingresos excedentes	No comprobaron que los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición de los Municipios se destinaron a los conceptos previstos por la LDFEFM o no presentaron evidencia del destino ni de la autorización	Baja California Sur, Chihuahua y Tlaxcala
Contratación de Deuda Pública (transparencia)	No publicaron los contratos de deuda pública en su página oficial de internet o no acreditaron las características solicitadas para los informes trimestrales	Chihuahua y Colima
Registro de deuda pública	Diferencias en la CNBV y no hay registro en el RPU	Chiapas, Chihuahua y Jalisco
RPU	No se realizó el registro de financiamientos y obligaciones en el RPU o no se presentó de manera oportuna	Colima, Estado de México, Guerrero y San Luis Potosí
Sistema de alertas	Diferencias entre lo registrado en cuenta pública y lo publicado por el Sistema de alertas	Chihuahua, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y San Luis Potosí

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2023.

IV.6. ANÁLISIS DE LA CAUSA RAÍZ DE LAS IRREGULARIDADES

La aplicación de la LDFEFM en las Entidades Federativas presentó irregularidades, las cuales, en algunos casos, se derivan de problemas que se han sostenido desde la entrada en vigor de dicha ley, como:

- **Desconocimiento de las obligaciones que establece la LDFEFM**

La mayor parte de las irregularidades presentadas en las auditorías sobre el cumplimiento de la LDFEFM se derivan de su desconocimiento. La ley es integral en la sostenibilidad de las finanzas locales, al establecer disposiciones sobre los principios generales en materia presupuestaria, contable y financiera, respecto de la contratación de financiamientos y obligaciones; regular el registro de la información financiera, tanto en el Sistema de Alertas como en el RPU y todo lo anterior, con el propósito de asegurar la armonización contable.

En la fiscalización de la CP 2023, se observó el desconocimiento de las obligaciones de la Ley, como:

- Se presupuesta de manera indebida el monto asignado de servicios personales.
- Se detectaron diferencias por errores en el llenado de los formatos.
- Se destinaron ingresos excedentes de libre disposición en conceptos no previstos en la norma.
- Se realizaron incrementos en servicios personales, que no se consideran excepciones previstas en la normativa o en los criterios emitidos por la SHCP.

- **Supuestos no previstos en la LDFEFM**

Asimismo, se observa una rigidez de la norma en varios supuestos, como los que se describen a continuación:

- La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal, sin considerar los supuestos que se realizan, como son los casos de apoyos extraordinarios que las Entidades Federativas, tales como U080 “Programa de Apoyo a Centros y Organizaciones de Educación” y U006 “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”, los cuales no se pueden presupuestar de origen.
- En la ejecución presupuestal, en varios estados (Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla y Yucatán) se aprobaron recursos adicionales del FONE que fueron conocidos de manera posterior a la aprobación de los paquetes presupuestarios locales para el ejercicio fiscal 2023, y que se encontraron dentro de lo indicado por la normativa.
- Algunas Entidades Federativas optan por realizar pagos de sus obligaciones fiscales (Baja California, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave), en el marco de la celebración de un Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la SHCP, por medio del cual la Entidad Federativa colabora con la SHCP en la realización de acciones de cobro, con lo que reciben incentivos del 75.0% del monto que haya quedado firme de los créditos fiscales federales con sus correspondientes accesorios, lo cual les genera ingresos excedentes y con los cuales cubren créditos fiscales.

- **Errores en la información de transparencia y rendición de cuentas**

- Durante el ejercicio fiscal 2023, en Baja California Sur, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán presentaron múltiples irregularidades, en particular, diferencias entre los formatos del CONAC, por mencionar los más comunes; se detectaron diferencias entre el presupuesto de egresos y el formato 5 Estado Analítico de Ingresos Detallado – LDF; entre los formatos 1 Estado de Situación Financiera Detallado - LDF y 2 Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos - LDF; entre los formatos 4 Balance Presupuestario - LDF, 5 Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF y 6 a) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación por objeto del gasto), así como entre el formato 6 a) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación por objeto del gasto), y el formato 6 d) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado - LDF (Clasificación por categoría) y errores en su llenado conforme lo indica la normativa. Lo anterior, en su mayoría, se debió al desconocimiento del llenado de dichos formatos conforme los instructivos de los criterios de la LDFEFM.

- **Capacidad de gestión de los servidores públicos**
 - Las autoridades responsables de la planeación, ejecución y vigilancia de los ingresos, gasto y deuda no cuentan con los conocimientos normativos necesarios para la integración y ejecución de los recursos en sus paquetes presupuestarios y con énfasis en la inadecuada presupuestación y ejecución de servicios personales y en la acreditación de la autorización y destino de ingresos excedentes; con la obligatoriedad de ajustarse en todo momento a los límites, requisitos y consideraciones de las reglas de disciplina financiera, así como del resto de la normativa establecida por la LDFEFM; esto dificulta el equilibrar las finanzas públicas, lo que los lleva a presentar balances presupuestarios y de recursos disponibles deficitarios, y a destinar los recursos obtenidos mediante financiamientos a otros fines.

Por concepto de irregularidad, se identificó que sus causas principales son las siguientes:

CAUSAS RAÍZ DE LOS CONCEPTOS DE LA IRREGULARIDAD DE LA LDFEFM, CP 2023

Concepto de Irregularidad	Causa raíz
Falta de documentación comprobatoria de los ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacitación de los servidores públicos en la LDFEFM. • Inadecuado control de la documentación a proporcionar.
Otros incumplimientos de la normativa en materia de ingresos y deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de la LDFEFM. • Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDFEFM. • Inadecuado control de la documentación a proporcionar.
Pagos improcedentes o en exceso	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de la LDFEFM. • Falta de capacitación de los servidores públicos en la LDFEFM. • Presiones adicionales en las finanzas públicas.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2023.

NOTA: Las causas raíz de este cuadro están relacionadas con irregularidades con monto observado.

Dado lo anterior, la ASF realiza mesas de trabajo con las Entidades Federativas en las cuales se analizan los supuestos específicos que se suscitan en la observancia de la LDFEFM, así como con la SHCP para la obtención de criterios que clarifiquen los supuestos de la normativa, lo cual, ha traído consigo una disminución en las observaciones recurrentes que se señalan posteriormente.

IV.7. BUEN GOBIERNO

Con el análisis de la información proporcionada por los diversos Entes Públicos, se determinó el impacto que se obtuvo en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de la LDFEFM y que derivan de los resultados que se obtuvieron, tanto administrativa como financieramente, de acuerdo con los diversos componentes que contempla la ley.

Debido a lo anterior, se desglosan las principales debilidades gubernamentales por parte de los Entes Públicos que fueron objeto de revisión de la LDFEFM en la fiscalización superior de la CP 2023.

Planificación Estratégica y Operativa: en los Entes Públicos observados, la planificación no estaba orientada hacia los resultados y objetivos de largo plazo con el propósito de asegurar un desempeño

de alta calidad, y no se apreció el desarrollo de un seguimiento riguroso y un sistema de revisión que permita medir el progreso en el cumplimiento de los objetivos y metas, y la alta directiva no recibió la información de manera oportuna y útil para que pudiera tomar decisiones eficaces que pudiesen corregir los errores detectados.

IV.8. CRITERIOS UCEF

Como se ha mencionado en el presente documento se ha tenido una constante comunicación con la SHCP, en su carácter de instancia interpretativa de los alcances de la LDFEFM, en diversos supuestos que no resultan claros en la norma, los cuales se describen a continuación:

- ✓ Definición de convenios y calendario de ejecución.
- ✓ Si el último día del plazo para realizar un pago es inhábil, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.
- ✓ Supuestos de aplicación del artículo 17 de la LDFEFM.
- ✓ Metodología de cálculo de servicios personales.
- ✓ Los Entes Públicos pueden destinar apoyos extraordinarios recibidos de la Federación para solventar gastos inherentes a la prestación de servicios personales que hayan sido conocidos y adquiridos posterior a la aprobación y publicación de su Presupuesto de Egresos.
- ✓ El monto ejercido por servicios personales debe estar dentro del límite máximo de asignación conforme lo indica el artículo 10, fracción I, de la LDFEFM.
- ✓ Si el Ente Público se encuentra evaluado en nivel sostenible puede destinar ingresos excedentes de libre disposición sin limitación alguna al pago de ADEFAS.
- ✓ Únicamente se da aviso para su conocimiento a las legislaturas locales de las operaciones de refinanciamiento o reestructura que no cuenten con autorización por parte de aquella.
- ✓ En Entidades Federativas donde no hubiesen existido eventos en los 5 últimos ejercicios fiscales no es necesario constituir Fideicomiso para la atención de desastres naturales.
- ✓ Para el caso de instrumentos derivados (CAPS) a plazos menores de un año, dado que no se consideran financiamientos, no se tiene la obligación de registrarlos en el RPU de la SHCP ni ajustarse al cumplimiento del 0.15% del límite para costos y gastos, indicado por la LDFEFM en su artículo 22.

- ✓ Los recursos de financiamientos a corto plazo únicamente pueden ser destinados a insuficiencias de liquidez de carácter temporal.

Lo anterior ha permitido aclarar tanto para este órgano de fiscalización como para los Entes Públicos fiscalizados diversas situaciones no previstas en la norma, que permiten contribuir al cumplimiento del objetivo de esta; sin embargo, se considera conveniente realizar una modificación a la LDFEFM en la que se contemplen estos supuestos, así como los descritos en el apartado de causa raíz.

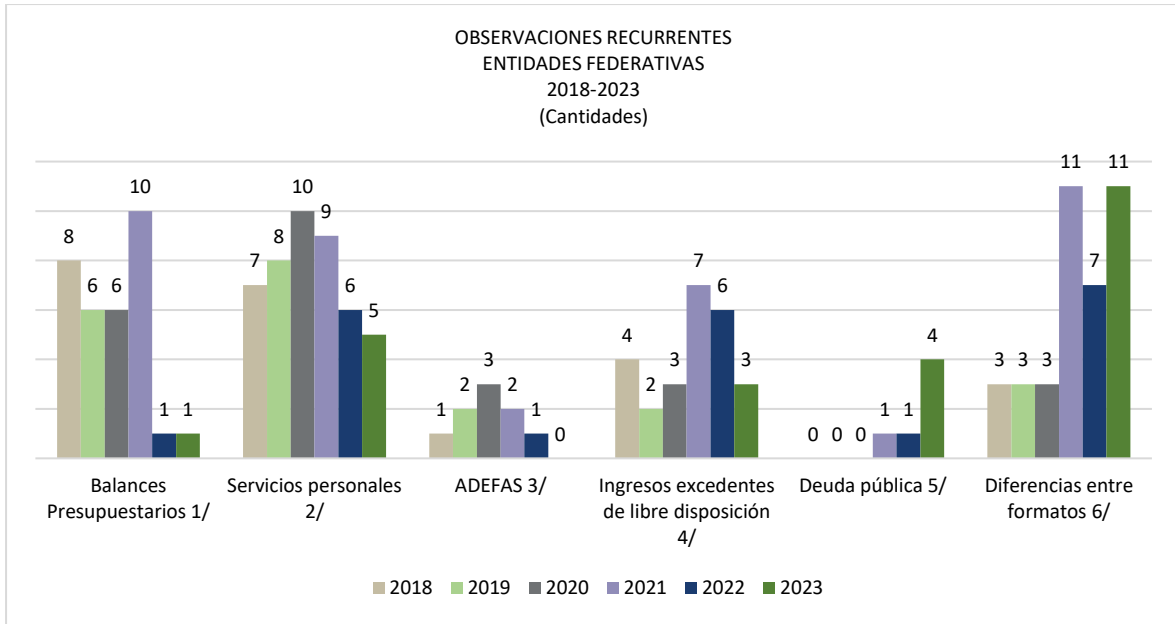
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Anteriormente, las auditorías practicadas a las CP 2016 y 2017 a las Entidades Federativas versaron sobre la contratación y destino de financiamientos, y se detectaron como principales irregularidades la gestión de contratación de deuda pública, el destino de recursos distintos de los señalados en la contratación de deuda pública e inconsistencias en los registros contables.

A partir de la fiscalización de la CP 2018 y hasta la CP 2021 se verificaron los cinco aspectos principales de la ley, las reglas de disciplina financiera y hacendaria, la contratación de deuda a corto y largo plazo, la deuda estatal garantizada, el Sistema de Alertas y el RPU, es decir, se revisó el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley referida, así como la congruencia de la información financiera, las principales observaciones versaron sobre la falta de constitución de fideicomiso, o la falta de aportación al mismo; excederse en la asignación del monto de servicios personales permitido; superar el tope del monto permitido por ADEFAS; no acreditar el destino de los ingresos excedentes conforme lo permite la normativa; falta de registro en el RPU y diferencias de información reportada entre el Sistema de Alertas y la CP.

Para las CP 2022 y 2023 se realizó la revisión de la contratación de deuda pública a largo y a corto plazo, con énfasis en este aspecto de la LDFEFM; además, los otros pasivos; las reglas de disciplina financiera y hacendaria; la deuda estatal garantizada; el Sistema de Alertas y el RPU.

Las Entidades Federativas fueron fiscalizadas de manera integral a partir de la CP 2018 y las principales observaciones se encuentran vinculadas con las reglas de disciplina financiera y como se mencionó en la presentación del presente documento, como resultado de las observaciones en la CP 2021 en materia de deuda, la revisión efectuada en las CP 2022 y CP 2023 profundizó en la revisión de ese apartado, y se contó con las siguientes observaciones recurrentes:



FUENTE: Elaborado por la ASF con los informes de las auditorías de las CP 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

1/ Incumplimientos con el principio de sostenibilidad establecido en la LDFEFM, al presentar balances presupuestarios y/o balances presupuestarios de recursos disponibles negativos.

2/ Incumplimientos (montos que exceden) a lo establecidos en los artículos 10, fracción I y 13, fracción V, de la LDFEFM.

3/ Asignación presupuestal que excede los límites establecidos en la LDFEFM y/o montos pagados que exceden los límites.

4/ No acreditó el destino/autorización de los ingresos excedentes de libre disposición, conforme lo dispuesto en la LDFEFM.

5/ Incumplimiento en el proceso de registro o registro extemporáneo ante el RPU de la SHCP.

6/ Diferencia entre formatos de la LDFEFM.

De lo anterior, se desprende que, en general, se ha mantenido el número de observaciones en las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2023, con una disminución en observaciones que implican montos por aclarar.

Las principales observaciones recurrentes en las Entidades Federativas susceptibles de cuantificación han sido por pagar servicios personales una vez aprobado el presupuesto, realizar pagos superiores a los permitidos por la norma; en ingresos excedentes de ingresos de libre disposición, ya que no acreditó la autorización o el destino de dichos recursos o se realizaron en conceptos no contemplados por la normativa.

Respecto de las irregularidades de índole administrativa, siguen detectándose errores en el llenado de los formatos de la LDFEFM; además, en el cálculo de la asignación de servicios personales, no se siguió la metodología indicada por la normativa en Guanajuato, Puebla y Tlaxcala, por lo que aún se observa la falta de capacitación de los funcionarios encargados de tal actividad.

RECOMENDACIONES

En razón de los resultados obtenidos, se realizan las siguientes recomendaciones a las Entidades Federativas a efecto de lograr el cumplimiento de la norma.

- Capacitar en forma constante a los servidores públicos que intervienen en el proceso de presupuestación y ejecución de los recursos, ya que diversos temas podrían considerarse contrarios a la normativa, y una presión adicional a las finanzas públicas en aquellos supuestos en los que la LDFEFM no resulta clara.
- Se sugiere fomentar la capacitación y actualización de los funcionarios que llenan los formatos de la LDFEFM, además de emitir criterios más claros respecto de su correcto llenado que permita seguir instrucciones claras y dar cabal cumplimiento a la normativa.
- Se recomienda considerar el plazo que indica la normativa para solicitar el registro ante el RPU de la SHCP, con énfasis en lo referente a la deuda pública a corto plazo y los refinanciamientos y reestructuras sin autorización de la legislatura local, ya que es común que la SHCP emita oficios para corrección o rechazo de registros por omisiones en los requisitos establecidos por la normativa, lo anterior para que se cuente con un adecuado seguimiento al cumplimiento de los plazos señalados por la normativa.
- Llevar a cabo un adecuado control de los registros con que se cuenta, ya que diversas irregularidades se deben a la falta de información por parte de las Entidades Fiscalizadas como los registros extemporáneos en el RPU, no acreditar el destino de los ingresos excedentes; además, fomentar la coordinación entre las diferentes áreas que tienen a su cargo los procesos de la LDFEFM.

Por otro lado, destaca que, durante la ejecución de las auditorías, se observó que existen diversos supuestos no previstos en la normatividad, lo que conlleva a una inminente necesidad de realizar una modificación a la LDFEFM, pues ante tales lagunas se debe acudir a la instancia interpretativa de la SHCP. Al respecto, se considera necesario que se realice la modificación, destacando los siguientes puntos:

SUGERENCIAS DE MODIFICACIÓN A LA LDFEFM DERIVADO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2023

Supuesto	Problemática
Servicios personales	<ul style="list-style-type: none"> Definición de crecimiento real, su implementación está sujeta a aspectos de criterios y disponibilidad de la información, ya que la Ley no especifica expresamente la forma de realizar el cálculo del límite máximo permitido en la presupuestación. Incremento de recursos para servicios personales derivados de apoyos extraordinarios que no se conocían al momento de la presupuestación, tales como U080, U006. Presiones para efectos del monto total ejercido, cuando los resultados de negociaciones sindicales no se encuentran en control directo del Ente Público o que los incrementos resultantes no se encuentren alineados a la estrategia de sostenibilidad de mediano y largo plazo del resto de posiciones de servicios personales. El monto ejercido no debe ser superior al límite máximo permitido. Supuestos de caso fortuito o fuerza mayor que conlleva a que se incurra en mayores gastos como la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. El incremento en servicios personales debido al FONE, conocidos de manera posterior a la aprobación del paquete presupuestario local; como el publicado en mayo de 2023 en donde se anunció un incremento salarial del 8.2% para el magisterio, lo cual tuvo casos en los que no se acreditó como un supuesto de excepción para justificar el incremento.
Reestructura y refinanciamiento sin autorización de la legislatura local	<ul style="list-style-type: none"> La definición específica sobre que, únicamente cuando se realicen operaciones de reestructura y refinanciamiento sin autorización de la legislatura local, se deberá informar a la legislatura local dentro de los primeros 15 días hábiles a su celebración.
Ingresos excedentes de libre disposición.	<ul style="list-style-type: none"> Ser claros en cuanto a si un Ente Público se evalúa en el nivel de endeudamiento sostenible y se le permite destinar 5.0% a gasto corriente debe o no excluir a los servicios personales. Los Entes Públicos evaluados como sostenibles pueden destinarlos a ADEFAS sin limitación alguna (conforme al criterio de la SHCP). Señalar si los recursos de los incentivos obtenidos por medio de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre las Entidades Federativas con la SHCP, se consideran como recursos destinados a un fin específico en términos de las leyes.
Ejecución de recursos	<ul style="list-style-type: none"> Definición de convenios y calendario de ejecución. Aplicación del artículo 17, de la LDFEFM. Pagos realizados en día inhábil.
Otros pasivos	<ul style="list-style-type: none"> Precisar si los contratos de “descuentos de documentos” constituyen deuda a corto y largo plazo.
Deuda a corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> Precisar los alcances de insuficiencia de liquidez de carácter temporal.
RPU	<ul style="list-style-type: none"> Especificar si los arrendamientos puros son objeto de inscripción, y bajo que requisitos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2023.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Conforme a lo revisado en los capítulos anteriores y, a seis años de la entrada en vigor de la LDFEFM, las Entidades Federativas se enfrentan a un entorno en donde prevalecen las consideraciones siguientes:

- Las Entidades Federativas optan por reestructurar y refinanciar sus deudas; asimismo, predomina la contratación de obligaciones a corto plazo para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal (lo cual no se encuentra definido claramente en la normativa).
- Las reestructuras y refinanciamientos en su mayoría cuentan con la autorización de la legislatura local.
- Conforme a los resultados globales del Sistema de Alertas, éstas han mejorado sus perfiles de resultados ante dicho sistema, lo cual contribuye a la responsabilidad hacendaria, ya que conforme a este se determina el TFN.
- Se han registrado de manera genérica disminuciones en el gasto de operación o gasto corriente de las Entidades Federativas, para los años siguientes a la entrada en vigor de la LDFEFM.
- Se ha observado que en servicios personales han mejorado el cumplimiento de la obligación que tienen respecto de los límites establecidos por la ley para su presupuestación (aprobación) y ejecución; sin embargo, existen supuestos no previstos en la norma a los que se enfrentan los entes públicos.
- Algunas Entidades Federativas presupuestan sentencias como supuesto de excepción del tope de servicios personales a efecto de tener un mayor presupuesto asignado; sin embargo, no ejecutan dicho presupuesto y realizan adecuaciones presupuestarias.
- Los ingresos excedentes de libre disposición, en general, han sido destinados al pago de pasivos diversos, lo cual abona a fortalecer y mantener unas finanzas públicas sanas, aunque existen diversas deficiencias en la comprobación de su autorización y destino.
- En general, se cumple la obligación de inscribir en tiempo y forma las obligaciones en el RPU.

Asimismo, se destacan supuestos que limitan la ejecución de recursos en servicios personales sin que se distinga la fuente de financiamiento, lo que puede ocasionar una aparente contradicción, y que al no estar debidamente comprendido puede generar violaciones de la LDFEFM, además de que se presentan supuestos ajenos a las Entidades Federativas, como el caso de los apoyos

extraordinarios para servicios personales, tales como U080 y U006, además, algo de suma importancia como es la autorización de recursos adicionales para servicios personales relacionado con el FONE por parte de la Secretaría de Educación Pública, por lo que, en aquellos casos en los que se presenten dichos supuestos, es conveniente consultar con las autoridades facultadas para tal efecto y, así, evitar transgresiones de la normativa.

Si bien el propósito de la LDFEFM es fomentar el manejo sostenible de las finanzas públicas por parte de cada uno de los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios, se considera que existen algunas áreas de oportunidad en dicha ley, toda vez que, a la fecha, no cuenta con una norma reglamentaria que profundice algunas de sus disposiciones respecto de su aplicación con alcances operativos.

A efecto de contribuir en una gestión adecuada para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la LDFEFM, y con base en la experiencia obtenida por la ASF con la revisión del ejercicio fiscal 2023, se hacen los comentarios siguientes:

Balance presupuestario y de recursos disponibles

Los esfuerzos de consolidación fiscal que permiten a los diversos Entes Públicos regresar al equilibrio presupuestario podrían estar subestimados, debido a que el principio de sostenibilidad no considera la magnitud total del déficit, porque el financiamiento neto se incluye como componente de los ingresos totales. La condición anterior implica una tendencia creciente del endeudamiento, ya que el financiamiento se considera como ingreso recurrente y no como un complemento y obligación de pago en el largo plazo.

Constitución de Asociaciones Público-Privadas

Las Entidades Federativas durante 2023 no constituyeron APP; no obstante, de recurrir a éstas, es conveniente realizar un análisis amplio sobre el total de las implicaciones económicas de corto y largo plazos, y de los compromisos que en materia de gasto se adquirirían, a fin de no generar presiones en las finanzas públicas de la Entidad Federativa respectiva, sin menoscabo de considerar lo dispuesto en el artículo 26 de la LDFEFM.

Generación y aplicación de ingresos excedentes

Se considera relevante que, para el caso de los ingresos excedentes, debe prevalecer que la documentación, registros y conceptos a los que se destinaron, puedan preservar los principios de trazabilidad, transparencia y congruencia, para atender los conceptos indicados por la normativa. Para ello se estima conveniente que los Entes Públicos implementen las medidas de control más adecuadas, de acuerdo con su organización interna y de conformidad con la LDFEFM, sin señalar algún destino en la normativa local.

Contratación de deuda de largo y corto plazos, refinanciamientos y reestructura de obligaciones

La deuda pública que contraten las Entidades Federativas se debe destinar principalmente a la inversión pública productiva, de modo que se incentive e impulse el desarrollo en las zonas más rezagadas de las entidades. La deuda pública debe ser una oportunidad para generar diversos proyectos productivos y no convertirse en una carga fiscal que ponga en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

Por otro lado, es importante que, una vez realizada la inscripción del refinanciamiento o reestructura en el RPU, sin autorización de la legislatura local, se informe a la misma dentro del plazo indicado por la normativa.

Asimismo, para el caso de los financiamientos a corto plazo el destino de los recursos a insuficiencias de liquidez de carácter temporal carece de una definición clara sobre su destino, además de que en el ejercicio fiscal 2023, en algunos casos los créditos no se registran en el RPU y se liquidan antes de llevar a cabo su registro; lo anterior se debe generalmente a la emisión de oficios para corregir o presentar todos los requisitos para su registro por parte de la SHCP, lo cual a consideración de dicha instancia no fue subsanado por la Entidad Federativa.

Durante el ejercicio fiscal 2023, Hidalgo contrató cuatro instrumentos derivados denominados CAP por un plazo menor de un año, por lo que no requirieron ser inscritas en el RPU de la SHCP, asociados a cuatro financiamientos a largo plazo, de los cuales se observó que los gastos y costos relacionados con uno de los financiamientos ascendió al 0.2%, el cual, de conformidad con el oficio número 351-A-PFV-01167 de fecha 19 de julio de 2024 emitido por UCEF de la SHCP, al no ser considerado como financiamientos, no se tuvo la obligación de registrarlo en el RPU de la SHCP.

Otros pasivos

Para la revisión de la CP 2023 se consideró el análisis de otros pasivos (tanto su saldo al cierre del ejercicio fiscal como en el desglose general de los conceptos que lo integran), así como el análisis de diversas fuentes de la SHCP y la CNBV, con la finalidad de poder detectar obligaciones financieras que las Entidades Federativas no hayan contratado o registrado de conformidad con la normativa. Es relevante mencionar el caso de Baja California, en particular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el cual en la CP 2020 y mediante consulta de la Auditoría Superior del Estado de Baja California, se indicó que se detectó una operación de “descuento de documentos”, la cual es similar a lo indicado por la LDFEFM como “factorajes financieros”; sin embargo, este supuesto tampoco se contempla en la LDFEFM. Asimismo, respecto a los arrendamientos puros, no se encuentran contemplados en la normativa, únicamente se señalan los arrendamientos financieros, lo cual generó en esta Cuenta Pública 2023 que entidades como Jalisco, Nuevo León y Chiapas incurrieran en irregularidades.

Registro Público Único

La ASF considera conveniente que las Entidades Federativas y los Municipios registren todas sus obligaciones en tiempo, y se consideren los controles necesarios para tal efecto ya que algunas

Entidades contratan y cancelan sus obligaciones a corto plazo sin registrarlas, además de que si se les niega el registro en el primer crédito no hay posibilidad de registrar los subsecuentes.

No debe perderse de vista la posibilidad de que un Ente Público adquiera obligaciones con instituciones fuera del sector financiero, por lo que se estima que deben preverse sanciones para tal efecto, puesto que todas las obligaciones y financiamientos deben ser públicas.

ANEXO 1.

ACCIONES EMITIDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM)

Ente	SA	PRAS	Total
Aguascalientes	0	0	0
Baja California	0	0	0
Baja California Sur	2	0	2
Campeche	0	0	0
Chiapas	0	0	0
Chihuahua	1	0	1
Ciudad de México	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	0	0	0
Colima	0	0	0
Durango	1	0	1
Estado de México	0	0	0
Guanajuato	0	0	0
Guerrero	0	0	0
Hidalgo	0	0	0
Jalisco	0	0	0
Michoacán de Ocampo	0	0	0
Morelos	0	0	0
Nayarit	0	0	0
Nuevo León	0	0	0
Oaxaca	0	0	0
Puebla	0	0	0
Querétaro	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0
Sinaloa	0	0	0
Sonora	0	0	0
Tabasco	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0
Tlaxcala	1	0	1
Veracruz de Ignacio de la Llave	0	0	0
Yucatán	0	0	0
Zacatecas	0	0	0
TOTAL	5	0	5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2023.

