

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

---

(Entidades Federativas, Legislaturas Locales,  
Poderes Judiciales Locales y Sistemas para el Desarrollo Integral de  
la Familia Locales -DIF-)

MR-LDFEFM



**GASTO FEDERALIZADO: RESULTADOS DE SU FISCALIZACIÓN**  
**CUENTA PÚBLICA 2020**  
**Segunda Entrega**  
**ÍNDICE**

TEMA	PÁGINA
<b>ÍNDICE</b>	3
<b>Glosario de abreviaturas y acrónimos</b>	5
<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA LDFEFM</b>	11
I.I ANTECEDENTES	11
I.II ESPECIFICACIONES GENERALES DE LA LDFEFM	12
I.III HISTÓRICO DE AUDITORÍAS REALIZADAS A LAS CUENTAS PÚBLICAS	16
<b>CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LOS ENTES PÚBLICOS A PARTIR DE LA LDFEFM</b>	19
II.I FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES FINANCIERAS	19
a. Evolución de la deuda	19
b. Destino de la deuda	23
c. Reestructuras y refinanciamientos	24
II.II REGLAS DE DISCIPLINA FINANCIERA	24
a. Servicios personales y gasto corriente	24
b. Programas y proyectos de inversión mayores a 10 MDUDI	31
c. Destino de ingresos excedentes de libre disposición	32
d. Fondo de desastres naturales	32
e. Estudio actuarial	34
f. Principio de anualidad	36
g. Sostenibilidad	38
h. Ampliaciones líquidas	40
i. Congruencia de la información financiera	40
j. Asociaciones público privadas	44

II.III SISTEMA DE ALERTAS	44
II.IV REGISTRO PÚBLICO ÚNICO	47
II.V DEUDA ESTATAL GARANTIZADA	47
<b>CAPÍTULO III. CUESTIONES ESTRATÉGICAS DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM</b>	<b>49</b>
III.I ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM	49
III.II OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS	49
III.III CRITERIOS DE SELECCIÓN	50
III.IV PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	50
III.V MARCO JURÍDICO	52
III.VI FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES	53
<b>CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN</b>	<b>55</b>
IV.I ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA FISCALIZACIÓN	55
IV.II NÚMERO DE AUDITORÍAS	55
IV.III UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	56
IV.IV OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS	56
IV.V PRINCIPALES OBSERVACIONES EMITIDAS	59
IV.VI ANÁLISIS DE LA CAUSA RAÍZ DE LAS IRREGULARIDADES	59
IV.VII BUEN GOBIERNO	62
<b>CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS</b>	<b>65</b>
a) Entidades federativas	65
b) Congresos locales	66
V.I RECOMENDACIONES	67
<b>CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>69</b>

## **Glosario de abreviaturas y acrónimos**

### **ADEFAS**

Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

### **APP**

Asociaciones Público Privadas

### **ASF**

Auditoría Superior de la Federación

### **CGPE**

Criterios Generales de Política Económica

### **CPEUM**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### **CONAC**

Consejo Nacional de Armonización Contable

### **CP**

Cuenta Pública

### **DIF**

Sistema de Desarrollo Integral de la Familia

### **DOF**

Diario Oficial de la Federación

### **EFSL**

Entidades de Fiscalización Superior Local

### **FONDEN**

Fondo de Desastres Naturales

### **GF**

Gobierno Federal

### **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**

Organismo Público Descentralizado

**PAAF**

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior

**PJ**

Poder Judicial

**PRAS**

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

**PIB**

Producto Interno Bruto

**RPU**

Registro Público Único

**SA**

Solicitud de Aclaración

**SHCP**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**TFN**

Techo de Financiamiento Neto

**UDI**

Unidades de Inversión

## PRESENTACIÓN

La necesidad de establecer constitucionalmente el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en los planes de desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal; así como de contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera para lograr un manejo sostenible de dichas finanzas y fortalecer las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda pública desembocaron en la reforma Constitucional de 2015 en materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Para dar cumplimiento a dicha reforma, se emitió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), y se le 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 locales, que deberán cumplir los diversos entes públicos ubicados en los niveles de gobierno de las entidades federativas o de los municipios, con el propósito de fomentar un manejo sostenible de las finanzas públicas por parte de cada uno de los entes referidos, lo cual sin duda, ha representado un reto en cuanto a su implementación.

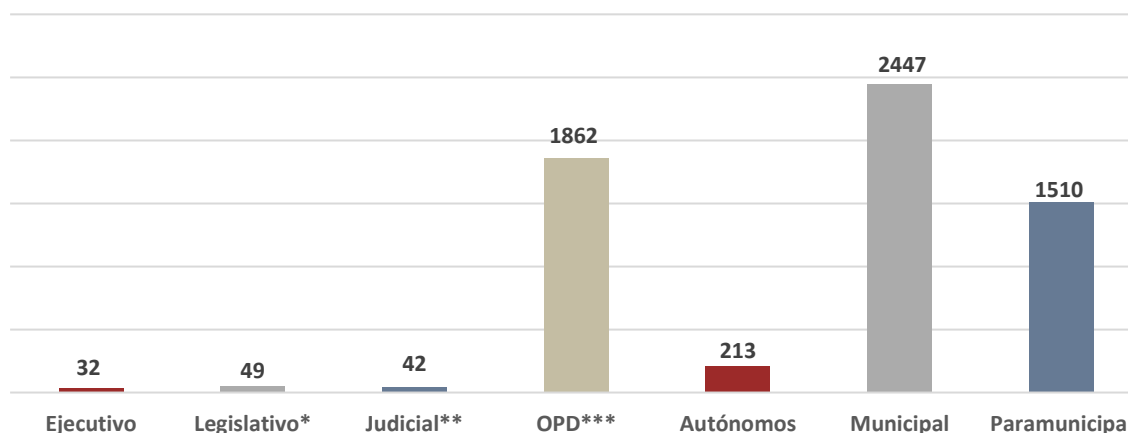
En ese sentido, dada la trascendencia del objetivo de dicha Ley que medularmente se encuentra encaminado al manejo sostenible de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, resulta relevante para la ASF fiscalizar, en estricto cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, la 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 todos los financiamientos y otras obligaciones en el Registro Público Único, según el tipo de ente auditado. Por ello, en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública (CP) 2018 se determinó auditar, por primera vez, de manera integral, el cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de diversos entes públicos (entidades federativas; municipios, congresos locales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SHCP-).

Al respecto, se indica 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, los organismos autónomos de las entidades federativas; los municipios, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las entidades federativas y los municipios tengan control sobre 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 LDFEFM, lo que arrojó un total de 2,199 entes<sup>1</sup> en las entidades federativas (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, OPD y órganos autónomos), y 3,957 entes<sup>2</sup> en los municipios (municipios y paramunicipal), como se indica a continuación.

#### ENTES PÚBLICOS OBLIGADOS AL CUMPLIMIENTO DE LA LDFEFM



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

\* Incluye EFSL.

\*\* Incluye Consejo de la Judicatura y Tribunales.

\*\*\* Incluye fideicomisos y sector paraestatal.

Por lo tanto, dado el amplio catálogo de entes públicos sujetos al cumplimiento de la LDFEFM, la ASF aumentó los sectores auditados, por lo que en la CP 2019 también se auditaron a algunos Poderes Judiciales (PJ) locales, a algunas Entidades de Fiscalización Superior Local (EFSL) y a un Organismo Público Descentralizado (OPD) de Servicios de Salud, y en la CP 2020 se incorpora otro tipo de OPD, esto es, algunos Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia locales (DIF).

Ahora bien, para efectos de la segunda entrega de informes individuales de auditoría a la que está mandatada la ASF de realizar el último día hábil de octubre del 2021, se presentan los resultados correspondientes de la revisión realizada al sector central de los 32 gobiernos de las entidades federativas; 32 Congresos Locales, 12 PJ locales y 12 DIF; por su parte, para la tercera entrega de informes individuales de auditoría, a realizarse el próximo febrero de 2022, se hará entrega de lo correspondiente a los 32 servicios de salud estatal.

En razón de las consideraciones antes expuestas, el objetivo de este documento es presentar, de manera resumida, los hallazgos de la fiscalización realizada al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFEFM, por parte de las 32 entidades federativas, 32 congresos locales, 12 PJ

<sup>1</sup> El desglose puede consultarse en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFM\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFM_a.pdf)

<sup>2</sup> El desglose de entes públicos puede consultarse en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/MR-%20LDFEFM%20\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/MR-%20LDFEFM%20_a.pdf)



locales y 12 DIF respecto de la CP del ejercicio fiscal 2020, para tener un panorama acerca del cumplimiento de la LDFEFM y observar áreas de oportunidad que coadyuven en la consecución del objetivo de la LDFEFM.

No obstante, se sugiere que se consulte 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.



## 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 Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de mayo de 2015, que se realizó con el fin 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 ni pusieran en riesgo sus finanzas públicas, concluyó con la publicación de la LDFEFM el 27 de abril de 2016. Para tener una mayor referencia de los motivos que originaron dicha reforma, así como lo acontecido durante el proceso legislativo, se sugiere revisar el dictamen correspondiente<sup>3</sup>.

El segundo aspecto es la atribución de fiscalizar el cumplimiento de la ley por parte de la ASF, que se establece en la propia Ley en la materia, en su artículo 60; así como en los artículos 52 a 58 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), publicada en el DOF el 18 de julio de 2016, en donde se establecieron atribuciones para que la ASF verifique las obligaciones que la LDFEFM establece a las entidades federativas, municipios y entes públicos<sup>4</sup>, en las siguientes materias:

- Observancia de las reglas de disciplina financiera, de acuerdo con los términos establecidos en la LDFEFM.
- Contratación de los financiamientos y otras obligaciones conforme a las disposiciones previstas en la LDFEFM, y dentro de los límites establecidos por el Sistema de Alertas de dicha ley.
- El cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el RPU, establecido en la LDFEFM.
- La Fiscalización de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios que cuenten con Garantía del Gobierno Federal.

En este orden de ideas, a fin de dar cumplimiento a las atribuciones constitucionales y legales, en primera instancia, y para efecto de las CP 2016 y 2017, este Órgano de Fiscalización Superior realizó auditorías orientadas a la revisión de la aplicación de financiamientos y, posteriormente, a partir de

---

<sup>3</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados de fecha 30 de abril de 2013.

<sup>4</sup> [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIII/082\\_DOF\\_18jul16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/082_DOF_18jul16.pdf)

la revisión de la CP 2018, la estrategia de fiscalización se orientó a realizar la revisión integral al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFEFM a diversos entes públicos, esto es, entidades federativas, congresos locales, municipios, PJ locales, EFSL y OPD (servicios de salud estatal y DIF), con lo que se ha incrementado el alcance de la fiscalización a diversos sectores de entes públicos.

## **I.II. 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 del uso responsable del endeudamiento para financiar el desarrollo y manejar con eficacia y eficiencia los recursos públicos. Para ello, la LDFEFM está construida a partir de cinco componentes de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria<sup>5/</sup>:

---

<sup>5/</sup> 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.

### Reglas de Disciplina Financiera

- 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 ADEFAS; principio de anualidad de los recursos federales etiquetados; otros.
- Balance Presupuestario Sostenible.- Obligación del mantenimiento del equilibrio en finanzas públicas.

### Contratación de Financiamientos y obligaciones en las mejores condiciones de mercado

- 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 mejores condiciones de mercado.

### Deuda pública con la garantía de la Federación

- 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 (mejor conocida como Deuda Estatal Garantizada).

### Sistema de Alertas

- 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.

### RPU

- 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 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, que 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, para el caso de los de libre disposición, que incluyen los ingresos propios, 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 FINANCIERA**

Ámbito	Regla	Proceso relacionado		
		Iniciativa de Paquete Presupuestario	Ejecución / Ejercicio del Paquete Presupuestario	Balance Presupuestario y Responsabilidad Hacendaria
Rendición de cuentas y Transparencia	• Resultados y Proyecciones de las finanzas públicas con base en los CGPE (últimos 5 años para Entidades Federativas y 3 años para Municipios, incluyendo el ejercicio en cuestión).	X		
	• Estudios actuariales de las pensiones de los trabajadores (actualizable cada 3 años para las Entidades Federativas y cada 4 para Municipios).	X		
	• Detalle de las erogaciones en servicios personales (por plaza y considerando las percepciones ordinarias y extraordinarias).	X		
	• Identificar los riesgos relevantes para las finanzas públicas, que incluyan la deuda contingente de las Entidades Federativas y los municipios.	X		
	• 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		
	• Analizar el costo beneficio previo a la contratación de programas o proyectos de inversión con valor mayor a 10 millones de UDIS. Debiendo existir un área encargada para llevar a cabo lo anterior y de su publicación.		X	
	• Para realizar proyectos de inversión pública productiva bajo el esquema de APP, se deberá efectuar un análisis de conveniencia.		X	
	• 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	• El Gasto total propuesto en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Legislatura local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un Balance Presupuestario Sostenible.	X	X	X
	• Limitar a 3.0% de crecimiento real el incremento de los servicios personales o conforme al crecimiento del PIB, lo que sea menor de estas opciones.	X	X	
	• Una vez aprobada en el Presupuesto de Egresos la asignación de servicios personales no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal.		X	
	• 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		
	• 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		X	

	“ingresos excedentes”): pasivos, pensiones, FONDEN, pago de sentencias definitivas, inversión pública productiva, fondo para compensar la caída de ingresos de libre disposición en años subsecuentes.			
	• 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	
	• Los recursos para cubrir ADEFAS, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta por el 2% de los ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa (Con esquema transitorio en los primeros años).		X	
	• El financiamiento se debe contratar dentro del límite máximo del Techo de Financiamiento Neto (TFN) Anual, que se determinará con base en la medición de los indicadores del Sistema de Alertas.		X	

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

Una característica adicional, establecida por la LDFEFM, es que sus disposiciones son de observancia obligatoria para los entes públicos de las entidades federativas y los municipios, incluyendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las entidades federativas y los municipios tengan control sobre 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.

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 incluye a la Administración Pública Federal y la LDFEFM únicamente se centra en las entidades federativas y los municipios (por tanto, no es de aplicación general).

En consecuencia, cada ente público al nivel subnacional (es decir, que no formen parte de la Administración Pública Federal) 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 estatal, institutos diversos cultura, juventud, deporte, fideicomisos públicos o mixtos, sistema local DIF, organismos operados de agua locales, órganos autónomos locales diversos –universidades, comisión de Derechos Humanos, fiscalías generales, tribunales estatales-, Poder Legislativo local y PJ local).

### **I.III. 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, durante 2016 y 2017 se practicaron, respectivamente, 12 auditorías en materia de financiamiento público local, las cuales se enfocaron preponderantemente en la revisión del acceso y destino del financiamiento público.

No obstante lo anterior, a fin de conocer el cumplimiento del objetivo y los alcances de dicha 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 a la SHCP (1).

Cabe mencionar que resultó ser un hito en la historia de la ASF el llevar a cabo auditorías de manera directa a los congresos locales, como sujetos obligados diferenciados en la entidad federativa.

Para la CP 2019, se incluyeron tres nuevos sectores de entes públicos: las EFSL, PJ locales y OPD, y se realizaron 89 auditorías (32 entidades federativas, 32 congresos locales, 13 EFSL, 11 PJ Locales, y a 1 OPD).

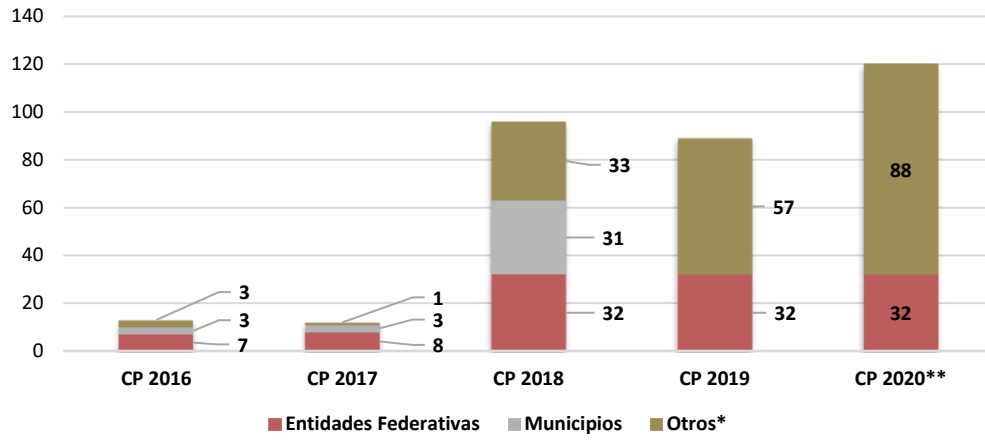
Ahora bien, para efectos de la CP 2020, en el PAAF se determinaron 120 auditorías y se amplió el sector de entes públicos fiscalizados en la LDFEFM, ya que se incorporan otros OPD, esto es, 12 DIF locales, conservando a las 32 entidades federativas, los 32 congresos locales, además, determinándose auditorías a 12 PJ Locales y 32 OPD en el sector salud, lo que permitirá 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 son un claro ejemplo de que son entes públicos diferenciados de las entidades federativas para efectos de las auditorías realizadas.

A continuación, se muestra el histórico de auditorías efectuadas por la ASF a la LDFEFM.



**AUDITORÍAS DEL PAAF CON REVISIÓN DE ASPECTOS DE LA LDFEFM**



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información del PAAF.

**Notas:** \* Incluye auditorías a la SHCP; Organismos Descentralizados; entes del Poder Legislativo y Judicial.

\*\* El PAAF de la CP 2020 incluye 32 auditorías a las EF's, 32 auditorías a los Poderes Legislativos Estatales, 12 auditorías a PJ estatales, 12 auditorías a DIF y 32 a servicios de salud estatal.



## CAPÍTULO II.

### CONTEXTO DE LOS ENTES PÚBLICOS A PARTIR DE LA LDFEFM

#### II.I. FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES FINANCIERAS

Las entidades federativas y los municipios, por disposición constitucional establecida en el artículo 117, fracción VIII, no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura.

Asimismo, podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la Ley correspondiente, las cuales deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

##### a. Evolución de la deuda

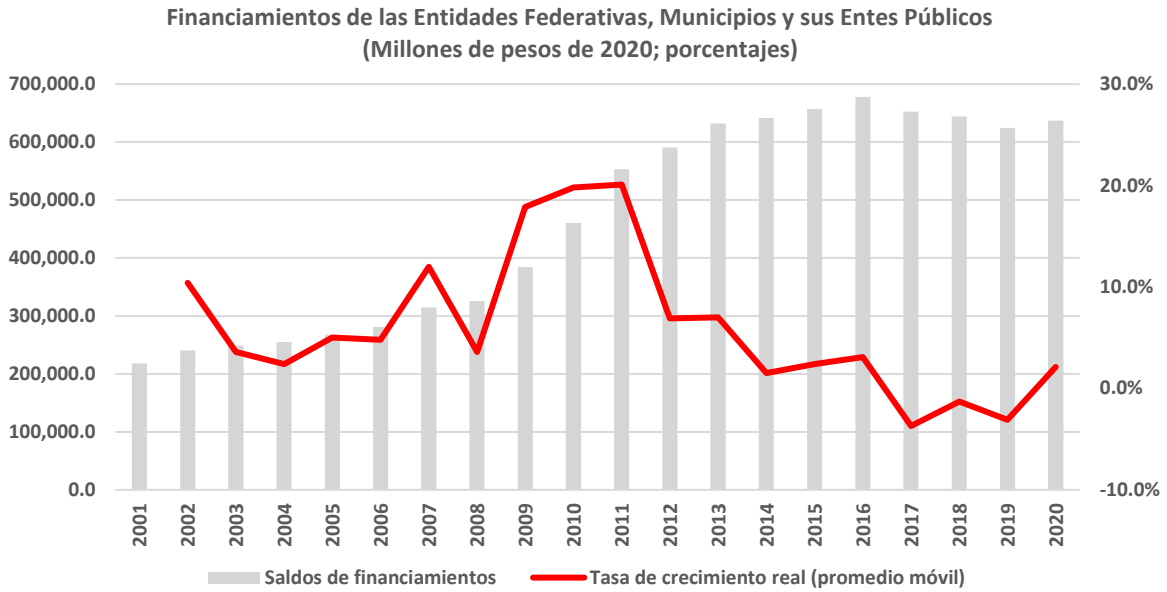
En relación con el financiamiento público, y a fin de tener un enfoque de cómo ha influido la LDFEFM en la contratación de deuda, se estima conveniente precisar que, de 2008 a 2016, es decir, antes de la entrada en vigor del ordenamiento referido, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios incrementó su proporción con respecto al PIBE en 1.3 puntos porcentuales, al pasar de 1.7% a 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 PIBE	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, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Cuarto Trimestre de 2016.  
p.p. Puntos porcentuales.

Al cierre del 2020, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos ascendió a 637,274.6 millones de pesos, monto que resulta menor en 6.0%, en términos reales, respecto del registrado en 2016. Es de mencionar que el periodo observado, a partir de 2016, registra menores montos de saldos de obligaciones financieras en términos reales, en comparación con el periodo 2002-2016 que exhibió un aumento sostenido de los mismos.



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información de la SHCP, de los ejercicios 2016 al 2020.

**Nota:** Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), 2020=100.

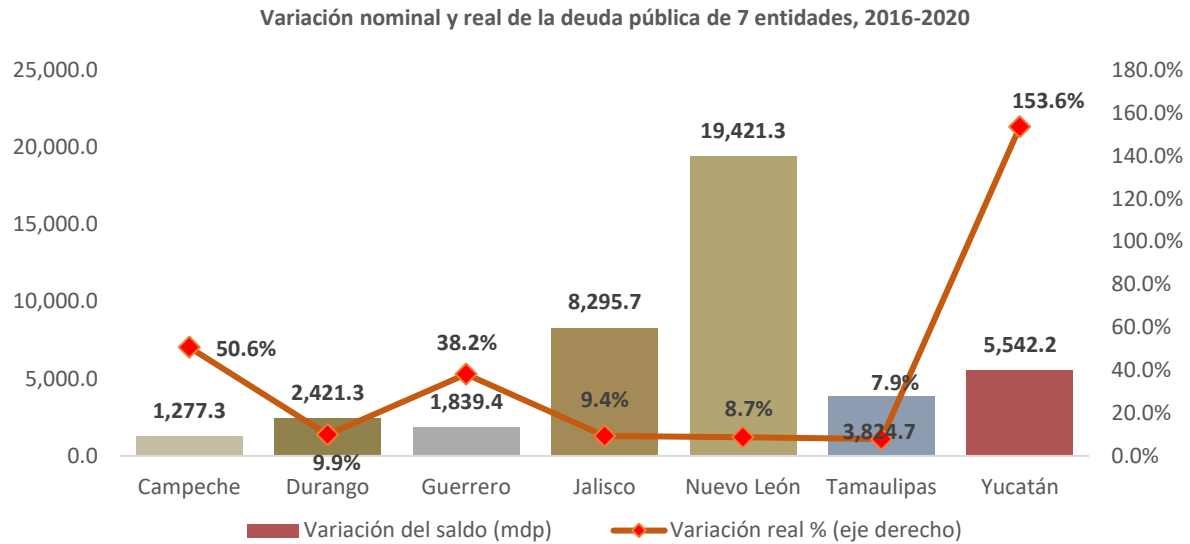
En el cuadro siguiente se señala la variación de la deuda pública subnacional de 2008 a 2020, tanto en términos nominales como en reales con cortes de tiempo.

**OLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ENTES PÚBLICOS**  
Saldo al 31 de diciembre de 2008, 2010, 2011, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020  
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Crisis Financiera										Post-Crisis Financiera		Implementación de la LDFEFM		Aval		TMICRA (%)			
	2008	2010	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2008-2010	2011-2015	2016-2020	2016-2020	2016-2020	2008-2010	2011-2015		2016-2020		
	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)	Nominal	Real (%)		Nominal	Real (%)	
<b>Total</b>	<b>208,070.2</b>	<b>314,664.3</b>	<b>380,777.5</b>	<b>556,269.3</b>	<b>568,992.0</b>	<b>580,644.9</b>	<b>600,218.5</b>	<b>603,851.6</b>	<b>637,746.6</b>	<b>111,594.1</b>	<b>413</b>	<b>146,461.5</b>	<b>188</b>	<b>66,682.6</b>	<b>6</b>	<b>33,423.0</b>	<b>19.4</b>	<b>4.9</b>	<b>[2.94]</b>	
Querétaro	1,975.2	2,219.8	2,082.8	1,526.1	1,460.5	970.0	887.1	387.8	772.8	741.6	2.5	145.7	132.4	1,207.7	84.5	115	1.7	8.9	[31.5]	
Hidalgo	2,466.4	4,022.9	3,745.1	6,245.9	6,123.4	5,733.8	5,108.1	4,821.0	4,503.3	1,556.5	48.7	2,500.8	44.4	1,623.1	38.3	3,207.7	9.7	22.5	10.1	[9.85]
Guerrero	3,801.1	7,632.2	6,493.3	6,978.2	8,087.1	6,935.8	7,402.5	6,384.0	7,798.8	3,881.1	83.1	1,521.1	128.9	1,497.3	19.7	1,555.8	17.3	35.9	17.8	[9.8]
Puebla	6,377.4	9,104.7	9,318.2	8,608.7	8,255.1	8,016.4	7,380.0	6,866.6	6,471.0	2,777.3	31.2	709.5	201	1,784.1	34.2	1,955.6	8.9	15.1	6.0	[8.6]
Michoacán	6,757.8	10,669.5	15,140.6	17,472.5	21,888.1	21,068.8	20,646.2	18,902.5	21,085.5	3,311.7	35.9	2,381.9	141	1,026.6	16.5	2,189.0	7.9	17.1	0.4	[17]
Veracruz	9,169.7	21,499.9	27,938.1	45,279.8	49,192.3	49,000.8	47,332.6	44,117.3	45,707.9	12,332.2	113.8	17,941.7	42.2	13,494.4	22.2	1,536.6	0.2	46.9	9.7	[6.9]
Aguascalientes	2,440.2	2,603.1	3,076.7	3,094.4	2,893.6	2,741.8	2,637.7	2,682.2	3,157.7	160.9	2.7	17.7	12.9	276.1	7.9	427.5	12.1	10.9	3.0	[5.6]
San Luis Potosí	2,865.4	4,823.5	4,639.8	4,844.4	4,468.3	4,088.7	4,048.3	4,273.9	5,376.8	1,958.1	53.5	1,975.5	120.4	878.5	0.3	1,102.8	21.7	24.5	15.1	[15.5]
Chiapas	7,069.9	8,236.2	14,225.9	18,832.5	21,514.4	19,448.3	21,097.0	20,693.3	20,694.8	1,166.3	6.2	4,626.6	14.6	819.6	19.3	1.5	3.3	3.5	3.9	[5.2]
Jalisco	42,309.9	22,122.9	24,890.9	25,980.7	27,200.1	27,586.8	28,294.3	26,620.9	35,625.8	9,810.0	63.9	1,281.7	8.8	8,285.7	9.4	8,995.0	28.4	28.6	1.8	[4.8]
Baja California	6,438.2	9,490.8	11,450.7	18,169.1	20,716.2	20,742.9	21,295.1	20,273.5	20,943.8	3,052.6	34.4	6,783.3	37.4	285.6	1.5	708.3	0.1	16.5	8.8	[4.8]
Coahuila	1,831.9	8,267.1	36,506.6	38,008.6	36,945.9	36,682.2	37,388.8	37,594.8	38,533.6	6,435.2	311.5	1,499.0	9.8	1,587.7	12.5	608.8	1.7	103.8	12.1	[3.7]
Zacatecas	639.6	682.0	3,708.5	7,609.4	8,540.0	8,303.3	8,751.1	8,878.8	8,486.9	49.4	12.8	3,900.8	77.7	1,521.1	16.6	1,809.9	17.5	0.9	16.0	[3.4]
Quintana Roo	2,758.4	10,037.2	13,025.7	22,442.5	22,247.0	22,488.3	22,227.1	23,299.3	23,688.8	7,288.0	232.0	9,466.8	49.2	1,422.8	10.7	370.5	1.7	83.1	11.0	[3.2]
Chihuahua	6,300.6	12,547.0	17,318.6	42,762.1	49,408.0	49,786.2	50,533.5	52,239.7	50,790.5	6,246.4	81.6	25,443.5	113.8	1,382.5	13.8	1,449.2	6.6	35.4	21.5	[3.2]
Nayarit	1,539.7	3,150.9	5,544.5	6,716.8	6,007.7	6,108.4	6,702.3	6,423.5	7,272.8	1,611.2	86.6	742.3	11.8	1,247.1	1.3	824.3	9.3	37.2	0.0	[2.7]
Durango	3,153.3	3,697.7	4,455.5	7,497.1	7,865.5	7,061.4	7,928.4	8,594.2	10,266.8	544.4	6.9	3,071.7	46.7	2,421.3	9.9	1,642.6	15.2	3.9	10.6	[2]
Ciudad de México	46,579.6	52,578.5	56,202.2	71,083.6	73,829.3	77,889.4	81,716.5	84,624.5	87,786.7	6,998.9	52	14,851.5	95	13,907.4	3	3,112.1	0.3	3.0	2.8	[1]
Estado de México	32,838.6	38,248.7	38,195.9	41,697.9	42,575.4	45,288.2	47,651.4	49,659.3	52,488.3	5,411.1	62	3,501.9	15.5	992.9	3.4	2,859.0	2.2	3.5	0.9	[1.5]
Nuevo León	17,893.9	33,971.5	38,590.3	63,832.0	65,807.9	71,231.9	77,447.8	77,931.4	85,299.2	16,011.6	72.5	25,241.5	43.2	19,421.3	8.7	7,297.8	5.8	31.9	9.9	[2]
Tamaulipas	1,507.4	10,669.8	11,277.3	12,925.1	13,368.2	12,869.4	13,230.4	16,083.3	17,192.9	8,568.4	309.1	1,647.8	17	3,824.7	7.9	1,109.7	3.4	147.9	0.3	[0.2]
Oaxaca	4,544.6	4,615.4	5,360.3	13,175.5	11,714.6	12,536.5	15,509.1	14,483.5	13,603.1	70.8	7.4	7,852.2	112.9	2,135.7	1.8	1,632.2	7.5	3.3	21.3	0.9
Morelos	486.1	1,269.6	2,866.9	5,197.4	4,814.1	5,845.1	6,333.0	6,083.5	5,942.2	789.5	138.1	2,340.5	57.5	1,100.1	3.4	1,048.36	5.7	55.0	12.5	1.5
Yucatán	780.9	1,844.3	2,944.8	2,974.6	2,792.2	4,154.5	3,664.5	4,474.2	8,201.4	1,118.4	130.1	1,632.0	17.9	5,542.2	153.6	4,134.2	93.1	52.4	4.4	6.2
Tlaxcala	2,688.0	2,233.2	2,900.1	4,943.8	4,783.1	5,199.2	5,004.6	7,357.8	6,023.9	165.2	101.5	1,443.6	29.7	1,238.8	5.6	1,334.9	20.8	0.3	7.2	6.6
Guerrero	1,773.0	3,794.9	3,583.9	2,831.6	2,863.6	5,498.8	5,883.3	4,821.6	4,680.0	2,021.9	95.2	1,697.3	130.5	1,894.4	38.2	1,387.7	16.1	40.3	8.3	9.2
Campeche	35.0	328.6	1,000.9	1,538.7	1,665.4	1,533.0	2,896.6	2,858.7	2,882.7	296.6	31.8	1,277.3	50.6	24.0	2.5	193.9	7.6	10.6	10.6	10.6
Tlaxcala	0.0	0.0	52.8	33.0	0.0	0.0	35.8	43.2	16.4	0.0	n.a.	15.8	16.4	n.a.	16.4	n.a.	16.4	n.a.	16.4	[13.9]

Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Cuarto Trimestre de 2020.  
NOTAS:  
Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.  
n.a. No aplicable.  
LDFEFM Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.  
TMICRA Tasa Media de Crecimiento Real Anual.  
Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

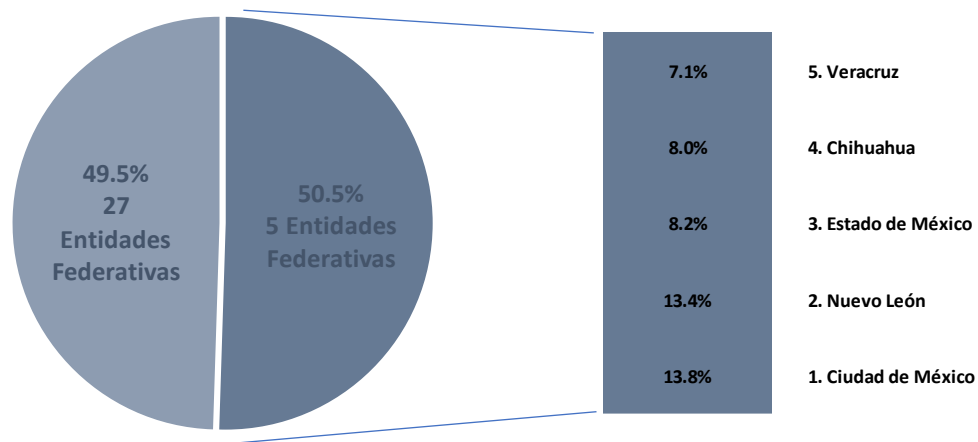
Para el periodo posterior a la entrada en vigor de la LDFEFM, resulta relevante mencionar que si bien 18 entidades federativas disminuyeron su saldo deudor y una no adquirió este tipo de obligaciones (Tlaxcala), 13 lo aumentaron y 3 de éstas, Campeche, Guerrero y Yucatán, de manera significativa, con incrementos del saldo de sus deudas de 50.6%, 38.2% y 153.6%, respectivamente en términos reales.



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información de la SHCP (indicar a que período).

**Nota:** Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), 2020=100.

Asimismo, se destaca la concentración del financiamiento y las obligaciones financieras en algunas entidades federativas. Al cierre de 2020, el 50.5% del saldo total de la deuda pública subnacional se concentró en la Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Estado de México y Veracruz de Ignacio de la Llave.



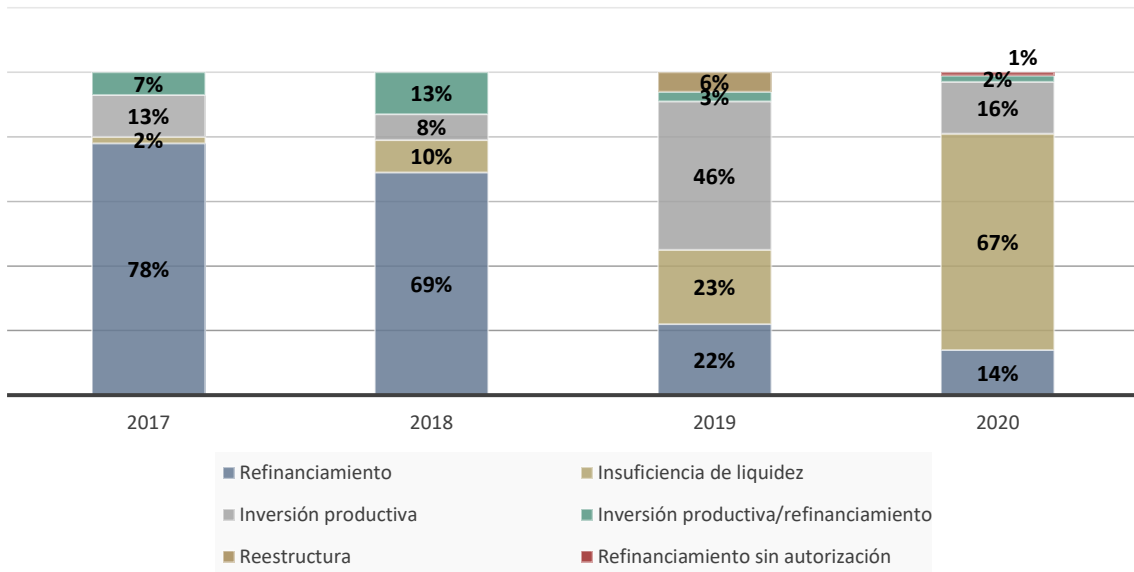
**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, cuarto trimestre de 2020.

En el manejo de las obligaciones contratadas, de 2016 a 2020 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 de las participaciones que, al cierre de 2020, fue en promedio del 75.5%.

**b. Destino de la deuda**

Las obligaciones que contraten los entes públicos deben registrarse en el RPU, en donde se observa el destino para el cual fue contratado, de donde se advierte que cuando entró en vigor la LDFEFM se optaba por contratar refinanciamientos, y a partir de 2020, se ha optado preponderantemente por contratar obligaciones a corto plazo para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, como se observa a continuación.

**DESTINO DE LA DEUDA CONTRATADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
2016-2020  
PORCENTAJES**



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

Es importante señalar que el concepto insuficiencia de carácter temporal no se encuentra definido, por lo que no se cuenta con alguna limitante 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% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos). Algunos ejemplos de esas contrataciones son: para el pago de nómina y de aguinaldos, pago de adeudos de factoraje financiero, pago de proveedores, pago de la porción líquida de la deuda pública que se amortiza durante el ejercicio, gastos derivados de la pandemia del COVID-19, cuando su liquidez no es suficiente para cubrir las mismas.

Para efectos de la CP 2020, se presentó una particularidad: una entidad federativa rebasó el 6 % de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, es decir, contrató deuda a corto plazo por montos superiores a los permitidos.

Por otro lado, se destaca que en el ejercicio fiscal 2020, algunas entidades federativas han optado por la contratación de factorajes financieros y de instrumentos derivados denominados swaps, con las cuales se ha buscado mitigar los riesgos de tasa de interés de los contratos de apertura de crédito simple previamente contratados.

Respecto de los restantes entes públicos auditados, se indica que en el ejercicio fiscal 2020 no se realizaron contrataciones con instituciones financieras y, en consecuencia, no se incluyeron en el RPU ni fueron sujeto de evaluación del Sistema de Alertas.

### **c. Reestructuras y refinanciamientos**

Ahora bien, un punto importante en materia de deuda son las reestructuras o refinanciamientos de la deuda que, en lo general, deben ser autorizados por la Legislatura local, aunque 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) ni 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, no se requiere la autorización de la Legislatura, 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 las entidades federativas optaron por reestructurar y refinanciar su deuda, mejorando las condiciones de los créditos iniciales, liquidando contratos previos, y en 2020, 17 entidades federativas realizaron este tipo de operaciones por 153,613.1 millones de pesos, y en su mayoría con la autorización de la Legislatura local correspondiente.

## **II.II REGLAS DE DISCIPLINA FINANCIERA**

En la LDFEFM se encuentran establecidas diversas Reglas 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, dichas reglas se detallan a continuación.

### **a. Servicios personales y gasto corriente**

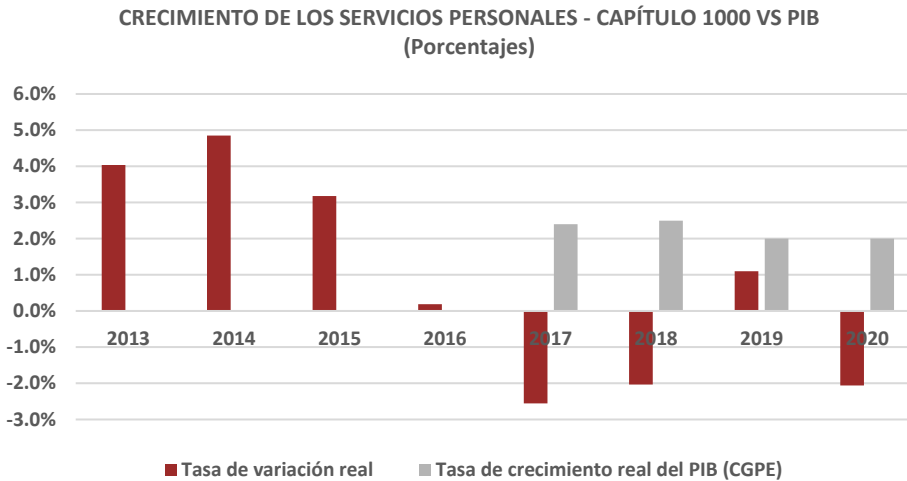
La LDFEFM incorpora criterios para establecer un techo de crecimiento a la asignación de recursos en los paquetes presupuestarios para su destino hacia el pago de la nómina (servicios personales),



así como estipula, una vez aprobados no podrá 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, al mismo tiempo que ha registrado históricamente crecimientos importantes.

Al respecto, se indica que existen supuestos de excepción a esos límites en la asignación, como el caso de los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico; la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas; y el cumplimiento de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente, este último supuesto también se considera como un supuesto de excepción al incremento de servicios personales una vez aprobado el presupuesto.

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 muestran un crecimiento anual hasta el año 2015, que resulta 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 INEGI.

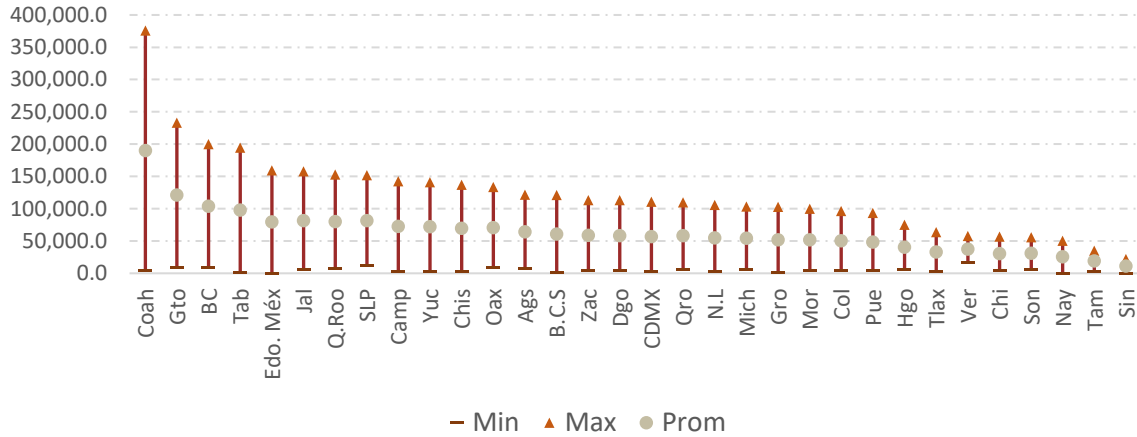
**Nota:** Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), 2020=100.

De acuerdo con la gráfica anterior, durante el periodo de vigencia de la LDFEFM, de 2016 a 2020, se registraron incrementos en términos reales en el rubro de servicios personales. No obstante lo anterior, es importante enfatizar que, en su mayoría, tales comportamientos se encontraron alineados a lo establecido en la propia ley, toda vez que dichas variaciones reales se encontraron ubicadas por debajo del rango máximo permitido por la propia Ley.

Ahora bien, a fin de tener un panorama de los servicios personales en las entidades federativas, se realizó un comparativo del monto asignado en el Presupuesto de Egresos correspondiente, en los

puestos de menor y mayor jerarquía, así como el promedio de los sueldos en la entidad correspondiente, en donde se observa una disparidad, suponiendo que la misma se deriva de que en algunos casos se considera el sueldo base y en otros el integrado; sin embargo, la diferencia resulta en una inadecuada percepción de la información que se presenta, es decir, una falta de información accesible.

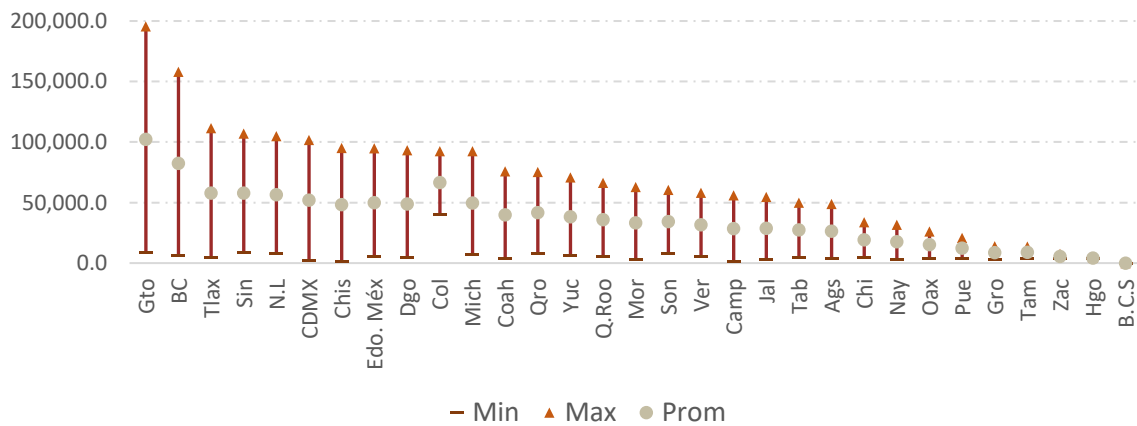
**PROMEDIO DE MONTOS MÁXIMOS Y MÍNIMOS EN LOS TABULADORES DE SUELDOS Y SALARIOS DE LOS SERVICIOS PERSONALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LOCALES - 2020 (PESOS)**



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información de Presupuestos de Egresos y anexos.  
**Nota:** El monto máximo corresponde a los titulares de los Entes (Gobernadores).

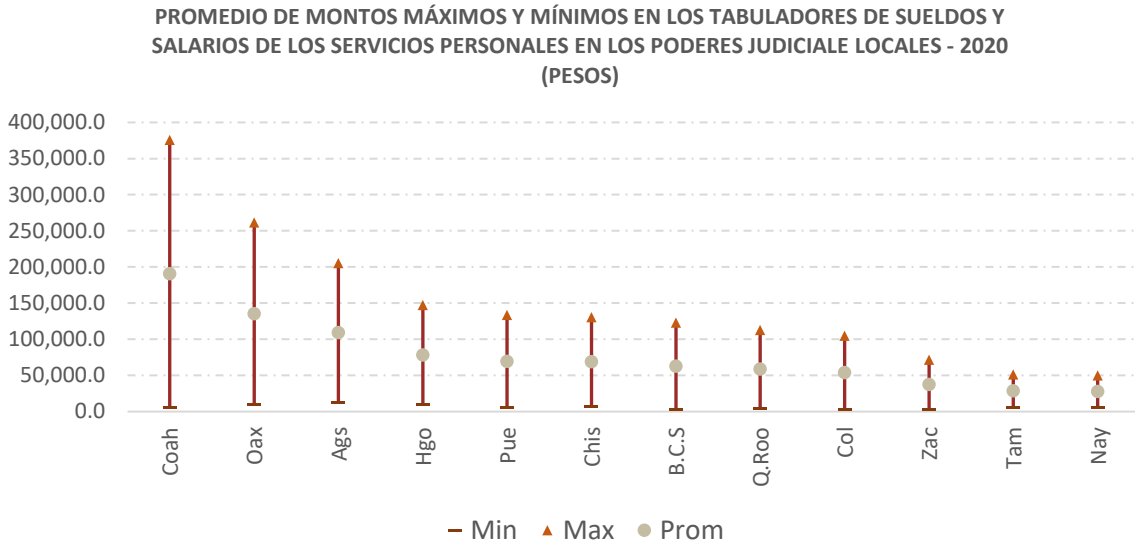
Por lo que respecta a los Congresos locales, se cuenta con la siguiente información en 2020:

**PROMEDIO DE MONTOS MÁXIMOS Y MÍNIMOS EN LOS TABULADORES DE SUELDOS Y SALARIOS DE LOS CONGRESOS LOCALES - 2020 (Pesos)**



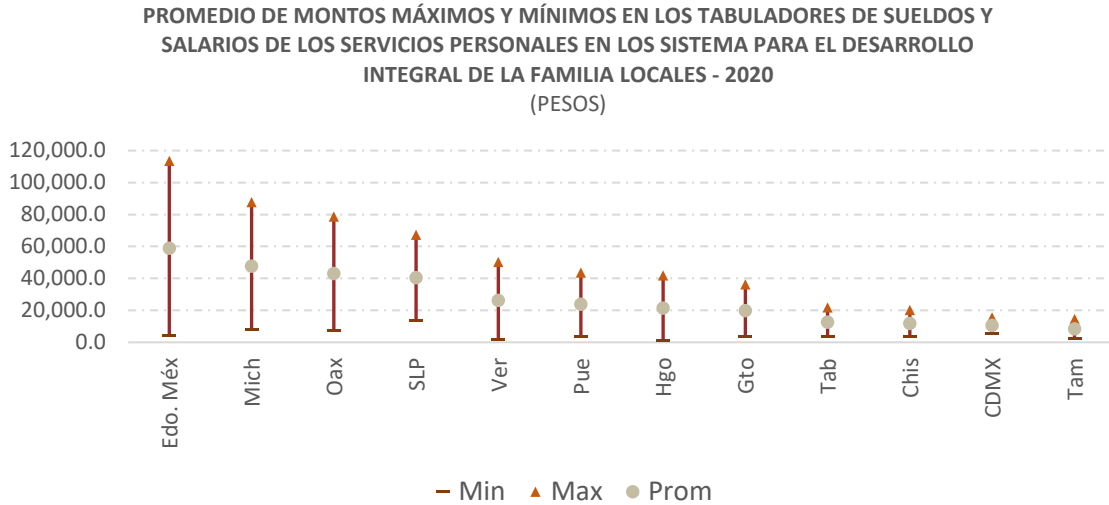
**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2020 de los Congresos Locales.

Por su parte, en los PJ locales se cuenta con la siguiente información:



FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Egresos del ejercicio fiscal 2020 de los Poderes Judiciales.

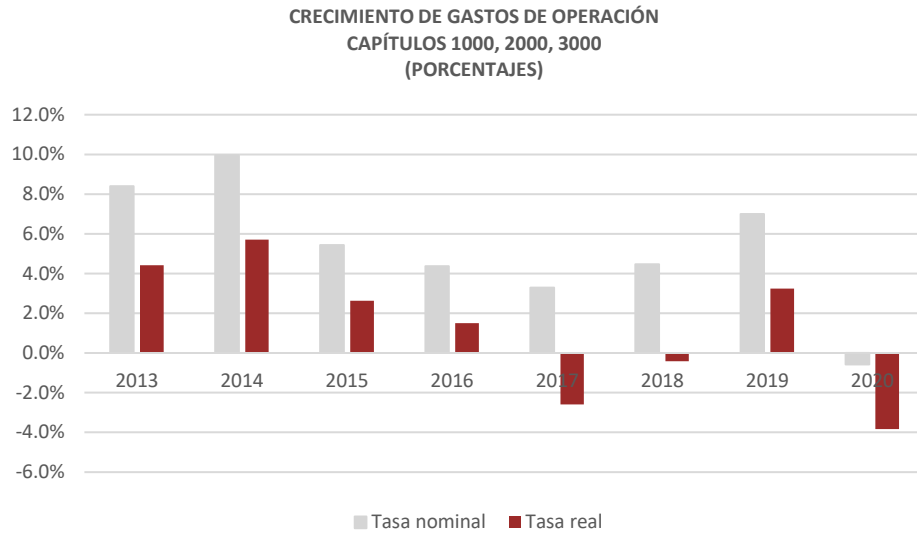
En los DIF auditados, por su parte, se cuenta con la siguiente información:



FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2020 de los Sistemas DIF Locales.

De manera más o menos análoga, 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 encuentra evaluado en un nivel

sostenible, podrá destinar hasta un 5% 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 INEGI.

**Nota:** Cifras en términos reales, con base en el deflactor del promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), 2020=100.

En la gráfica anterior se observa una disminución en el gasto de operación o gasto corriente de las entidades federativas para los años siguientes a la entrada en vigor de la LDFEFM.

Otro punto por considerar en el rubro de Servicios Personales es que los entes públicos deben contar con un sistema de control de erogaciones, con el cual se sistematizan adecuadamente los pagos que se realizan por dicho concepto, donde se destaca que las 32 entidades federativas cumplen con esa regla, conforme se señala a continuación:

**SISTEMA DE CONTROL DE EROGACIONES EN SERVICIOS PERSONALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS-2020**

Entidad federativa	Denominación
Aguascalientes	Sistema Integral de Capital Humano "SICH"
Baja California	Sistema Integral de Recursos Humanos Burocracia y Sistema Integral de Recursos Humanos Magisterio
Baja California Sur	Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH)
Campeche	Sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales "ALPHA"
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacendaria del Estado (SIAHE)
Chihuahua	Sistema Integral de Recursos Humanos y Proyección del Gasto Operativo (SIRHPGO)
Ciudad de México	Sistema Informático de Planeación de Recursos Gubernamentales (SAP – GRP) 2020
Coahuila de Zaragoza	Sistema Integral de Administración de Personal Burócrata (SIAPBUC)
Colima	Sistema Integral de Información Financiera GRP-SAP
Durango	Sistema Harweb de Government Solutions México
Estado de México	Sistema Integral de Información de Personal "SIIP"
Guanajuato	Plataforma Estatal de Información "PEI"
Guerrero	Sistema de Administración y Control de Nómina

Hidalgo	Sistema para el Desarrollo de Personal, Sistema de Percepción de la Dirección General de Desarrollo de Personal y Profesionalización y Sistema Integral de Finanzas y Administración Pública
Jalisco	Sistema Integral de Administración de Nómina
Michoacán de Ocampo	Sistemas, Aplicaciones y Productos para Procesamiento de Datos (SAP)
Morelos	Sistema Integral de Gestión Financiera "SIGEF"
Nayarit	Sistema de Presupuestación de los Servicios Personales de las dependencias del poder ejecutivo (Si. P. Ser. P)
Nuevo León	Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Sistema de Nóminas del Gobierno del Estado de Oaxaca
Puebla	Sistema de Nómina (INGRES)
Querétaro	Sistema Integral de Recursos Humanos
Quintana Roo	Plataforma Tecnológica Harweb.NetPlataforma Tecnológica Harweb.Net
San Luis Potosí	WebSGA (Sistema de Gestión Administrativa) y el Sistema Integral Financiero Armonizado (módulo nóminas)
Sinaloa	Sistema Integral de Información Financiera
Sonora	Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH)
Tabasco	RH-GOB
Tamaulipas	Nomifácil
Tlaxcala	Recursos Humanos y Nómina "SIRHNO"
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz Versión 2.0 (SIAFEV 2.0)*
Yucatán	Sistema Integral del Gobierno de Yucatán (SIGEY)
Zacatecas	Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por las entidades federativas.

Por lo que respecta a los Congresos auditados, en el 94% se cuenta con dicho sistema, conforme a lo siguiente:

#### SISTEMA DE CONTROL DE EROGACIONES EN SERVICIOS PERSONALES EN LOS CONGRESOS LOCALES-2020

Congreso	Denominación	Interno/externo
Aguascalientes	CONTPÁQi NÓMINAS	Externo
Baja California	No presentó evidencia.	
Baja California Sur	Sistema Integral de Recursos Humanos	Externo
Campeche	Aspel Noi 9.0	Externo
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal (SIHAE)	Externo
Chihuahua	Sistema de Nómina TRESS	Externo
Ciudad de México	Sistema Contable y Presupuestal (SICOPRE)*	Externo
Coahuila de Zaragoza	NÓMINATISS-SAR	Externo
Colima	EMPRESS	Externo
Durango	Sistema Integral de Administración de Personal (Citrix)	Externo
Estado de México	Sistema de Administración y Desarrollo de Personal/ Subsistema de Nómina	Interno
Guanajuato	Sistema Integral de Administración*	Externo
Guerrero	Sistema de Nómina Integral Aspel (NOI)	Externo
Hidalgo	Aspel-NOI 9.0	Externo
Jalisco	ICON-G	Externo
Michoacán de Ocampo	Sistema Integral de Nóminas	Externo
Morelos	ASPEL NOI 9.0 r5	Externo

Nayarit	Sistema de Nómina del Congreso del Estado de Nayarit	Interno
Nuevo León	Sistema de Nómina y Recursos Humanos APSI	Externo
Oaxaca	Sistema Estatal de Finanzas Públicas (SEFIP)	Externo
Puebla	Nuevo Sistema Armonizado de Rendición de Cuentas versión II (NSARCI)	Externo
Querétaro	Sistema Contable Administrativo SASiete	Externo
Quintana Roo	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental SAACG.NET *	Externo
San Luis Potosí	SyNomina	Externo
Sinaloa	Sistema Integral de Administración Municipal	Interno
Sonora	No tiene (la nómina la genera la Secretaría de Hacienda del Estado)	
Tabasco	CONTPAQI Nóminas	Externo
Tamaulipas	Contpaqi Nóminas	Externo
Tlaxcala	Sistema de Contabilidad Gubernamental Versión IV*	Externo
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema Integral de Información SI V.02*	Externo
Yucatán	CONTPAQI Nóminas	Externo
Zacatecas	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los Congresos Locales.

\*Coincide con su SCG.

Por lo que respecta a los PJ, en el 100% se cuenta con dicho sistema:

#### SISTEMA DE CONTROL DE EROGACIONES EN SERVICIOS PERSONALES EN LOS PJ LOCALES AUDITADOS 2020

Poder Judicial	Denominación	Interno/externo
Aguascalientes	Korima, COMPAQI y COMPAQI Nóminas 2	Externo
Baja California Sur	Sistema Integral de Nómina	Externo
Coahuila de Zaragoza	Sistema Integral de Administración Burócrata del Estado de Coahuila (SIAPBUC)	Interno
Colima	Nómina 2	Externo
Chiapas	Tokit	Externo
Hidalgo	Sistema Integral de Nómina ASPEL NOI - Versión 9.0	Interno
Nayarit	CONTPAQI Nóminas	Externo
Oaxaca	Sistema de Registro y Control de Erogaciones de Servicios Personales	Interno
Puebla	Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH)	Interno
Quintana Roo	Sin denominación	Interno
Tamaulipas	Sistema de Remuneraciones y Pagos (SIRP)	Externo
Zacatecas	Sistema Integral de Información Financiera "SIIF"	Interno

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los PJ Locales auditados.

Asimismo, en los DIF auditados se cuenta con ese sistema y en su mayoría es de creación externa.

**SISTEMA DE CONTROL DE EROGACIONES EN SERVICIOS PERSONALES EN LOS SISTEMAS DIF AUDITADOS-2020**

DIF	Denominación	Interno/externo
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacienda Estatal "SIAHE"	Externo
Ciudad de México	Sistema Único de Información	Externo
Estado de México	Software Progress	Externo
Guanajuato	Plataforma Estatal de Información (PEI)	Externo
Hidalgo	OPERGOB	Interno
Michoacán de Ocampo	Sistemas, Aplicaciones y Productos para Procesamiento de Datos (SAP)	Externo
Oaxaca	Sistema de Administración de los Recursos Humanos	Interno
Puebla	Nuevo Sistema Armonizado de Rendición de Cuentas para Entes Públicos del Estado de Puebla Versión II (NSARCII)	Externo
San Luis Potosí	Sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales, denominado "CONTPAQI".	Externo
Tabasco	RH-GOB	Externo
Tamaulipas	Sistema Integral de Información Administrativa	Externo
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema Profesional para la Administración de los Recursos Humanos (SPARH)	Externo

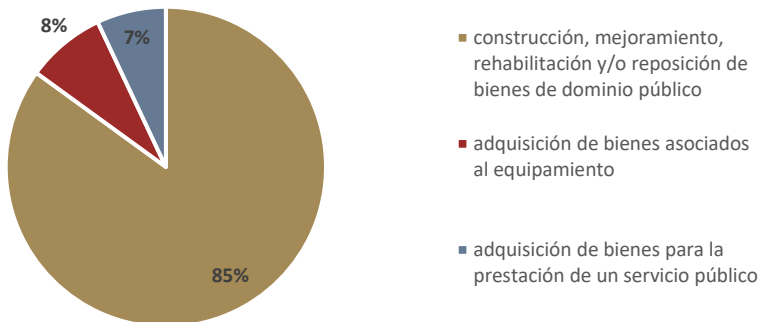
FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los DIF auditados.

**b. Programas y proyectos de inversión mayores a 10 MDUDI**

En la exposición de motivos del Dictamen que dio origen a la LDFEFM se indicó que una de las medidas para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de las haciendas públicas locales, consiste en presentar la información de evaluación de los proyectos locales cuando rebasen un monto mayor a 10 millones de UDIS, ya que éstos deberán contar con un análisis costo-beneficio y generar un beneficio social neto.

En ese sentido, respecto de la CP 2020, 18 entidades federativas llevaron a cabo diversos proyectos de inversión pública productiva de un monto mayor a 10 millones de UDIS, que se destinaron en su mayoría a la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público, como se observa a continuación:

**PROYECTOS DE MÁS DE 10 MDUDI  
(porcentajes)**



FUENTE: Elaborada por la ASF con Información proporcionada por las entidades federativas.

### **c. Destino de ingresos excedentes de libre disposición**

Otro aspecto por destacar de la LDFEFM fue que se estableció un destino expreso para los ingresos excedentes de libre disposición (aquellos ingresos que resultaron superiores a lo establecido en el paquete presupuestario), de cualquier ente público de las entidades federativas y los municipios, en busca 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% y el 30%, 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.

En la mayoría de los casos, tales recursos fueron destinados a temas relacionados con la disminución de pasivos diversos, lo que en buena medida fortalece y mantiene unas finanzas públicas sanas.

### **d. Fondo de desastres naturales**

Otra obligación adicional que establece la LDFEFM, exclusivamente para las entidades federativas, es la previsión de recursos para atender a la población afectada y los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionados por la ocurrencia de desastres naturales, así como para llevar a cabo acciones para prevenir y mitigar el impacto a las finanzas estatales; el monto mínimo debe corresponder al 10.0% para 2020 de la aportación realizada por la entidad federativa para la reconstrucción de la infraestructura de la entidad federativa dañada que, en promedio, se registre durante los últimos 5 ejercicios, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), medido con las autorizaciones de recursos aprobados por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y deberá ser aportado a un fideicomiso público.

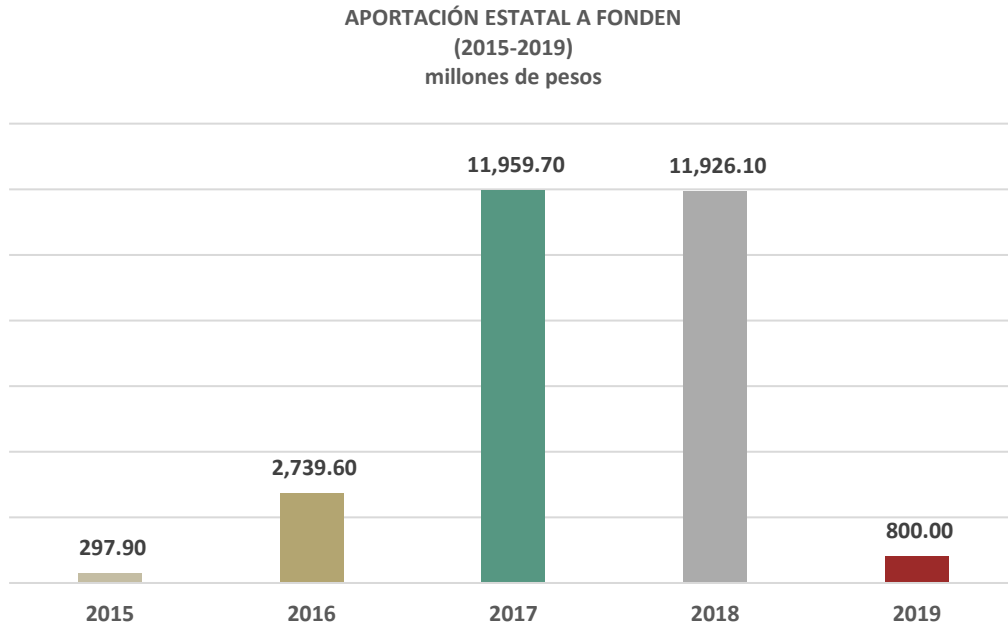
Al respecto, aunque diversas entidades federativas presupuestaron un monto para llevar a cabo la aportación correspondiente, en varios casos dicho monto se encontró por debajo del monto señalado en el artículo 9 de la LDFEFM, por lo que se realizó el cálculo respectivo partiendo de las autorizaciones correspondientes a los recursos aprobados para efectos del FONDEN.

Lo anterior arroja dos obligaciones: 1) que todas las entidades federativas deben constituir dicho Fondo, y 2) el monto mínimo de aportación para las que tuvieron desastre natural debe corresponder a la aportación realizada por la entidad federativa para la reconstrucción de su infraestructura dañada, que en promedio, se registre durante los últimos cinco ejercicios, actualizados por el INPC, medido con las autorizaciones de recursos aprobados por el FONDEN. De esta manera deben realizarse las dos condiciones para cumplir con el mecanismo previsto por la LDFEFM.



Es importante señalar que, de manera expresa, en la iniciativa de la LDFEFM, se indicó que la aportación realizada no implica cambios a los esquemas previstos en la Ley General de Protección Civil, por lo que el mecanismo ideado por la LDFEFM convive y no es sustitutivo con las obligaciones relacionadas en materia de protección civil.

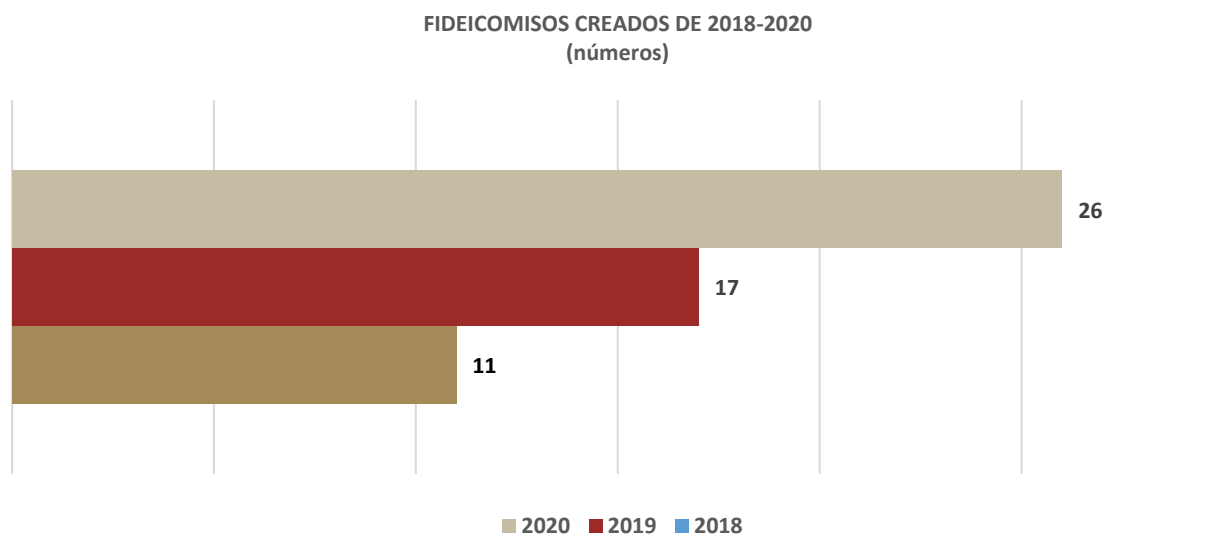
Dicha obligación resulta relevante, ya que en la gran mayoría de las entidades federativas se han presentado desastres naturales y, en consecuencia, se han realizado aportaciones estatales conforme se indica a continuación:



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Coordinación Nacional de Protección Civil.

Por lo que, dadas las aportaciones estatales realizadas, se infiere el impacto económico de desastres naturales que ocurren en nuestro país, por lo que resultó importante la inclusión de la obligación que estableció la LDFEFM de aportar recursos a un fondo para no desestabilizar las finanzas públicas por la ocurrencia de esos fenómenos.

En este punto se destaca que durante la revisión de la CP 2018 se observó que solo 11 entidades federativas tenían constituido el FONDEN, y con motivo de las auditorías realizadas por la ASF, durante la revisión de la CP 2020 se observó que ya son 26 las que cuentan con ese Fideicomiso, es decir, el 84 %, al respecto destaca que la única entidad que no se ha ubicado en el supuesto de constitución de aquél es Querétaro, en virtud de carecer de la variable de conformación, ya que no ha tenido desastres naturales.



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información proporcionada por Entidades Federativas durante la ejecución de la auditoría.

**Nota:** Querétaro, carece del elemento para constituir dicho Fideicomiso ya que no ha tenido desastres naturales.

#### e. Estudio actuarial

Otra de las obligaciones de la LDFEFM es la relativa a que los entes públicos de los gobiernos subnacionales deben realizar un estudio actuarial de la situación de las pensiones de sus trabajadores y que debe ser actualizable cada tres años, y contener como mínimo la información de la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el balance actuarial en valor presente.

Los estudios actuariales son instrumentos que permiten evaluar los riesgos que se enfrentarán los Entes Públicos en el rubro de las pensiones. En este sentido, se destaca que el sistema de pensiones se ha visto bajo presión financiera en las décadas recientes; esto se explica a partir de los cambios demográficos, mayor esperanza de vida y a que los actuales esquemas financieros son insuficientes para generar las reservas necesarias que permitan cubrir estos pasivos, sin arriesgar la sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

Para el caso de las entidades federativas, se presentan algunas particularidades específicas respecto de dicha obligación para 2020, ya que si bien 29 de ellas llevan a cabo el estudio actuarial respectivo y con la desagregación de información establecida por la propia Ley, existen 2 entidades federativas que, al contar con convenios con instituciones de seguridad social, como el caso del ISSSTE, su cumplimiento está en realidad sujeta a la situación pensionaria de lo antes señalado (adicionalmente, se indica que 1 entidad federativa no lo realizó). La información resumen que concentra los aspectos más relevantes, se observa a continuación:

**ESTUDIOS ACTUARIALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS – 2020**  
**(MILLONES DE PESOS)**

Entidad Federativa	Población afiliada	Edad Promedio		Monto de Reserva	Periodo de Suficiencia	Superávit / (Déficit)
		Activos	Jubilados y Pensionados	mdp		Mdp
Aguascalientes	23,680	43.0	65.0	6,106.9	Continuo	1,957.2
Baja California	7,527	43.0	69.0	459.7	2021	(13,701.5)
Baja California Sur	No tiene la obligación de realizar el estudio actuarial de pensiones, en virtud de que dispone de un Convenio de Incorporación Total Voluntaria al Régimen Obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Baja California Sur.					
Campeche	11,457	44.0	69.7	1,059.0	2024	(11,007.4)
Chiapas	24,750	43.0	63.0	841.0	2019	(119,492.5)
Chihuahua	39,245	41.0	64.0	299.5	2019	(127,056.0)
Ciudad de México* (Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya)	113,137	46.0	69.0	0.0	2021	(71.1)
Ciudad de México (Caja de Previsión de la Policía Auxiliar)	2,808	43.0	63.0	0.0	2019	(45.8)
Ciudad de México (Servicio de Transporte Eléctricos)	2,404	45.0	54.0	3.5	-	(3.5)
Coahuila de Zaragoza	13,389	41.7	64.3	247.9	2020	(13,657.5)
Colima	11,268	41.0	65.2	67,472.5	2119	(16,226.2)
Durango	21,595	43.0	64.0	578.5	2019	(24,782.6)
Estado de México	453,042	42.5	64.3	6.0	1 año	(593.4)
Guerrero	38,765	44.6	65.7	0.0	2020	(52,539.5)
Guanajuato	63,045	41.2	63.9	23,708.4	2081	(2,764.1)
Hidalgo	15,292	42.7	68.5	0.0	2019	(9,300.1)
Jalisco	149,153	43.7	65.4	35.0	2028	(260.5)
Michoacán de Ocampo	66,693	41.6	65.7	5,781.2	2037	(65,492.9)
Morelos	No lo presentó					
Nayarit	18,425	41.2	61.0	479.4	2020	(46,129.8)
Nuevo León	64,515	42.0	66.0	2,722.8	2019	(103,048.5)
Oaxaca	6,140	39.0	0.0	18.9	2028	(2,212.9)
Puebla	72,303	44.0	68.0	1,635.0	2021	(95,189.0)
Querétaro	6,521	42.0	66.0	152.1	2020	43,331.6
Quintana Roo	No cuenta con estudio actuarial, debido a que a los trabajadores se les proporciona la seguridad social mediante el ISSSTE.					
San Luis Potosí (Burocracia)	14,871	47.0	66.0	4,250.0	2026	(69.9)
San Luis Potosí (Dirección de Pensiones)	48	57.0	66.0	8.1	2021	(302.2)
San Luis Potosí (Magisterio)	7,477	46.0	74.1	1,219.6	2030	(9,035.7)
San Luis Potosí (Telesecundarias)	4,328	47.0	60.7	202.2	2021	(21,035.0)
Sinaloa	25,692	41.0	64.0	0.0	2019	(56,110.0)
Sonora	72	44.0	68.0	2,249.1	2021	(119,888.6)
Tabasco	80,670	45.0	62.0	0.0	2018	(55,212.0)
Tamaulipas	46	42.5	66.0	3,179.8	2029	(60,644.2)
Tlaxcala	10,185	44.2	67.2	339.9	2021	(8,801.5)
Veracruz de Ignacio de la Llave	127,378	44.8	68.2	15,553.4	2024	(196,552.3)
Yucatán	37,146	43.4	62.9	4,256.3	2025	(70,406.2)
Zacatecas	21,681	44.6	63.8	2,191.0	2028	(27,145.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con Información proporcionada por las entidades federativas en el ejercicio de las auditorías.

\* No cuenta con estudio actuarial, debido a que los trabajadores del sector central reciben seguridad social mediante el ISSSTE.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, como ente público obligado al cumplimiento de la LDFEFM, se observó que en todos los casos los Congresos Locales se encontraban adheridos al sistema de pensión estatal, por lo que la elaboración del estudio relativo corresponde a la Entidad Federativa, pese a ello, los congresos de Guanajuato, Hidalgo, Morelos y Querétaro llevaron a cabo su valuación actuarial, con los datos siguientes:

**ESTUDIOS ACTUARIALES EN LOS CONGRESOS LOCALES – 2020**  
(NÚMEROS/MILLONES DE PESOS)

Congreso	Población afiliada	Edad Promedio		Monto de Reserva	Periodo de Suficiencia	Superávit / (Déficit)
		Activos	Jubilados y Pensionados	Mdp		mdp
Guanajuato	79,055	41.00	63.51	23,708.4	2081	31,913.7
Hidalgo	234	44	0	0.00	2019	(7,547.09)
Morelos	637	41.76	58.95	0.0	No hay fondos	1,847.2
Querétaro	153	43.69	44.72	0.0	2019	0.0

**FUENTE:** Elaborado por la ASF con Información proporcionada por los Congresos Locales en el ejercicio de las auditorías.

**Nota:** En la CP 2019, el Congreso de Sinaloa si presentó estudio actuarial.

Los PJ auditados, en su mayoría, se encuentran adheridos al sistema de pensión estatal, por lo que la elaboración del estudio relativo corresponde a la entidad federativa, sin embargo, el PJ de Hidalgo sí realizó su propio estudio actuarial, y el PJ de Coahuila de Zaragoza dispone de una valuación actuarial de ley de pensiones complementaria para magistrados y jueces.

**ESTUDIOS ACTUARIALES EN LOS PODERES JUDICIALES LOCALES AUDITADOS – 2020**  
(NÚMEROS/MILLONES DE PESOS)

Poder Judicial	Población afiliada	Edad Promedio		Monto de Reserva	Periodo de Suficiencia	Superávit / (Déficit)
		Activos	Jubilados y Pensionados	mdp		mdp
Coahuila de Zaragoza	156	47	65	1,496	2019	2,454
Hidalgo	1,662	40.68	68.83	7,539.99	2019	7,229.11

**FUENTE:** Elaborado por la ASF con Información proporcionada por los Poderes Judiciales Locales en el ejercicio de las auditorías.

Los DIF auditados, por su parte, se encuentran adheridos al sistema de pensión estatal.

#### **f. Principio de anualidad**

Ahora bien, de todas las disposiciones de la LDFEFM, la relacionada con el principio de anualidad de aquellos recursos federales con destino específico (artículo 17) es la que ha resultado ser 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.*

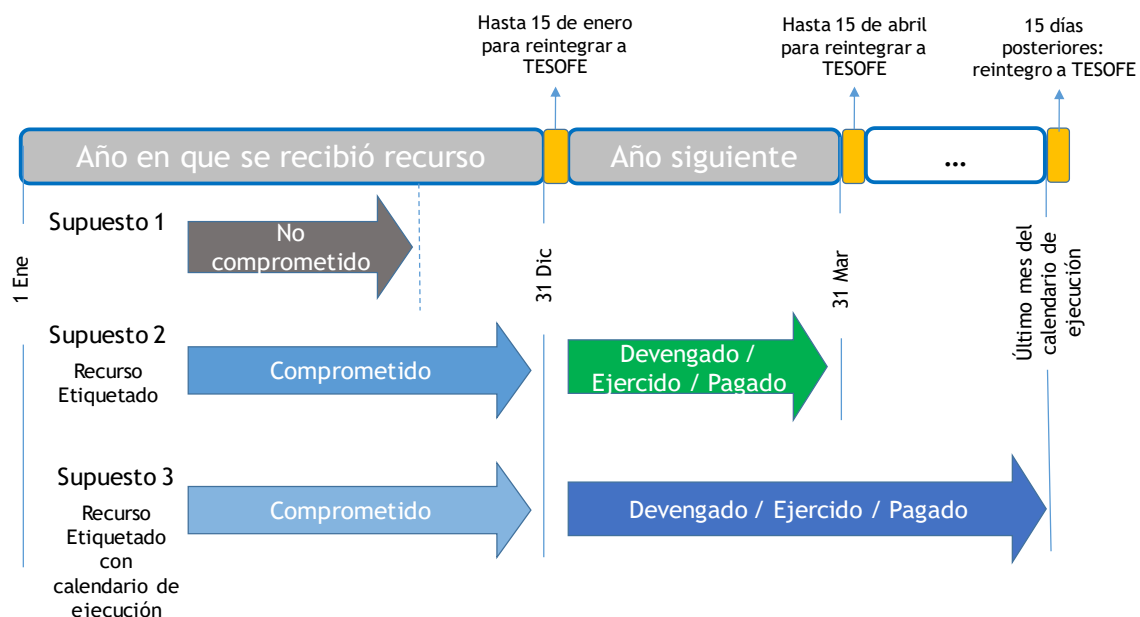
*Para los efectos de este artículo, se entenderá que las Entidades Federativas han devengado o comprometido las Transferencias federales etiquetadas, en los términos previstos en el artículo 4, fracciones XIV y XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.”*

De lo anterior se desprenden los alcances y elementos siguientes:

- 1) Se aplica a cualquier recurso federal con objetivo / destino específico / etiquetado.- Incluye de manera enunciativa más no limitativa, a los recursos del Ramo 33 (Fondos de Aportaciones Federales), programas del Ramo 23, así como cualquier recurso federal y subsidio que derive del PEF, de Reglas de Operación, de Lineamientos y Convenios de coordinación, descentralización o reasignación. En ese sentido, las Participaciones Federales (Ramo 28) no quedan comprendidas para efectos del artículo 17 de la LDFEFM.
- 2) 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 a los momentos: contables comprometido, devengado, ejercido, pagado.
- 3) 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 2020, manifestaron realizar reintegros a la TESOFE por 2,222.0 millones de pesos.

**g. Sostenibilidad**

La fiscalización sobre el 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.<sup>6/</sup> 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 componen de los ingresos presupuestarios y el financiamiento) y el uso de éstos (que corresponde al gasto público).<sup>7/</sup>

6/ 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>.

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

Entre los principales indicadores de la posición fiscal se encuentran el balance presupuestario y el primario.<sup>8/</sup> 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.<sup>9/</sup>

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.<sup>10/</sup> 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.<sup>11/</sup> 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 2020, respecto de dicha regla de disciplina financiera, 27 entidades federativas cumplieron con dicho principio.

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 recursos disponibles, se señala en el artículo 15 de dicha Ley, que consiste en 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, pudiendo expandirse a otros conceptos de gasto, siempre que no se afecten los programas sociales.

Así, en las auditorías realizadas a la CP 2020, se observó que 4 entidades federativas se ubicaron en el supuesto del artículo 15 de la LDFEFM, ya que obtuvieron menores ingresos, y si bien realizaron ajustes a conceptos de gasto, éstos no se encontraron acorde con el orden que indica la LDFEFM, en algunos casos, incluso se efectuaron ampliaciones de gasto en comunicación social, manifestando las entidades federativas que dicha situación se debió a la pandemia generada por SARS-COV-2 (COVID-19) y a la difusión de información que tenía que efectuarse de esa enfermedad a la población.

---

8/ 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.

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

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

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

Por lo que respecta a los congresos locales y PJ auditados, que también deben cumplir con el principio de sostenibilidad, en su mayoría generaron balances presupuestarios sostenibles y balances presupuestarios de recursos disponibles.

Respecto de los DIF auditados, el 25% generó balances negativos por un indebido requisitado de los formatos.

#### **h. Ampliaciones líquidas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la LDFEFM, toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos deberá acompañarse con la correspondiente fuente de ingresos distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

En este sentido, los entes públicos distintos de las entidades federativas incurren con frecuencia en realizar este tipo de modificaciones; en 2020, los congresos locales realizaron diversas modificaciones por 507.6 millones de pesos.

#### **i. Congruencia de la información financiera**

En este punto es importante destacar la relación de la LDFEFM con la LGCG, ya que el CONAC es quien emite las normas contables para asegurar la congruencia de la elaboración y presentación de la información financiera, ya que, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la LDFEFM, los entes públicos se sujetarán a la LGCG para la presentación de información financiera.

Al respecto, el artículo 69 de la LGCG indica que para la presentación de la información financiera y la CP, se incluirá la relación de las cuentas bancarias productivas específicas, en las cuales se depositaron los recursos federales transferidos, por cualquier concepto, durante el ejercicio fiscal correspondiente.

En ese sentido, se informa que las entidades federativas reportaron contar con 3,353 cuentas productivas en 2020.

Por otro lado, es importante considerar que los entes públicos deben requisitar sus formatos conforme a los Criterios que al respecto emite el CONAC, de lo cual se ha observado que en su mayoría se requisitan conforme a la normativa.

Otro aspecto por incluir dentro de este apartado es que en la LDFEFM se indica que los Entes Públicos deben sujetarse a la LGCG, por lo que se revisaron los Sistemas de Contabilidad Gubernamental, de los cuales, de manera sintética, se observa lo siguiente:



**SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL 2020**  
**ENTIDADES FEDERATIVAS**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Denominación</b>	<b>Elaboración Interno/externo</b>
Aguascalientes	Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)	Externo
Baja California	Sistema Integral de Gestión Gubernamental del Estado	Interno
Baja California Sur	Sistema de Administración Financiera Estatal (SIAFES)	Interno
Campeche	Sistema Integral de Armonización Contable (SIACAM)	Interno
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacendaria del Estado (SIAHE)	Interno
Chihuahua	Oracle de México, S.A. de C.V.	Externo
Ciudad de México	SAP ENTERPRISE SUPPORT	Externo
Coahuila de Zaragoza	Sistema Integral de Información Financiera	Externo
Colima	Sistema Integral de Información Financiera GRP-SAP	Externo
Durango	Sistema Financiero Estatal	Externo
Estado de México	Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG)	Interno
Guanajuato	Sistema Integral de Hacienda Pública	Externo
Guerrero	Sistema OPERGOB	Externo
Hidalgo	Sistema Integral de Finanzas y Administración Pública (SIFAP)	Interno
Jalisco	Sistema Integral de Información Financiera	Interno
Michoacán de Ocampo	Sistemas, Aplicaciones y Productos para Procesamiento de Datos (SAP)	Externo
Morelos	Sistema Integral de Gestión Financiera (SIGEF)	Externo
Nayarit	Sistema Integral de Información Financiera Armonizado Contablemente	Interno
Nuevo León	Sistemas Integrales de Recursos Empresariales (SIREGOB)	Externo
Oaxaca	Sistema Estatal de Finanza Públicas (SEFIP)	Interno
Puebla	Sistema de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla (INGRE)	Interno
Querétaro	Oracle E Business Suite	Externo
Quintana Roo	Sistema Integral de Gestión Gubernamental	Externo
San Luis Potosí	Sistema Integral Financiero Armonizado	Interno
Sinaloa	Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)	Interno
Sonora	Sistema Informático de Planeación de Recursos Gubernamentales	Externo
Tabasco	ORACLE	Externo
Tamaulipas	Sistemas, Aplicaciones y Productos (SAP)	Externo
Tlaxcala	Sistema Integral de Información Financiera	Interno
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema de Contabilidad Gubernamental denominado "SIAFEV 2.0"	Externo
Yucatán	Sistema de Contabilidad Gubernamental CONTGOB	Interno
Zacatecas*	Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)	Interno

**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información proporcionada por las entidades federativas.

**SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL 2020  
CONGRESOS LOCALES**

Congreso	Denominación	Interno/ externo
Aguascalientes	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Baja California	Sistema de Contabilidad Gubernamental "WINCONT+4.0"	Externo
Baja California Sur	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental" (SAACG.NET)	Externo
Campeche	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental" (SAACG.NET)	Externo
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacienda Estatal (SIAHE)	Externo
Chihuahua	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Ciudad de México	"Sistema Contable y Presupuestal"	Externo
Coahuila de Zaragoza	Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)	Externo
Colima	EMPRESS	Externo
Durango	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental" (SAACG.NET)	Externo
Estado de México	Sistema de Contaduría General Gubernamental	Externo
Guanajuato	Sistema Integral de Administración	Externo
Guerrero	Contabilidad Armonizada CORAM	Externo
Hidalgo	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental "SAACG.NET"	Externo
Jalisco	Sistema de Contabilidad Gubernamental ICON-G	Externo
Michoacán de Ocampo	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Morelos	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental" (SAACG.NET)	Externo
Nayarit	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental	Externo
Nuevo León	INFOFIN	Externo
Oaxaca	Sistema Estatal de Finanzas Públicas (SEFIP)	Externo
Puebla	Nuevo Sistema Armonizado de Rendición de Cuentas NSARC II	Externo
Querétaro	Sistema Contable Administrativo SASiete	Externo
Quintana Roo	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental "SAACG.NET"	Externo
San Luis Potosí	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental" (SAACG.NET)	Externo
Sinaloa	Sistema Integral de Administración Municipal	Externo
Sonora	Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)	Externo
Tabasco	Sistema Cont-Art	Externo
Tamaulipas	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Tlaxcala	Sistema de Contabilidad Gubernamental Versión IV	Externo
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema Integral de Información (SII V.02)	Externo
Yucatán	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental" (SAACG.NET)	Externo
Zacatecas	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los Congresos Locales.

\*No proporcionó evidencia de que generó la información contable, presupuestaria y programática, por lo que no se pudo constatar si estuvo alineado al CONAC.

**SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL 2020  
PJ AUDITADOS**

<b>Poder Judicial</b>	<b>Denominación</b>	<b>Elaboración Interno/externo</b>
Aguascalientes	Korima, COMPAQI y COMPAQI Nóminas 2	Externo
Baja California Sur	Sistema Integral Administrativo Financiero Estatal	Externo
Coahuila de Zaragoza	Sistema Integral de Información Financiera "SIIF"	Externo
Colima	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal (SIAHE)	Externo
Hidalgo	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Nayarit	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Oaxaca	Sistema Estatal de Finanzas Públicas (SEFIP)	Externo
Puebla	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Quintana Roo	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Tamaulipas	Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET)	Externo
Zacatecas	Sistema Integral de Información Financiera	Interno

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los PJ locales.

**SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL 2020  
DIF AUDITADOS**

<b>DIF</b>	<b>Denominación</b>	<b>Elaboración Interno/externo</b>
Chiapas	Sistema Integral de Administración Hacienda Estatal "SIAHE"	Externo
Ciudad de México	Sistema Contable Presupuestal del DIF - Ciudad de México (SICOPRE)	Externo
Estado de México	PROGRESS	Externo
Guanajuato	SAP	Externo
Hidalgo	Sistema Integral de Finanzas y Administración Pública (SIFAP)	Interno
Michoacán de Ocampo	Sistemas, Aplicaciones y Productos para Procesamiento de Datos (SAP)	Externo
Oaxaca	Sistema Estatal de Finanzas Públicas (SEFIP)	Externo
Puebla	Nuevo Sistema Armonizado de Rendición de Cuentas para Entes Públicos del Estado de Puebla Versión II (NSARCII)	Externo
San Luis Potosí	Sistema de contabilidad gubernamental denominado "SAACG.NET"	Externo
Tabasco	Sistema de Armonización Contable (CONPRE), Sistema para la Administración, Control y Ejercicio del Presupuesto Público	Externo
Tamaulipas	Sistema Integral de Información Administrativa	Externo
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema Único de Administración Financiera (SUAFOP)	Externo

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los DIF.

De lo anterior, se observa que en las entidades federativas la mayoría de los sistemas contables son de creación interna, y en el resto de los entes públicos auditados, de creación externa, y que, en general, se encuentran alineados a las disposiciones establecidas por el CONAC de acuerdo con lo dispuesto por la LGCG.

**j. Asociaciones público-privadas**

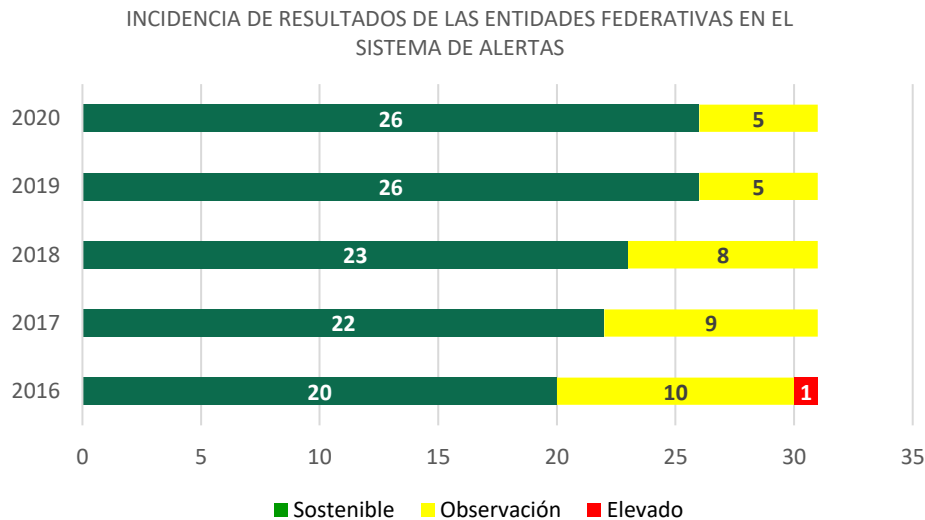
Otra de las obligaciones reconocidas en la LDFEFM son los esquemas de APP, en la cual los entes públicos deben acreditar un análisis de conveniencia para llevar a cabo el proyecto por medio de dicho esquema, comparado con un mecanismo de obra pública tradicional, donde se destaca que en 2020 no se realizó este tipo de contrataciones.

**II.III. 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 el TFN al que pueden acceder.

De acuerdo con las mediciones del Sistema de Alertas para el caso de las entidades federativas, se observa que para 2016 se registraron 20 entidades federativas con resultados sostenibles (verde), 10 en observación (amarillo) y uno elevado (rojo); para 2018, aumentaron a 23 las entidades federativas con valoraciones sostenibles, y disminuyeron los casos evaluados como observados y elevados (8 y 0, respectivamente); para 2019 y 2020, aumentaron a 26 las entidades federativas con resultados sostenibles.

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.

Desde la primera medición que realizó la SHCP a los financiamientos y obligaciones financieras de las entidades federativas, al 2020, ocho entidades federativas han registrado cambios favorables en el resultado de sus semaforizaciones.

**RESULTADOS DEL SISTEMA DE ALERTAS – EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS  
ENTIDADES FEDERATIVAS**

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

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

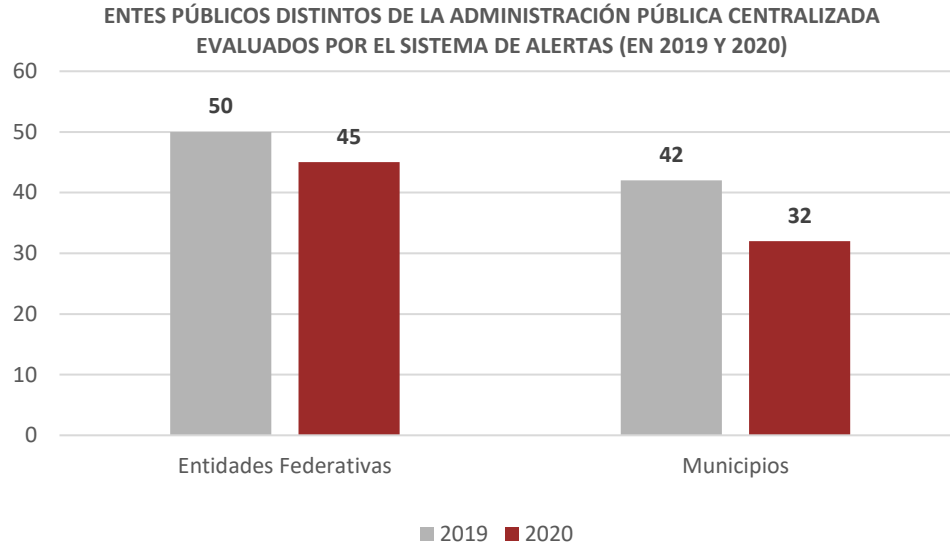
**Nota:** Los datos corresponden a las mediciones de financiamientos y obligaciones financieras de acuerdo a los datos de las Cuentas Públicas de los años referidos.  
Excluye a Tlaxcala de todas las mediciones debido a que no contó con financiamientos ni obligaciones inscritas en el RPU.

La evaluación que se realiza a través del Sistema de Alertas es sumamente relevante, ya que incide en el TFN a 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 disponible negativo se autorizará financiamiento adicional, lo cual sí ocurrió en 2020 en una entidad federativa.

Cabe hacer mención que a partir del ejercicio fiscal 2019, entes públicos distintos de la administración pública centralizada también son evaluados, ya que se evaluaron 50 entes públicos distintos de las entidades federativas, y 42 entes públicos distintos de los municipios<sup>12</sup>. Se destaca que, en 2020, fueron evaluados 45 entes públicos distintos de las entidades federativas, y 32 entes públicos

<sup>12</sup> <http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>

distintos de los municipios; cabe mencionar que se presentaron casos en que los Entes Públicos distintos del sector central no entregaron información para la evaluación, de manera que al nivel de las entidades federativas 2 entes públicos cayeron en este supuesto, en tanto que al nivel de los municipios se observaron 11 casos de Entes Públicos, como se observa a continuación:



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

Así, de conformidad con las mediciones del Sistema de Alertas para el caso de los Entes Públicos distintos del sector central de las entidades federativas, se observa que para 2020 se registraron 28 Entes Públicos con resultados sostenibles (verde), 10 en observación (amarillo) y siete elevados (rojo), siendo el sector paraestatal del Estado de México y Sonora los más evaluados, con seis Entes Públicos cada uno.

En el caso de los Entes Públicos distintos del sector central de los municipios, se registraron 22 Entes Públicos con resultados sostenibles (verde), siete en observación (amarillo) y tres elevados (rojo), donde destacaron los estados de Guanajuato y Tamaulipas, con cinco Entes Públicos municipales evaluados en cada uno.

Asimismo, es de destacar que en los sectores paraestatales y paramunicipales relacionados con los organismos operadores de agua potable, los Entes Públicos distintos de la administración central están optando por la contratación de financiamientos.

#### **II.IV. REGISTRO PÚBLICO ÚNICO**

Para contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, en el RPU, los entes públicos deben registrar todos de los financiamientos y obligaciones que contraten; para ello, debe cumplirse una serie de requisitos establecidos en el Reglamento de dicho RPU, entre los que destaca, realizarlo en el plazo señalado en la normativa, cumplir con la publicación de la información financiera conforme lo establece 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 destaca que los Entes Públicos, en su mayoría, han registrado sus obligaciones y financiamientos en este Registro, tanto en tiempo y forma.

#### **II.V. 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 los Estados y los Municipios cumpliendo con los requisitos establecidos en la LDFEFM. Al respecto, se indica que, al cierre de 2020, ninguna entidad solicitó la garantía del GF.





## **CAPÍTULO III.**

### **CUESTIONES ESTRATÉGICAS DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM**

#### **III.I ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DE LA LDFEFM**

Para la fiscalización de la CP 2020, 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
- 32 Legislaturas Locales
- 12 Poderes Judiciales Locales
- 12 DIF Locales
- 32 Organismos Públicos Descentralizados de Servicios de Salud

Para efectos de la entrega de informes individuales de auditoría a la que está mandatada la ASF, se determinó presentar los resultados correspondientes a la revisión realizada a los Entes Públicos considerados en el PAAF de la CP 2020, conforme a lo siguiente:

- Segunda entrega: Sector central de los 32 gobiernos de las entidades federativas y 32 Congresos Locales, 12 Poderes Judiciales Locales y 12 DIF Locales.
- Tercera entrega: 32 OPD de los Servicios de Salud.

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 plazos, deuda estatal garantizada, Sistema de Alertas y el RPU.

#### **III.II OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS**

El objetivo de la revisión de la CP 2020, para verificar el cumplimiento de la LDFEFM, en los Entes Públicos seleccionados (entidades federativas y otros Entes Públicos) 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, el cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el RPU.

Adicionalmente, para el caso de los Congresos Locales, se incluyó en las revisiones:

- Verificar las autorizaciones otorgadas por la Legislatura local a la entidad federativa, para adquirir financiamientos, obligaciones, refinanciamientos y reestructuraciones en el ejercicio 2020.

### III.III. CRITERIOS DE SELECCIÓN

En la integración del PAAF de la CP 2020, se atendieron criterios generales y particulares de la normativa institucional de la ASF, y se consideró la importancia estratégica, pertinencia y factibilidad de su realización. Asimismo, se atendió la representatividad, la trascendencia estratégica y cobertura de sectores de Entes Públicos conforme el ámbito de aplicación de la LDFEFM.

### III.IV. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Los procedimientos de auditoría aplicados son similares en todos los Entes Públicos, con algunos de ellos específicos para las entidades federativas y otros para los Congresos Locales, de acuerdo con las atribuciones correspondientes y las obligaciones estipuladas por la propia Ley, como se indica a continuación:

Procedimiento	Descripción	Entidad Federativa	Congreso	DIF/PJ
• Balances presupuestarios sostenibles	Verificar que la entidad fiscalizada generó en su caso los Balances Presupuestarios Sostenibles, Recursos Disponibles Sostenibles, Recursos Disponibles Negativos, de forma trimestral acumulando cada periodo del ejercicio, y en la CP 2020	X	X	X
• Disminución de ingresos	Verificar que durante el ejercicio fiscal 2020 la entidad federativa en caso de que disminuyó los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, aplicó ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto conforme a la LDFEFM.	X		
• Proyecciones de ingresos y de egresos	Comprobar que la entidad fiscalizada realizó Proyecciones de Ingresos y de Egresos, conforme a los CGPE y con base en los formatos que emita el CONAC.	X	X	X
• Resultados de ingresos y egresos	Verificar que la entidad fiscalizada realizó los Resultados (Ingresos y Egresos) de las finanzas públicas que abarquen el periodo de acuerdo con los formatos que emita el CONAC.	X	X	X
• Estudio actuarial	Comprobar que la entidad fiscalizada dispone de un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, y se encuentra actualizado.	X	X	X
• Fideicomiso público	Comprobar que se constituyó un Fideicomiso Público para el caso de Desastres Naturales y se cumplió con el 10.0% como mínimo de la aportación realizada por la entidad federativa para la reconstrucción de la infraestructura.	X		
• Servicios personales (asignación)	Verificar que la asignación de los recursos no rebasó los límites establecidos para servicios personales que se aprueben en el Presupuesto de Egresos, conforme a lo siguiente: - El 3 % de crecimiento real, y - El crecimiento real del PIB señalado en los CGPE para el ejercicio que se está presupuestando.	X	X	X
• Servicios personales (ejecución)	Comprobar que la asignación global de servicios personales aprobada en el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa no incrementó durante el ejercicio fiscal 2020, verificar que el monto erogado y pagado, exceptuando sentencias laborales definitivas	X	X	X

Procedimiento	Descripción	Entidad Federativa	Congreso	DIF/PJ
	emitidas por autoridad competente no rebase el límite máximo permitido por la Ley; así como verificar que se contó con un sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales.			
• Programas y proyectos de inversión.	Constatar que la entidad federativa realizó un análisis costo beneficio en donde se muestren los programas y proyectos de inversión cuyo monto rebaso el equivalente a 10 millones de UDIS; así como verificar que la Entidad Federativa cuenta con un área encargada de evaluar el análisis socio económico; así como integrar y administrar el registro de proyectos de Inversión Pública Productiva.	X		
• APP <sup>2/</sup> .	Verificar que las entidades fiscalizadas consideraron en su Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020, las previsiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de los contratos de las APP celebrados o por celebrarse durante el siguiente ejercicio fiscal, y en caso de contrataciones de APP para el ejercicio fiscal 2020, revisar si cumplen con los procesos y registro de acuerdo con la normativa.	X		X
• ADEFAS	Comprobar que la entidad fiscalizada no excedió el porcentaje establecido de sus ingresos totales para cubrir ADEFAS, previstos en el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa para el ejercicio fiscal 2020.	X	X	X
• Ingresos excedentes <sup>2/</sup> .	Comprobar que los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición de los Municipios se destinaron a los conceptos previstos por la LDFEFM.	X		X
• Ampliaciones líquidas	Revisar el origen y destino de los recursos de las ampliaciones líquidas otorgadas por la Entidad Federativa al Presupuesto de Egresos del ente público durante el ejercicio fiscal 2020.		X	X
• SCG	Verificar que el SCG de la entidad fiscalizada se encuentra alineado a las disposiciones establecidas en el CONAC. Realizar pruebas aleatorias para comprobar que la información financiera coincide con la reportada en la C.P. del ejercicio fiscal 2020 y en los formatos para dar cumplimiento a la LDFEFM publicados por el CONAC. Revisar la generación de la información contable, con la desagregación siguiente: Estado de Actividades, Estado de Situación Financiera, Estado de Variación en la Hacienda Pública, Estado de Cambios en la Situación Financiera, Estado de Flujos de Efectivo, Notas a los Estados Financieros y Estado Analítico del Activo.	X	X	X
• Contratación de deuda pública	Constatar que los procesos de contratación de deuda pública y obligaciones se realizaron conforme a la normativa aplicable, y se encuentran en los supuestos de la LDFEFM.	X	X	X
• Saldos de la deuda	Verificar que los saldos de la Deuda Pública son congruentes con la información financiera presentada en la CP 2020, y los informes reportados a la SHCP. y las amortizaciones e intereses corresponden a lo contratado.	X	X	X
• Deuda a corto plazo	Constatar que las obligaciones a corto plazo no excedieron el 6.0% de los Ingresos Totales aprobados en su Ley de Ingresos, se encuentran totalmente pagadas antes de concluir el periodo de gobierno y se realizaron bajo las mejores condiciones de conformidad a la LDFEFM.	X	X	X
• Reestructura refinanciamiento y	Verificar que las operaciones de refinanciamiento o reestructura cumplieron con las condiciones establecidas en la LDFEFM; que se informó dentro de los 15 días naturales siguientes a la celebración del refinanciamiento o reestructuración a la Legislatura Local, y que presentó la solicitud de Inscripción ante el RPU.	X	X	X
• Transparencia	Comprobar que los financiamientos y obligaciones se encuentran publicados en la página oficial de internet y en su respectiva CP de la entidad fiscalizada del ejercicio fiscal 2020; así como los informes trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos de acuerdo con la LDFEFM.	X	X	X
• Deuda pública CDMX <sup>3/</sup> .	Verificar que los financiamientos de la Ciudad de México se sujetaron a contratos conforme a lo aprobado por el Congreso de la Unión, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y directrices de contratación que emita la SHCP, que las obras que se financien con el monto de endeudamiento neto autorizado, que las operaciones de financiamiento se contrataron bajo las mejores condiciones de mercado, que por conducto del Jefe de Gobierno, se remitió trimestralmente al Congreso de la Unión un informe sobre el estado de la Deuda Pública de la entidad y el ejercicio del monto autorizado, desglosado por su origen, fuente de pago y destino, especificando las características financieras de las operaciones realizadas.	X		
• Deuda estatal garantizada	Verificar que la entidad federativa contrató Deuda estatal garantizada conforme a las disposiciones establecidas en la LDFEFM.	X		

Procedimiento	Descripción	Entidad Federativa	Congreso	DIF/PJ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis del balance presupuestario y autorización de la deuda</li> </ul>	<p>Verificar que las autorizaciones emitidas a la entidad federativa, respecto a la contratación de deuda pública Local u obligaciones para el ejercicio fiscal 2020, se realizaron previo análisis del destino y capacidad de pago y además que, se acreditó el quórum y el sentido de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso local.</p> <p>Comprobar que en la autorización que emitió el Congreso local a la entidad federativa, se especificó el monto máximo para la contratación de deuda, el plazo de la deuda, destino de los recursos, la fuente y/o garantía de pago otorgada.</p>		X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de alertas</li> </ul>	<p>Verificar que la entidad fiscalizada remitió la información de los indicadores del sistema de alertas a la SHCP en los tiempos establecidos y los indicadores que fueron reportados coinciden con lo presentado en la CP 2020.</p>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• TFN</li> </ul>	<p>Constatar que el TFN presentado por la entidad federativa corresponde con el porcentaje establecido a su nivel de endeudamiento.</p>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• RPU</li> </ul>	<p>Verificar que la entidad fiscalizada 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 mayor a un año y contratos de APP, así como las modificaciones, cancelaciones y demás requisitos que establezca el reglamento del RPU.</p> <p>Verificar que la entidad federativa presentó la opinión de la entidad de fiscalización superior, en la que manifieste si la entidad cumple con la publicación de la información financiera de acuerdo a las disposiciones de la LGCG y las normas expedidas por el CONAC.</p> <p>Verificar que la entidad fiscalizada envió dentro de los plazos establecidos a la SHCP la información de cada financiamiento y obligación de la entidad.</p>	X	X	X

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

<sup>1/</sup> Se aplicó a entidades federativas y PJ.

<sup>2/</sup> Se aplicó a entidades federativas y DIF.

<sup>3/</sup> Conforme al artículo 33 de la LDFEFM.

### III.V. MARCO JURÍDICO

- a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- c. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicada en el DOF el 27 de abril de 2016 y reformada el 30 de enero de 2018.
- d. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016 y reformada el 11 de enero de 2021.
- e. Ley de Deuda Pública Estatal.
- f. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de las Entidades Federativas y de la Federación, vigente en 2020.
- g. Reglamento del Sistema de Alertas.
- h. Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.
- i. 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.
- j. Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

### **III.VI. 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, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 39 y 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.



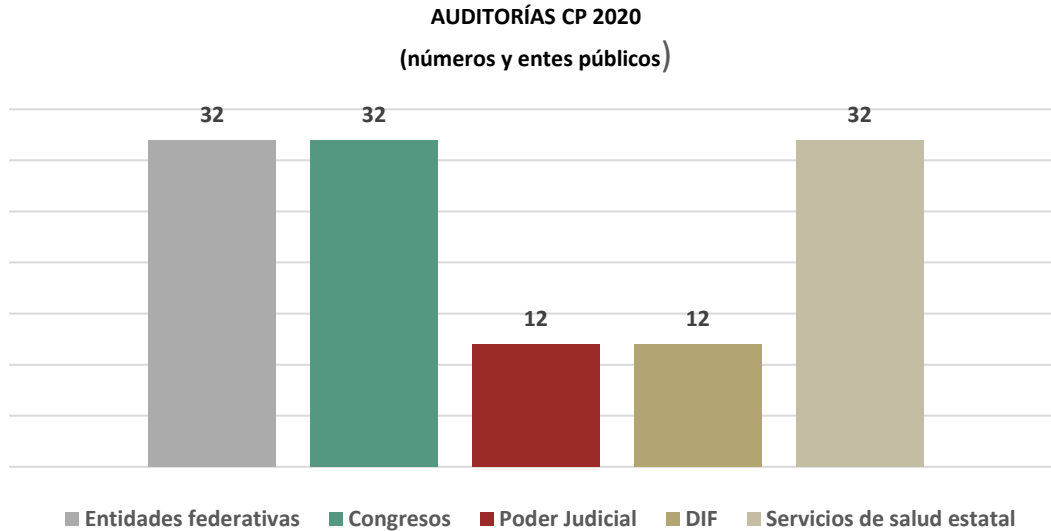
**CAPÍTULO IV.  
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

**IV.I. ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA FISCALIZACIÓN**

Las auditorías a 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 fiscalizar a otros Entes Públicos, así como analizar la mejora en el cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades federativas y los Congresos Locales.

**IV. II NÚMERO DE AUDITORÍAS**

La ASF, como parte de la revisión de la CP 2020, autorizó en su PAAF la ejecución de 120 auditorías a los siguientes sectores:



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con información del PAAF.

**Nota:** En la segunda entrega de informes individuales de auditoría (último día hábil del mes de octubre del año 2021) se presentan los resultados correspondientes a la revisión realizada al sector central de los 32 gobiernos de las entidades federativas; 32 Congresos Locales, 12 PJ locales y 12 DIF. Para la tercera entrega de informes individuales de auditoría (febrero del año 2022) se hará entrega de lo correspondiente a los 32 servicios de salud estatal.

Para efectos de la segunda entrega de informes individuales de auditoría, se presentan los resultados correspondientes a la revisión realizada al sector central de los 32 gobiernos de las entidades federativas; 32 Congresos Locales, 12 PJ locales y 12 OPD correspondiente a los DIF (en tanto que para la tercera entrega de informes individuales de auditoría, se integrará lo relativo a 32 OPD pertenecientes a los servicios de salud estatal).

#### **IV. III. UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

En estas auditorías no se revisó la aplicación y ejercicio de los recursos de un fondo específico, sino el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFEFM por parte los entes públicos descritos en el apartado anterior.

#### **IV. IV OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS**

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), como:

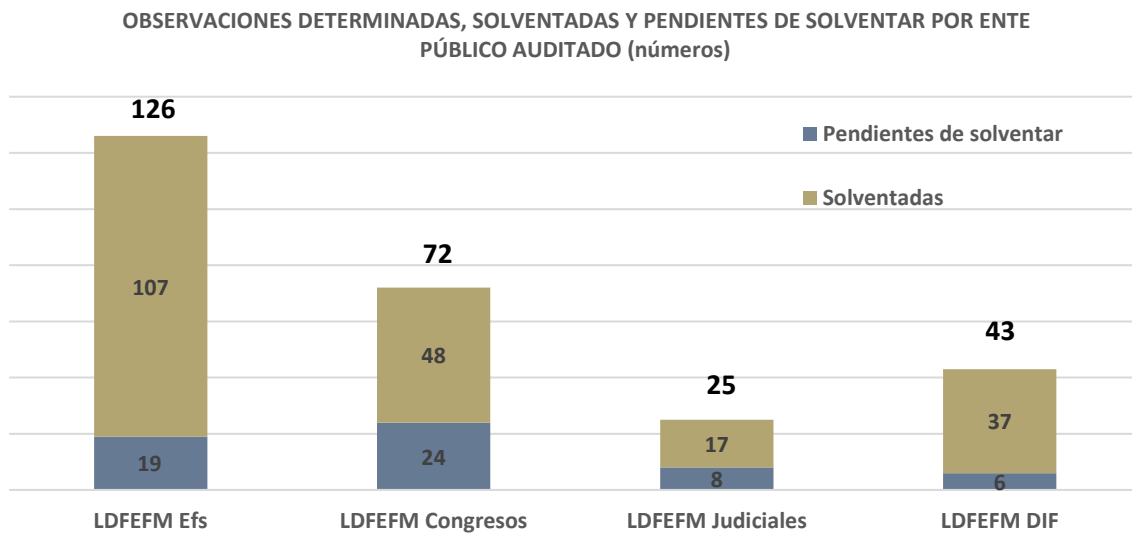
- Obligación de aportar a un fideicomiso público recursos para atender a la población afectada y los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionados por la ocurrencia de desastres naturales, así como para llevar a cabo acciones para prevenir y mitigar su impacto a las finanzas estatales (artículos 9 y quinto transitorio de la LDFEFM).
- Límite en la asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos (artículos 10, fracción I, y sexto transitorio de la LDFEFM).
- 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).
- “Tope” de recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior (ADEFAS), previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta por el 2 % de los ingresos totales de la respectiva entidad federativa para el ejercicio fiscal 2020 (artículo 12 de la LDFEFM y Séptimo Transitorio).
- Destinar ingresos excedentes de libre disposición (aquellos que resultan superiores a lo programado en el paquete del Ente) en los rubros indicados en la ley (artículo 14 de la LDFEFM).
- Las obligaciones a corto plazo no excedan del 6% de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos (artículo 30 de la LDFEFM).
- No rebasar el TFN (artículo 46 de la LDFEFM).



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

Ahora bien, de la revisión efectuada a los entes fiscalizados en el cumplimiento de la LDFEFM del ejercicio fiscal 2020, se formuló un total de 266 observaciones, cantidad que significó en promedio 3 observaciones por auditoría. En su conjunto, los entes fiscalizados, durante el proceso de revisión, atendieron 209 observaciones que significó el 79 %, y dejaron sin atender 57 observaciones, lo que representó el 21 %.

De lo anterior, la distribución por sector de ente fiscalizado se presentó de la siguiente manera:

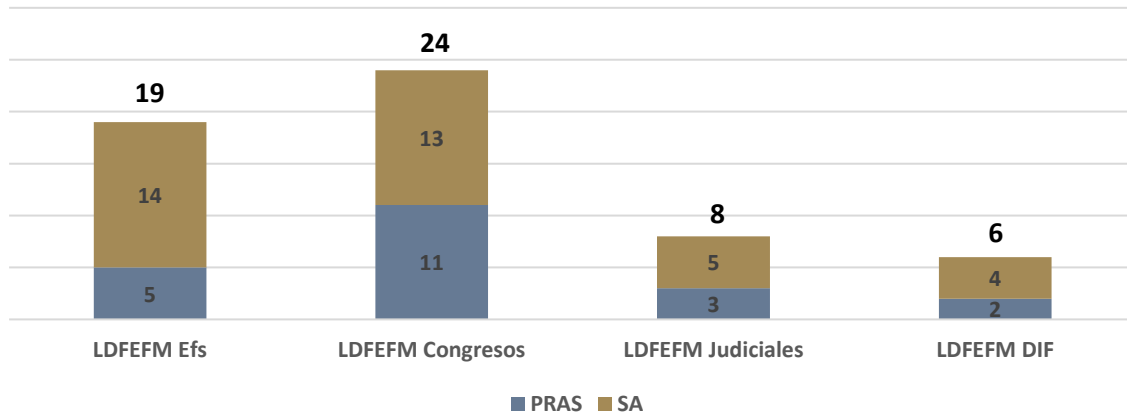


FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2020.

En su conjunto, el total de observaciones no atendidas representó un promedio de 0.6 por auditoría, de las cuales, derivaron 57 acciones correctivas que se integran por 21 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (36.8 %), y 36 Solicitudes de Aclaración (63.2 %).

De lo anterior, la distribución por sector de ente fiscalizado se presentó de la siguiente manera:

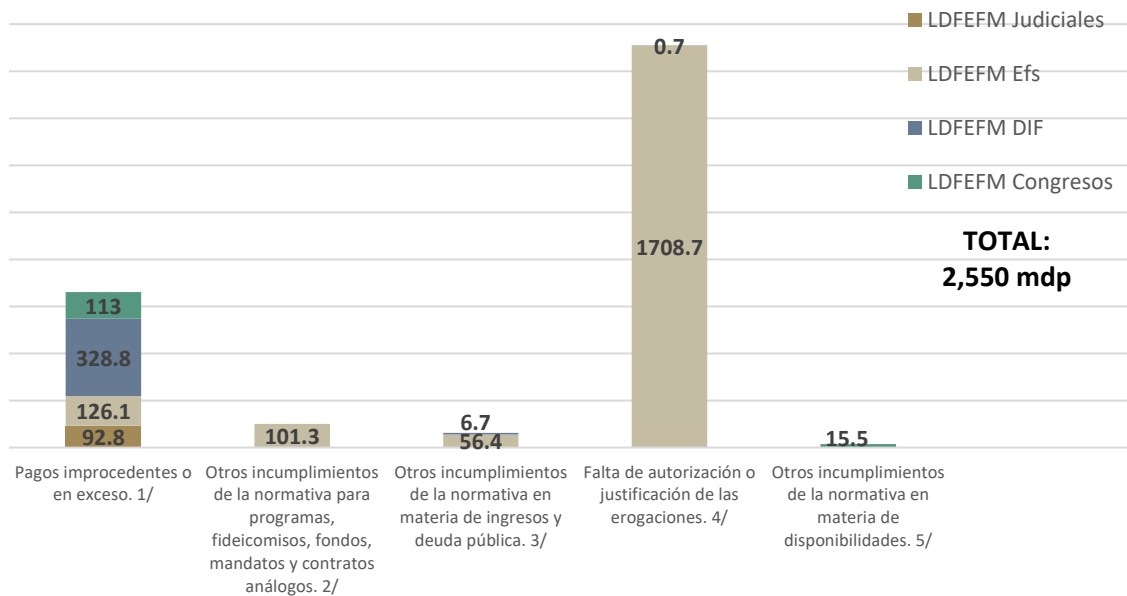
**LDFEFM: Acciones emitidas Cuenta Pública 2020 (números)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2020.

Con motivo de lo anterior, el monto total observado de las auditorías practicadas sobre el cumplimiento de las disposiciones de la LDFEFM ascendió a 2,550 millones de pesos, distribuido de la siguiente manera por sector de ente fiscalizado y por tipo de irregularidad:

**LDFEFM - MONTO TOTAL OBSERVADO CP 2020 POR CONCEPTO DE IRREGULARIDAD (MILLONES DE PESOS)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los informes de auditoría 2020.

- 1/ Servicios personales
- 2/ Fideicomiso
- 3/ Ingresos excedentes de libre disposición
- 4/ ADEFAS
- 5/ Ampliaciones presupuestarias

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

#### IV.V PRINCIPALES OBSERVACIONES EMITIDAS

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

Observación	Descripción	Entidad Federativa	Congreso	PJ	DIF
• Balances presupuestarios sostenibles	Presentaron balances presupuestarios negativos.	5	5	1	3
	Presentaron balances de recursos disponibles negativos.	5	4	1	4
• Disminución de ingresos	Disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y no se realizaron los ajustes en el Presupuesto de Egresos, conforme al orden y a los rubros establecidos en la LDFEFM.	4	N/A	N/A	N/A
• Estudio actuarial	No realizaron estudios actuariales / no presentaron convenio con instituciones de seguridad social.	1	0	0	0
• Proyecciones de ingresos y de egresos	No realizaron las proyecciones de ingresos y de egresos, conforme a los CGPE y con base en los formatos que emita el CONAC.	0	8	2	6
• Resultados de ingresos y egresos	No realizaron los resultados (ingresos y egresos) de las finanzas públicas que abarquen el periodo de acuerdo con los formatos que emita el CONAC.	0	8	3	6
• Formatos CONAC	Presentaron diferencias en su requisitado.	4	13	4	7
• Fideicomiso público	No constituyeron el fideicomiso público para el caso de desastres naturales ni se cumplió con el 10.0% como mínimo de la aportación realizada por la entidad federativa para la reconstrucción de la infraestructura.	9	N/A	N/A	N/A
• Servicios personales (asignación)	Excedieron el límite máximo de asignación presupuestal.	5	12	4	5
• Servicios personales (ejecución)	Incrementaron los recursos asignados / ejecutaron en exceso el monto para servicios personales una vez aprobado el Presupuesto de Egresos.	12	14	6	6
• ADEFAS	Asignación presupuestal que excede los límites establecidos en la LDFEFM y/o montos pagados que exceden los límites.	3	1	0	0
• 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.	2	N/A	N/A	1
• Ampliaciones líquidas	No acreditan el origen y destino de los recursos de las ampliaciones líquidas otorgadas por la Entidad Federativa.	N/A	1	0	0
• SCG	Su SCG no se encuentra alineado a CONAC.	1	2	0	0
• Deuda a corto plazo	Se excedieron del 6.0% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos.	1	N/A	N/A	N/A
• TFN	Los financiamientos contratados exceden el techo de financiamiento neto.	1	N/A	N/A	N/A
• RPU	No cumplieron con el registro conforme la normativa y no enviaron trimestralmente a la SHCP, dentro del plazo de 30 días naturales o posteriores al término de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, la información de cada financiamiento y obligación contratadas.	4	N/A	N/A	N/A

#### IV. VI ANÁLISIS DE LA CAUSA RAÍZ DE LAS IRREGULARIDADES

La aplicación de la LDFEFM en las entidades federativas, Congresos Locales, PJ locales, y DIF presentaron irregularidades, las cuales, en algunos casos, se derivan de problemas que se han sostenido desde su publicación, 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 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; sin embargo, se observó falta de cumplimiento de las obligaciones, y se estima que esto ocurre por su relativa novedad.

En los Congresos Locales, en el PJ local y en el DIF se destaca que no se tenía claridad de los alcances de las obligaciones que tienen los Entes Públicos, ya que el cumplimiento de la LDFEFM no se circunscribe únicamente al sector central del Poder Ejecutivo de entidades y municipios.

- **Falta de claridad de la LDFEFM**

Se observan algunas aparentes contradicciones entre los artículos de la LDFEFM y algunas lagunas que hacen necesaria su interpretación, por ejemplo, el tema de constitución del Fideicomiso para aquellas entidades que no han tenido desastres naturales en los últimos 5 años.

En materia de servicios personales, se cuenta con diferentes excepciones en la asignación y en la ejecución como es el tema de implementación de reformas federales, por lo que no hay claridad en cuanto a si puedan aplicarse en ambas etapas.

Asimismo, se observa una rigidez de la norma en varios supuestos, por ejemplo, en señalar que la asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal, sin considerar la operatividad ni los supuestos que se realizan como el caso de apoyos extraordinarios que la entidad federativa no puede presupuestar de origen, o en el supuesto de permitir que los ingresos excedentes de libre disposición puedan emplearse hasta en un 5% de gasto corriente cuando se encuentren evaluados en nivel sostenible, por lo que no es claro en señalar si puede destinarse a Servicios Personales.

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

Uno de los aspectos más notables en la aplicación de la LDFEFM ha sido la publicación de los formatos regulados por los Criterios LDFEFM, que fueron emitidos por el CONAC. Lo anterior se explica porque los distintos Entes Públicos de los órdenes de gobierno estatal y municipal están en el proceso de transparentar toda la información financiera, y además de replicarla

en los todos los documentos oficiales que emiten como los informes trimestrales y la CP local. En este rubro existen múltiples irregularidades, en particular, diferencias entre los formatos del CONAC y las cifras que se plasman en los diversos documentos de difusión.

Asimismo, se observa que las entidades federativas lo requisitan de formas distintas, ya que no hay claridad en las instrucciones.

Por otro lado, los criterios no son claros en cuanto a su obligatoriedad para los Entes Públicos.

El registro de ADEFAS en el formato de Balance Presupuestario no se especifica si se debe requisitar en Remanentes del Ejercicio Anterior, ya que algunos Entes Públicos amplían el monto del egreso sin registrar el ingreso ya que sería duplicarlo y, por consecuencia, por fórmula, se generan balances “negativos”.

Especificar si para determinar el Financiamiento Neto se debe o no considerar el pago de los ADEFAS, ya que varios Entes Públicos descuentan ese concepto a la fórmula para determinar los Balance Presupuestario y Balance Presupuestario de Recursos Disponible.

Si bien el pasado 28 de julio de 2021 se publicó en el DOF una modificación al anexo 3 de dichos Criterios, ésta consistió únicamente en modificar el momento contable del "devengado" por "ejercido", y se incorporan los puntos "f" y "g" en el apartado de Indicadores del Ejercicio Presupuestario para precisar el monto de ingresos excedentes; sin embargo, existen otros puntos que no son claros como en el formato 6 d) en donde se prevé se indique el personal de seguridad pública no se realiza alguna distinción para personal administrativo, por lo que podría estarse incrementando los Servicios Personales para personal que no realiza funciones de seguridad pública.

- **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 llevar a cabo el cabal uso de la integración y ejecución de los recursos en sus Paquetes Presupuestarios (incluyendo el uso y destino de la deuda pública contratada), observando en todo momento 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.

- **Cambios derivados del término de la gestión administrativa del Ente Público**

Es común en los gobiernos estatales y municipales, y por extensión podría ser aplicable al resto de Entes Públicos, que las autoridades salientes no realizan la cabal entrega de la información y documentación sobre los procesos realizados por las áreas encargadas, o bien, que el capital humano dotado de conocimiento y experiencia técnica en los temas operativos sensibles no siga proporcionando sus servicios, ocasionando desajustes que se reflejan en aspectos como cambios de criterios operativos, modificación a los procesos establecidos haciéndolos menos funcionales, menor capacidad para transmitir a los altos funcionarios y mandos la importancia de darle viabilidad a un asunto que no está correctamente orientado. Todo esto en detrimento, en el mediano o largo plazos, del propio Ente Público.

- **Debilidades en los Sistemas de Control Interno**

Al presentarse debilidades y carencias de controles, es inminente que sea alto el riesgo de que la observancia al cumplimiento de las disposiciones de la LDFEFM cuente con fallas o no sea incorporada debidamente a la operación institucional.

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

Concepto de Irregularidad	Causa raíz
Asignación presupuestal que no se corresponde con lo establecido en la normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de la LDFEFM.</li> <li>• Cambios derivados del término de la gestión administrativa del Ente Público, en donde los funcionarios salientes no realizan la entrega de la documentación que se generó durante su gestión.</li> <li>• Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDFEFM.</li> </ul>
Falta de documentación comprobatoria del gasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios derivados del término de la gestión administrativa del Ente Público, en donde los funcionarios salientes no realizan la entrega de la documentación que se generó durante su gestión.</li> <li>• Falta de controles en los registros contables e integración de expedientes.</li> <li>• Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDFEFM.</li> <li>• Falta de claridad de la LDFEFM.</li> </ul>
Pagos improcedentes o en exceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconocimiento de la LDFEFM.</li> <li>• Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDFEFM.</li> </ul>

#### IV. VII BUEN GOBIERNO

Con el análisis de la información proporcionada por las entidades federativas, se determinó el impacto que se obtuvo en la fiscalización al cumplimiento de las obligaciones de la LDFEFM, y que se derivan de los resultados que se obtuvieron, tanto administrativa como financieramente, de acuerdo con los diversos componentes que en el deber ser debieron estar atendidos.

De esa manera, se desglosan las principales debilidades gubernamentales por parte de las entidades federativas que fueron objeto de revisión de la LDFEFM en la fiscalización superior de la CP 2020.

Liderazgo y Dirección: se identificó que no se fijó adecuadamente el tono y dirección para la organización, con el fin de asegurar que su desempeño sea congruente con las más altas normas profesionales. Asimismo, no se aseguró contar con los mecanismos necesarios para contar con un desempeño eficiente y de alta calidad para promover mejoras permanentes.

Planificación Estratégica y Operativa: en los entes 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 le 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.

Controles Internos: no se aseguró la existencia e implementación de las estructuras, normas, regulaciones y procedimientos adecuados que garantizaran el logro de los objetivos deseados.





## **CAPÍTULO V.**

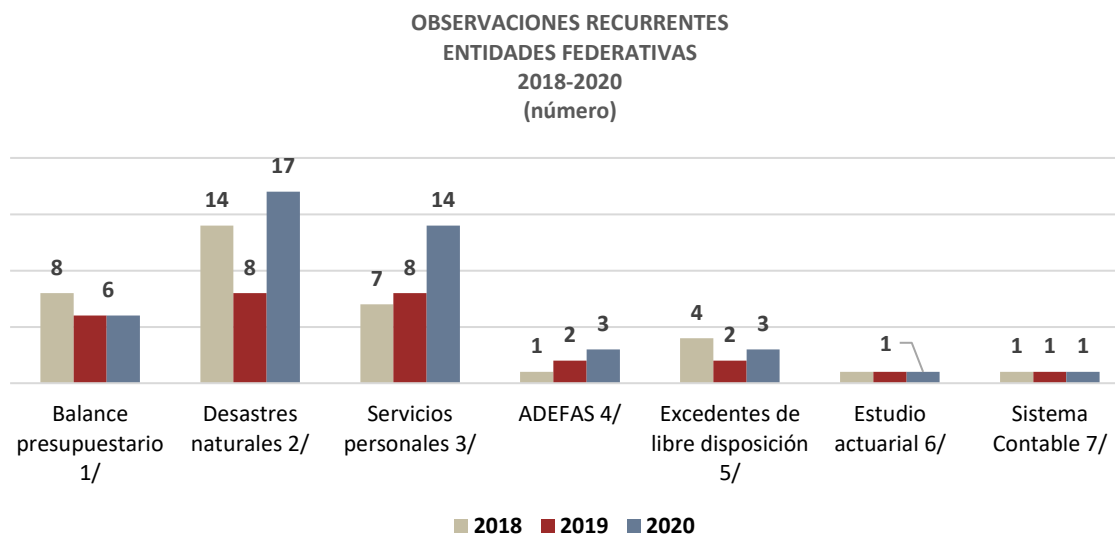
### **ANÁLISIS DE LA RECURRENCIA DE LAS CUENTAS PÚBLICAS**

Las auditorías practicadas a la CP 2016 versaron sobre el financiamiento, y se detectaron como principales irregularidades la gestión de contratación con 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, se verificaron los cinco aspectos principales de la Ley: reglas de disciplina financiera y hacendaria, contratación de deuda de corto y largo plazos, deuda estatal garantizada, 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; excederse en el tope del monto permitido por Adeudos Fiscales Anteriores, y no acreditar el destino de los ingresos excedentes conforme lo permite la normativa; falta de registro en el RPU; diferencias de información reportada entre el Sistema de Alertas y la CP.

#### **a) Entidades federativas**

Las entidades federativas fueron fiscalizadas a partir de la CP 2018, y las principales observaciones se encuentran vinculadas con las Reglas de disciplina financiera, conforme se observa a continuación:



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

1/ Incumplimientos con el principio de sostenibilidad establecido en la LDFEFM, al presentar balances presupuestarios y/o balances presupuestarios de recursos disponibles negativos, así como inconsistencias en el llenado de los formatos a que hace referencia la LDFEFM.

2/ Falta de constitución y/o apartación al fideicomiso para atender a la población afectada y los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionados por la ocurrencia de desastres naturales

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

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

5/ No acreditó la aplicación y destino dispuesto en la LDFEFM.

6/ No dispone de un estudio actuarial, de acuerdo con lo establecido en la LDFEFM.

7/ El sistema de contabilidad gubernamental no se encuentra alineado al CONAC y/o no presentar evidencia para constatarlo; así como incongruencia en la información generada en el sistema de contabilidad gubernamental y lo presentado en la CP.

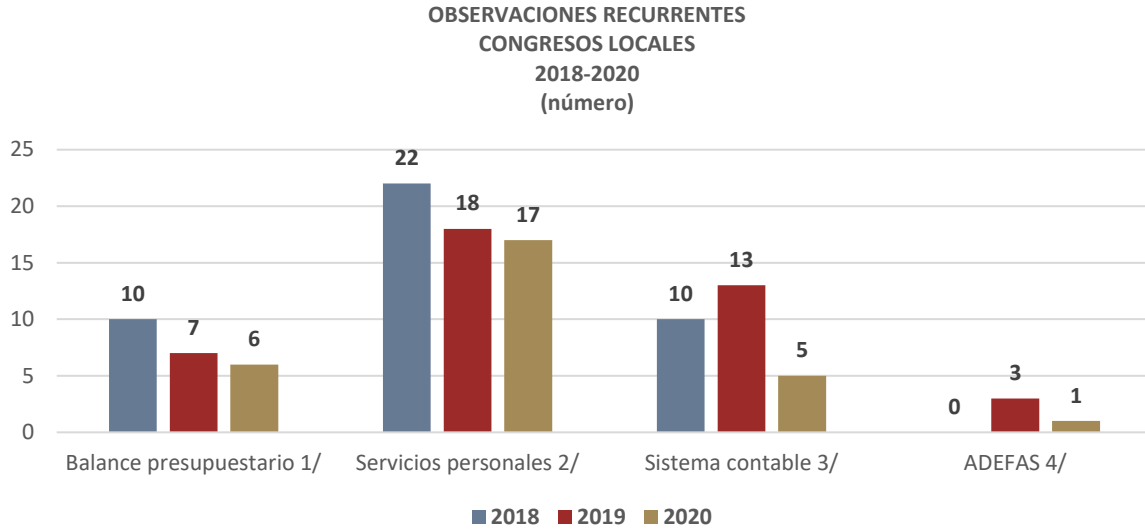
De lo anterior, se observa que en lo general se ha mantenido el número de observaciones en las entidades federativas para 2020, y se denota que aún no se encuentran alineadas a las disposiciones de la LDFEFM.

Se observa que las principales recurrencias en las entidades federativas susceptibles de cuantificación son la falta de constitución del Fideicomiso, así como el realizar la aportación correspondiente, y en servicios personales, realizar incrementos una vez aprobado el presupuesto.

Respecto de las irregularidades de índole administrativa, siguen detectándose errores en el requisitado de los formatos LDFEFM, por lo que aún se observa la falta de capacitación de los funcionarios encargados de tal actividad.

## b) Congresos locales

Respecto de los Congresos Locales, se presenta un comparativo de las recurrencias en las irregularidades detectadas durante 2018, 2019 y 2020, particularmente en las Reglas de disciplina financiera, en las que se observa recurrencia.



**FUENTE:** Elaborado por la ASF con los informes de auditoría de las CP 2018, CP 2019 y CP 2020.

<sup>1/</sup> Incumplimientos con el principio de sostenibilidad establecido en la LDFEFM, al presentar balances presupuestarios y/o balances presupuestarios de recursos disponibles negativos, así como inconsistencias en el llenado de los formatos a que hace referencia la LDFEFM.

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

<sup>3/</sup> El sistema de contabilidad gubernamental no se encuentra alienado al CONAC y/o no presentar evidencia para constatarlo; así como incongruencia en la información generada en el sistema de contabilidad gubernamental y lo presentado en la CP.

<sup>4/</sup> Asignación presupuestal que excede los límites establecidos en la LDFEFM y/o montos pagados que exceden los límites.

De lo anterior, se observa que en lo general se ha disminuido el número de observaciones en los Congresos Locales para 2020, de donde se infiere que se están alineando a las disposiciones de la LDFEFM.

Se observa que las principales recurrencias en los Congresos Locales susceptibles de cuantificación es en Servicios Personales con motivo de realizar incrementos una vez aprobado el presupuesto.

Respecto de las irregularidades de índole administrativa, siguen detectándose errores en el requisitado de los formatos LDFEFM que conlleva a generar balances presupuestarios negativos.

## V. I RECOMENDACIONES

- Realizar una capacitación constante a los servidores públicos que intervienen en el proceso de presupuestación y ejecución de los recursos, ya que diversos temas pudieran 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 capacitación y actualización de los funcionarios que requisitan los formatos de la LDFEFM, además de que se emitan criterios más claros respecto de su correcto requerimiento que permita seguir instrucciones claras y dar cabal cumplimiento a la normativa.
- Realizar una adecuada coordinación entre el sector central y los entes públicos, a fin de que todos cumplan debidamente con la LDFEFM.
- Llevar a cabo un adecuado control de los registros con que se cuenta, ya que diversas irregularidades atienden a la falta de información por parte de las Entidades Fiscalizadas como los registros extemporáneos en el RPU o no acreditar el destino de los excedentes, o la falta de información por cambio de administración.
- Realizar una modificación a la normativa ya que existen algunos supuestos no previstos que complican a los Entes Públicos como la previsión de apoyos extraordinarios en Servicios Personales o cuestiones de carácter extraordinario como la pandemia generada por el SARS-COV-2 (COVID-19).

## **CAPÍTULO VI.**

### **CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES**

Conforme a lo revisado en los capítulos anteriores, a cuatro años de la entrada en vigor de la LDFEFM, los Entes Públicos se enfrentan a un entorno en donde existen las consideraciones siguientes:

#### **c.1 Entidades federativas**

- Las entidades federativas optan por reestructurar y refinanciar sus deudas; asimismo, prevalece la contratación de obligaciones a corto plazo para cubrir insuficiencias líquidas de carácter temporal.
- Las reestructuras y refinanciamientos en su mayoría cuentan con la autorización de la Legislatura local.
- Conforme a los resultados del Sistema de Alertas, los resultados globales han mejorado sus perfiles de resultados ante dicho sistema, y se contribuye a la responsabilidad hacendaria, ya que conforme a éste se determina el TFN.
- En relación con las Reglas de Disciplina Financiera, se ha registrado, en términos generales, una disminución en el crecimiento del gasto canalizado al pago de nómina, conocido también como de Servicios Personales, y se cuenta con los sistemas de registro de control y erogaciones que les permite realizar una mejor planeación.
- 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 se cumple de mejor manera la obligación que tienen respecto de los límites establecidos por la Ley para su presupuestación (aprobación) y ejecución.
- 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.
- Diversas entidades federativas han realizado proyectos de inversión pública productiva de un monto mayor a 10 millones de UDIS, para la construcción, mejoramiento, rehabilitación o reposición de bienes de dominio público, y la adquisición de bienes asociados con el equipamiento de dichos bienes de dominio público.

- 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.
- El 84% de las entidades ha constituido el fideicomiso a que se refiere el artículo 9 de la LDFEM, lo cual les servirá para enfrentar los desastres naturales que sufra.
- A partir de la LDFEFM, se presenta la información más actualizada de la situación que guardan las pensiones de los trabajadores que forman parte de los gobiernos de las entidades federativas, lo que permite poner en perspectiva una de las presiones adicionales a las que se enfrentan las entidades federativas, en razón de la falta de información sobre el pasivo y la situación de los sistemas de pensiones locales.
- Se cuenta con Sistemas de Contabilidad Gubernamental alineados a la LGCG.
- Se observa, en lo general, un debido requisitado de los formatos emitidos por el CONAC.
- En general, se cumple la obligación de inscribir en tiempo y forma las obligaciones en el RPU.

## **c.2 Congresos Locales**

- Los Congresos Locales, en 2020, no contrataron financiamientos y obligaciones con instituciones del sistema financiero, y ya no se ha detectado que accedieran a recursos mediante convenios con otras dependencias.
- En materia de Servicios Personales, se observa un mayor cumplimiento ya que mayor número de Congresos Locales ha respetado los límites establecidos en los artículos 10 y 13, fracción V, de la LDFEFM.
- 30 Congresos Locales cuentan con el sistema de control de erogaciones personales.
- En el tema de pensiones, aunque se encuentran adheridos a las instituciones de seguridad social, 4 Congresos Locales han realizado su estudio actuarial.
- En los Congresos Locales se destacó que ya se requisitan de mejor manera los formatos de la LDFEFM.
- Se opta por realizar ampliaciones presupuestarias y modificaciones principalmente entre los capítulos 1000 y 4000.
- Se cuenta, en lo general, con Sistemas de Contabilidad Gubernamental externos alineados a lo establecido por el CONAC.

- Respecto de las obligaciones materialmente legislativas, contenidas en los numerales 23 y 24 de la LDFEFM, conforme a los cuales la Legislatura local autoriza los montos máximos de contratación de financiamientos y obligaciones después de analizar la capacidad de pago del Ente Público respectivo, y que la Legislatura debe ser informada de los refinanciamientos o reestructuraciones realizados, se observó que en aquellos casos en que la entidad federativa requería autorización de la Legislatura local se efectuó el análisis correspondiente.

### **c.3 PJ locales**

- En materia de Servicios Personales, se observaron incumplimientos del límite establecido en los artículos 10, fracción I, y 13, fracción V, de la LDFEFM.
- Los 12 PJ locales cuentan con un sistema de control de erogaciones.
- En el tema de pensiones, éstas se encuentran adheridas a las instituciones de seguridad social; sin embargo, dos PJ locales realizaron su propio estudio actuarial.
- En los PJ locales auditados se destacó que los formatos de la LDFEFM fueron debidamente requisitados, y que salvo un PJ auditado, todos incurrieron en balances sostenibles.
- Los 12 PJ locales cuentan con un SCG de creación externa, alineados al CONAC.

### **c.4 DIF auditados**

- Los 12 DIF auditados no han contratado financiamientos y obligaciones con instituciones del sistema financiero.
- En materia de Servicios Personales, se vulneró en lo general el límite establecido en el artículo 10, fracción I, de la LDFEFM, y se han suscitado casos en los que se presupuesta debidamente pero durante el ejercicio fiscal se realizan ampliaciones, lo cual contraviene lo señalado en la fracción V del artículo 13 de la LDFEFM.
- En el tema de pensiones, éstas se encuentran adheridas a las instituciones de seguridad social.
- En lo general, existió la consecución de balances presupuestarios sostenibles.
- Los formatos de la LDFEFM fueron, en lo general, debidamente requisitados.
- Se cuenta con un SCG alineado a lo establecido por el CONAC.

Ahora bien, considerando que la LDFEFM establece un conjunto de obligaciones, restricciones y procedimientos, adicionales a lo previsto en los ordenamientos locales, que deben cumplir los diversos entes públicos ubicados en los niveles de gobierno de las entidades federativas o de los Municipios, aunado a que resulta ser una normativa sumamente técnica y de alcances operativos. Esto principalmente queda de manifiesto en uno de sus componentes iniciales: las Reglas de Disciplina Financiera, por lo que resulta necesario que los funcionarios que intervengan en su cumplimiento se encuentren debidamente capacitados y se efectúe debidamente una coordinación entre las Secretarías de Finanzas en relación con la presupuestación que efectúan los Entes Públicos.

Asimismo, se destaca que nos encontramos con supuestos que limitan la ejecución de recursos en Servicios Personales sin que distinga la fuente de financiamiento, lo que puede ocasionar una aparente antinomia, y que al no estar debidamente dilucidado puede generar violaciones a la LDFEFM, además de que se presentan supuestos ajenos a los Entes Públicos como el caso de los apoyos extraordinarios para Servicios Personales, por lo que en aquellos casos en los que se presente dichos supuestos es conveniente consultar con las autoridades facultadas para tal efecto, y así, evitar transgresiones a 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 en la revisión del ejercicio fiscal 2020, se hacen los comentarios siguientes:

***Crterios para la elaboracin y presentacin homognea de la informacin financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios***

Se observa que las entidades federativas requisitan de manera distinta los formatos correspondientes a los Servicios Personales, en virtud de que no se cuenta con reglas claras para tal efecto, además de que se encuentran diferencias con lo reportado en la Cuenta Pública.

Asimismo, se siguen detectando diferencias en el requisitado de los balances presupuestarios.

Por otro lado, se estima que en el formato 6d no es claro identificar si hay personal administrativo dentro del personal de seguridad pública.



### ***Balance presupuestario y de recursos disponibles***

Respecto del principio de sostenibilidad definido en la LDFEFM, la ASF considera que incluir el financiamiento neto en dichos balances significa un margen mayor de gasto público, lo que podría implicar presiones inerciales para las finanzas públicas, en virtud de que el Ente Público tendría que recurrir al financiamiento para sufragar el gasto y asegurar un resultado mayor o igual que cero en dichos balances, lo que en el largo plazo podría comprometer el cumplimiento del principio de sostenibilidad.

Asimismo, los esfuerzos de consolidación fiscal que permiten a las entidades federativas y los municipios 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.

### ***Proyecciones financieras***

En las proyecciones de ingresos y egresos de las entidades federativas y los municipios, además de considerar las premisas empleadas en los CGPE y utilizar los formatos del CONAC, se considera necesario que éstas se realicen de acuerdo con el comportamiento histórico de las finanzas públicas de cada entidad, así como de las políticas económicas por instrumentar con el propósito de identificar riesgos y, en su caso, establecer planes de ajuste en las finanzas públicas locales, antes de que se generen balances deficitarios.

### ***Estudio actuarial***

Respecto de la presentación del estudio actuarial, además de cumplir con los principios de transparencia y máxima publicidad de la información financiera al revelar en la CP la totalidad de sus obligaciones e incluir las estimaciones de las pensiones presentes y futuras, se considera conveniente que las entidades federativas y los municipios constituyan e incrementen las reservas financieras, estimadas mediante estos estudios en los términos previstos en la LDFEFM, para contar con los elementos que les permitan realizar una planeación financiera que otorgue suficiencia para el pago de la totalidad de sus obligaciones en el corto, mediano y largo plazos. No sobra mencionar que este tipo de presión financiera que cuenta con un reconocimiento, y no forma parte de los pasivos para efectos de la LDFEFM, no es tomada en consideración para efectos de las mediciones en el Sistema de Alertas.

### ***Constitución del Fideicomiso para la prevención de desastres naturales***

Las entidades federativas, en su totalidad, deben constituir el Fideicomiso que les mandata la LDFEFM, para que cuenten y generen las reservas financieras necesarias que les permitan enfrentar

los desastres naturales que se susciten en su entorno geográfico, y para llevar a cabo acciones para prevenir y mitigar su impacto en las finanzas estatales; se observa que con la intervención de la ASF, diversas entidades federativas han constituido dicho Fideicomiso.

### ***Constitución de asociaciones público-privadas***

Las entidades federativas durante 2020 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 de que en materia de gasto se adquirirían, a fin de no generar presiones en las finanzas públicas de la entidad 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 fueron destinados, puedan preservar los principios de trazabilidad, transparencia y congruencia. Para ello se estima conveniente que los entes públicos implementen las medidas de control más adecuadas, de acuerdo con su organización interna.

### ***Operación y gestión de información del Sistema Contable***

Las entidades federativas, cuentan con un sistema contable que se encuentra armonizado con las disposiciones del CONAC; asimismo, se emiten los reportes de acuerdo con la normativa vigente. En este aspecto, se requiere que los entes fiscalizados cuenten con controles que les permitan conciliar las cifras de los reportes con los formatos CONAC y con lo que se reporta en la CP, a fin de evitar diferencias en la información publicada, ya que aunque 31 entidades federativas cuentan con éste, una entidad federativa aún genera su información en Excel.

### ***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 ésta sea la palanca que sirva para impulsar 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.

Asimismo, la deuda pública que contraten los entes públicos debe tener un mejor control de su destino, ya que prácticamente cualquier concepto puede ser considerado insuficiencia de liquidez temporal, y se puede optar por una mayor contratación de este tipo de obligaciones 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, se informe a la Legislatura Local.

### ***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.

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.

### ***Sistema de alertas***

Se estima conveniente que se fortalezca la evaluación de los Entes Públicos, ya que se observa que varios no presentan la documentación suficiente para ser evaluados, y quienes sí están siendo evaluados son los sectores paraestatales y paramunicipales relacionados con los organismos operadores de agua potable.