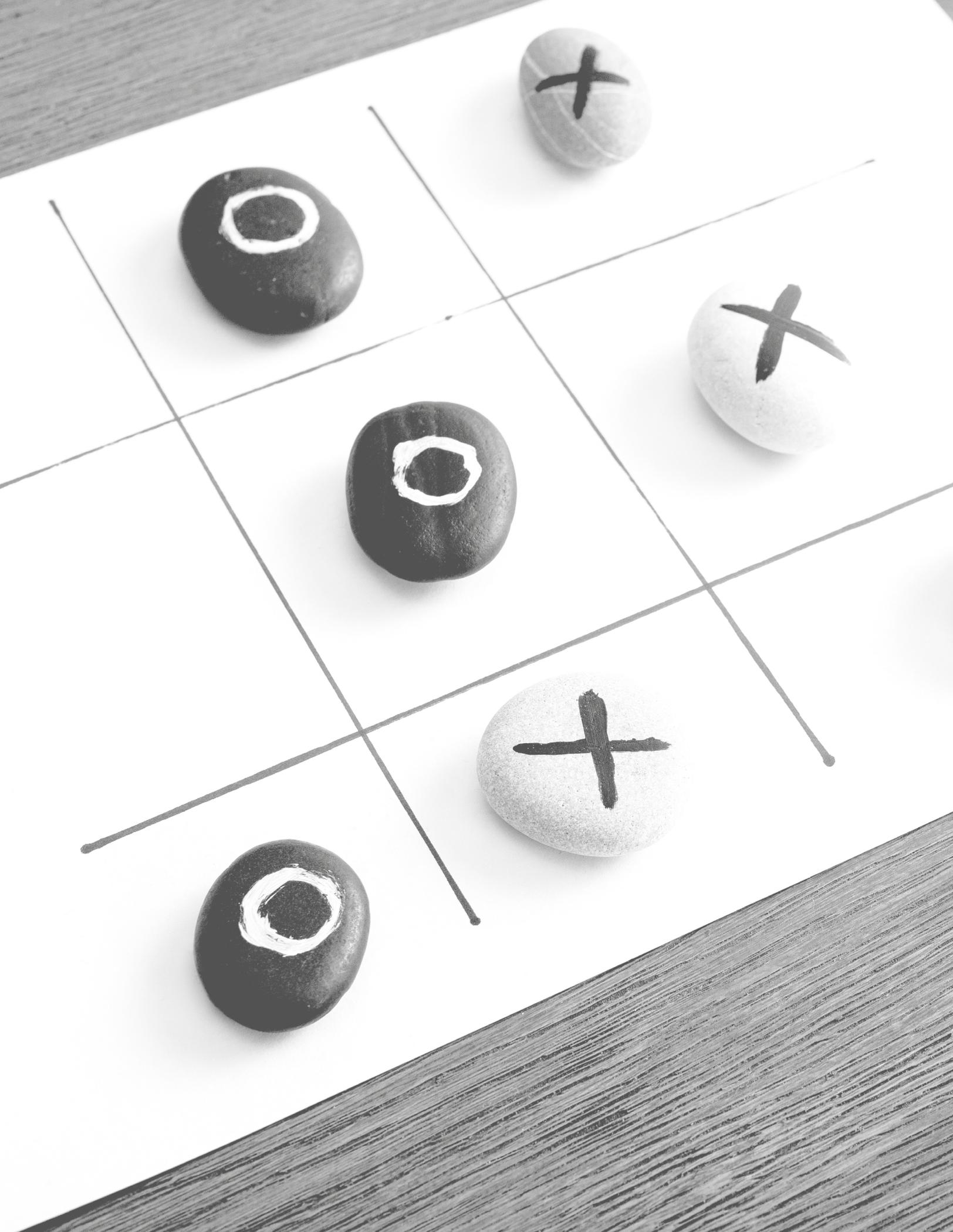
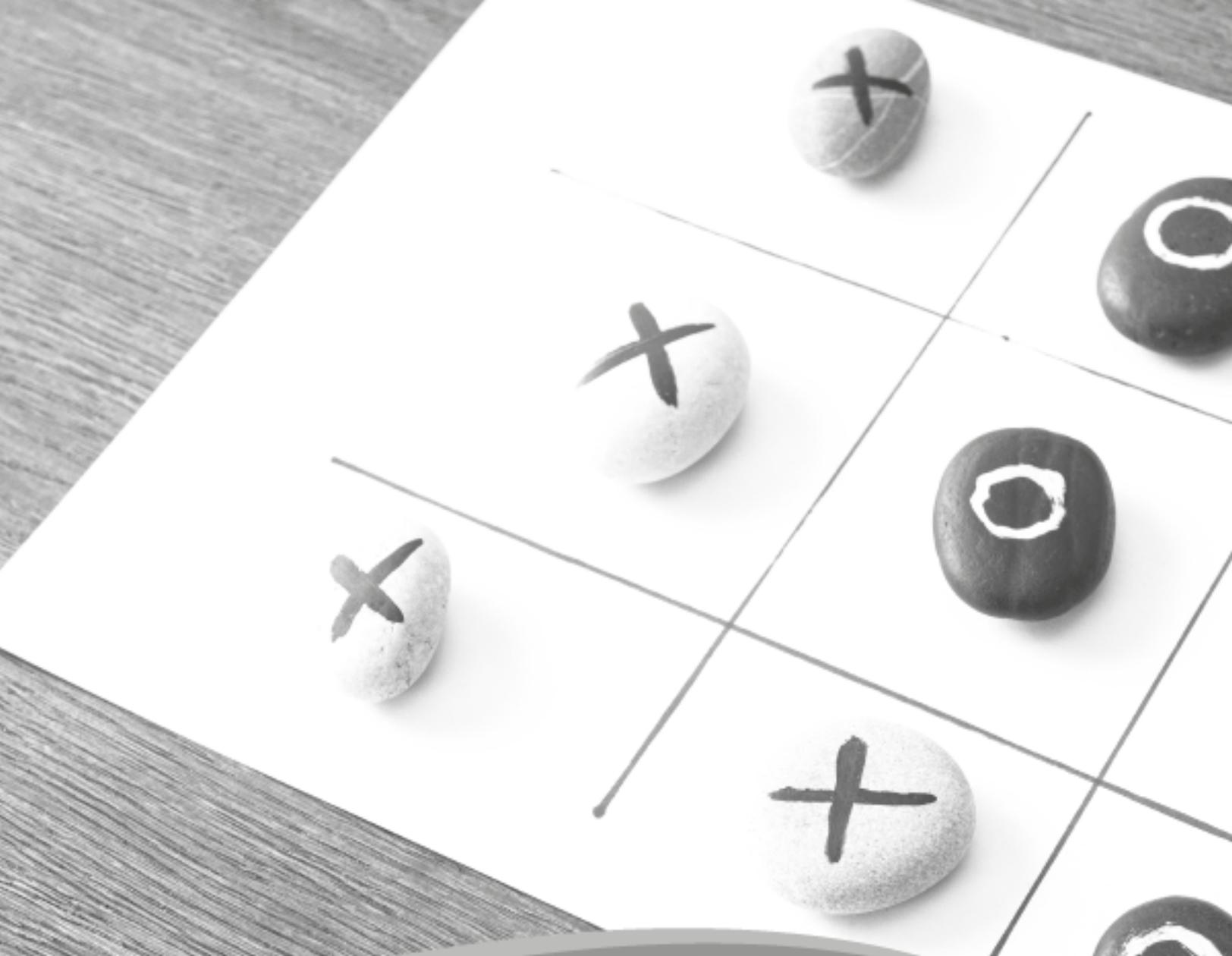


Temas estratégicos para alcanzar la
DISCIPLINA FINANCIERA
estatal y municipal

2021

César Bojórquez León | José de Jesús Guízar Jiménez | Daniela Michel Quintero Pinedo
Rafael Nambo Jacobo | Ricardo Ayala Villagrana





**Temas estratégicos para alcanzar la
DISCIPLINA FINANCIERA
estatal y municipal**

2021

César Bojórquez León | José de Jesús Guízar Jiménez | Daniela Michel Quintero Pinedo
Rafael Nambo Jacobo | Ricardo Ayala Villagrana

Consejo directivo

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila, Representante del Grupo Zonal 2 y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

DR. FERNANDO ARECHEDERRA MUSTRE
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

L.C. ADALBERTO GONZÁLEZ HIGUERA
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California y Representante del Grupo Zonal 1

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas y Representante del Grupo Zonal 3

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes y Representante del Grupo Zonal 4

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato y Representante del Grupo Zonal 5

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y Representante del Grupo Zonal 6

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz y Representante del Grupo Zonal 7

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche y Representante del Grupo Zonal 8

LIC. CARLOS GARCÍA LEPE
Director General de INDETEC

Asamblea general

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

L.C. ADALBERTO GONZÁLEZ HIGUERA
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

LIC. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

DR. ARTURO FUENTES VÉLEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

M.A. SANTIAGO CHÁVEZ CHÁVEZ
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA
Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

LIC. TULIO SAMUEL PÉREZ CALVO
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO
Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de Hidalgo

C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES
Secretario de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco

MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA
Secretario de Finanzas del Estado de México

LIC. CARLOS MALDONADO MENDOZA
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

MTRA. MÓNICA BOGGIO TOMASAZ MERINO
Secretaria de Hacienda del Estado de Morelos

L.C. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla

LIC. MARTHA LORENA LEAL RUIZ
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro

M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ
Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

LIC. DANIEL PEDROZA GAITÁN
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

ING. LUIS ALBERTO DE LA VEGA ARMENTA
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

C.P. SAID ARMINIO MENA OROPEZA
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas

ING. MARÍA ALEJANDRA MARISELA NANDE ISLAS
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

LIC. OLGA ROSAS MOYA
Secretaria de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán

DR. RICARDO OLIVARES SÁNCHEZ
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

Consejo técnico editorial

Presidente

Lic. Carlos García Lepe

Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvia Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutierrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

Secretario Técnico

Mtro. Enrique Arturo Alderete Ibarra

Revisión de estilo y redacción

Dra. Nadia Talamantes Ayala

Diseño editorial y de portada

LDCG. Aurea Eleni Maciel Castillo

LDCG. Soraya Abrego Sánchez

Derechos Reservados© **ISBN: 978-607-98641-2-5 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)** Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jalisco, México.

Primera edición electrónica: 2021

Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en este documento, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

Presentación

En los últimos años uno de los pilares de los trabajos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha sido fortalecer la línea editorial y la capacitación de los servidores públicos locales, en respuesta al programa de trabajo aprobado tanto como a las encomiendas de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Este es, pues, un esfuerzo que conjunta ambos cometidos.

A partir del segundo trimestre de 2020, la economía mexicana se desarrolló en un contexto afectado por la propagación de la enfermedad Covid-19 ocasionada por el coronavirus SARS-CoV2, hecho que ha generado una nueva etapa, no solo para la economía, sino también para las finanzas públicas. Ante esta situación se vio afectada de manera importante la actividad productiva nacional y, en consecuencia, la recaudación tributaria y no tributaria de nuestro país. Asimismo, es oportuno subrayar que el año 2021 reviste un ejercicio fiscal de enormes retos debido a que es necesario, en primer lugar, superar la fuerte contracción económica del año 2020 y, en segundo lugar, alcanzar el crecimiento real estimado del Producto Interno Bruto, el cual se planteó en el orden del 4.6% real de conformidad con los Criterios Generales de Política Económica 2021.

Así pues, los nuevos desafíos que enfrentan las haciendas públicas locales requieren la implementación de soluciones novedosas que les permitan continuar con el debido ejercicio de sus funciones. En este sentido, el uso de la tecnología de la información y comunicación (TIC) ha contribuido, por un lado, a disminuir los niveles de contagio entre el funcionariado público, y por otro, ha creado los espacios necesarios para continuar desarrollando los procesos administrativos y satisfacer las demandas de información y capacitación en cumplimiento de nuestra misión.

De esta manera, y con la intención de fortalecer el alcance de nuestras actividades como consultor técnico de las haciendas públicas, este Instituto ha venido desarrollando desde hace varios años capacidades técnicas en el manejo de herramientas tecnológicas con el propósito de generar productos de calidad en el ámbito de nuestras atribuciones. Un ejemplo de ello es la difusión de documentos, artículos, estudios especiales y opiniones técnicas, con análisis que contribuyan al desarrollo integral de las haciendas públicas en México.

Bajo este enfoque, las actividades que desarrolla INDETEC están diseñadas con total apego al marco jurídico vigente y a la normatividad aplicable en el ámbito del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en materia de ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública, así como los ejes transversales como son la contabilidad gubernamental, disciplina financiera, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Amén de lo anterior, la ocurrencia del Covid-19 nos ha llevado a instrumentar las medidas sanitarias oportunas para garantizar la salud de nuestro equipo de trabajo y de los funcionarios que participan en nuestros eventos de capacitación; por tal motivo, se han generado los espacios virtuales necesarios para llevar a cabo esta capacitación de manera remota con el apoyo de instructores en tiempo real, cuyo objetivo ha sido acercar a los servidores públicos estatales y municipales las herramientas de conocimiento que nos demandan para hacer frente a este nuevo entorno.

Ante este escenario, el programa de trabajo de INDETEC previsto para el ejercicio 2021 contempla dentro de sus acciones estratégicas: *“Proporcionar instrumentos para el desarrollo de competencias técnicas orientadas al logro de resultados efectivos en las administraciones hacendarias estatales y municipales”* y, como una acción específica, *“Auxiliar en la consolidación de la Disciplina Financiera estatal y municipal”*.

Es importante mencionar que el panorama electoral previsto para el año 2021 se caracteriza por una renovación de diputaciones federales, de 15 gubernaturas, así como de 1,926 ayuntamientos y alcaldías en 30 entidades federativas; circunstancia que lleva al Instituto a redoblar sus esfuerzos en el desarrollo de material didáctico de utilidad para los servidores públicos y la ampliación en la cobertura de los servicios de capacitación.

Frente a este panorama, el presente trabajo tiene como objetivo apoyar a los servidores públicos del ámbito estatal y municipal en la comprensión de los temas de responsabilidad hacendaria que establece la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) para un manejo sostenible de sus finanzas locales.

Asimismo, correspondiendo a la confianza que nos brindan, deseamos que este documento sea de provecho para el fortalecimiento de los procesos operativos de planeación, programación, formulación, autorización, contratación y registro de los financiamientos y obligaciones a que se refiere la LDF, así como para las etapas de formulación y ejercicio del presupuesto de egresos de las entidades federativas y los municipios.

La elaboración del presente estudio contó con la dirección del Mtro. César Bojórquez León, y la participación del Mtro. José de Jesús Guízar Jiménez, la Mtra. Daniela Michel Quintero Pinedo, el Mtro. Rafael Nambo Jacobo y el Lic. Ricardo Ayala Villagrana, personal técnico adscrito a la Dirección de Disciplina Financiera del Instituto.



Lic. Carlos García Lepe

Director General

Índice

Glosario de siglas y acrónimos	15
Capítulo I. Antecedentes de la disciplina financiera local en México	17
Capítulo II. Las bases constitucionales de la disciplina financiera	21
2.1. Principio de Estabilidad de las Finanzas Públicas	22
2.2. Facultad del Congreso de la Unión	22
2.3. Comisión Bicameral	23
2.4. Contratación de deuda pública local	23
2.5. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación	24
2.6. Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas	25
2.7. Responsabilidades de los servidores públicos	25
2.8. Implicaciones legislativas para las Entidades Federativas y los Municipios	26
Capítulo III. La disciplina financiera en los gobiernos locales	27
3.1. Ámbito material de la LDF y sujetos obligados	27
3.2. Los Ejes de la Ley de Disciplina Financiera	29
3.2.1. Eje 1. Reglas de disciplina financiera	30
3.2.2. Eje 2. Sistema de Alertas	31
3.2.3. Eje 3. Contratación de Deuda Pública y Obligaciones	32
3.2.4. Eje 4. Deuda Estatal Garantizada	33
3.2.5. Eje 5. Registro Público Único	34
Capítulo IV. Estructura y contenido de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios	35
4.1. Disposiciones Generales	35
4.2. Reglas de disciplina financiera	36
4.3. Deuda pública y obligaciones	37
4.4. De la información y rendición de cuentas	38
4.5. De las sanciones	40
Capítulo V. Los pasivos directos y contingentes de gobiernos locales	41
5.1. Los pasivos en los gobiernos locales	41
5.2. Registro de los pasivos directos	41
5.3. Saldo total de los financiamientos y obligaciones de los Entes Públicos inscritos en el RPU	44

5.4. Obligaciones a corto plazo	45
5.4.1. Registro de obligaciones a corto plazo	45
5.4.2. Las obligaciones de corto plazo como parte del Financiamiento Neto	46
5.5. Pasivos contingentes distintos a los registrados en los términos de la LDF	47
5.5.1. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	48
5.5.2. Pasivos por pensiones de los servidores públicos locales	49
5.5.3. Pasivos por juicios laborales	51
Capítulo VI. La evaluación del Sistema de Alertas y la asignación del Techo de Financiamiento Neto	53
6.1. Fundamento del Sistema de Alertas	53
6.2. Reglamento del Sistema de Alertas	55
6.3. Actualización y publicación de los resultados del SdeA	56
6.4. Aplicación del Techo de Financiamiento Neto para los Entes Públicos. Disposiciones Transitorias	57
6.4.1. Techo de Financiamiento Neto de las Entidades Federativas	58
6.4.2. Techo de Financiamiento Neto de los Municipios	58
6.4.3. Techo de Financiamiento Neto de los Entes Públicos distintos a la Administración Pública Centralizada de las Entidades Federativas y Municipios	58
Capítulo VII. Presupuestación del capítulo 1000. Límite a la asignación global de servicios personales	59
7.1. Los servicios personales en el gasto público	59
7.2. Asignación global de servicios personales de acuerdo a la disciplina financiera	59
7.2.1. Elementos a considerar para el cálculo de servicios personales	60
7.2.2. El Crecimiento Real y el Crecimiento Nominal	61
7.2.3. Ejemplo Práctico (Presupuestación para el ejercicio fiscal 2021)	62
Anexo	65
Capítulo VIII. Tratamiento de los ingresos excedentes	67
8.1. Ingresos excedentes de acuerdo a la disciplina financiera	67
8.2. Problemática para operar los ingresos excedentes	68
8.2.1. Estado de Zacatecas	69
8.2.2. Estado de Nuevo León	70
8.2.3. Estado de México.	71
8.3. Consideraciones finales	73
Capítulo IX. Reintegro de las Transferencias Etiquetadas no Ejercidas	75
9.1. Gasto Federalizado	75
9.2. Principio de anualidad de los recursos federales etiquetados	76
9.3. Obligación de Reintegro de las Transferencias Federales Etiquetadas no Devengadas	76
9.3.1. Supuestos para el reintegro de los recursos	78
9.4. Mecánica para realizar el reintegro a la TESOFE	79
9.5. Propuesta de Reforma a la LDF	80

Capítulo X. Fiscalización Superior de la Disciplina Financiera	81
10.1. De la Fiscalización de la disciplina financiera en las entidades federativas y sus municipios	82
10.2. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación	82
10.3. Fiscalización de la Cuenta Pública 2018	85
10.3.1. Resultados de la Fiscalización Superior 2018	87
10.3.2. Causa Raíz de las Irregularidades detectadas en la CP2019	90
10.4. Fiscalización de la Cuenta Pública 2019	91
10.4.1. Resultados de la Fiscalización Superior 2019	92
10.4.2. Causa Raíz de las Irregularidades detectadas en la CP2019	92
Capítulo XI. Avances en la implementación de la disciplina financiera	97
11.1. Saldo de los Financiamientos en el Registro Público Único	97
11.2. Determinación del Nivel y Techo de Financiamiento Neto a través del Sistema de Alertas	98
11.3. Formatos para la Presentación Homogénea de Información Financiera	98
11.4. Reformas a la LDF	100
11.4.1. Ajustes a definiciones legales y nuevos conceptos	100
11.4.2. Forma de compensar los incrementos de gasto	101
11.4.3. Exención para realizar los estudios de evaluaciones de costo-beneficio	101
11.4.4. Destino de los ingresos excedentes	101
11.4.5. Exención para realizar los estudios de impacto presupuestario	102
11.4.6. Destino del recurso para atender a población afectada por desastres naturales	102
11.4.7. Contratación de refinanciamiento o reestructura sin autorización de la Legislatura local	102
11.4.8. Implementación del proceso competitivo	103
11.4.9. Contratación de obligaciones a corto plazo	103
11.4.10. Evaluación del Sistema de Alertas	103
11.4.11. Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas	103
11.4.12. Publicación de resultados del Sistema de Alertas	104
11.4.13. Inscripción de obligaciones de corto plazo y las emisiones bursátiles en el RPU	104
11.5. Consideraciones finales	104
Capítulo XII. La disciplina financiera en tiempos de Covid-19	105
12.1. Balance presupuestario sostenible	106
12.2. Adecuaciones presupuestales: La reducción del gasto	107
12.3. Ahorros y economías	107
12.4. Disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos	107
ANEXO.- Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	109
Fuentes consultadas	140

Glosario de siglas y acrónimos

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
APP	Asociación Público-Privada
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CFEM	Código Financiero del Estado de México y sus Municipios
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEG	Deuda Estatal Garantizada
DOF	Diario Oficial de la Federación
ILD	Ingresos de Libre Disposición
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LDF	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LDFRHZ	Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
PAAF	Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior
PIB	Producto Interno Bruto
RPU	Registro Público Único
SdeA	Sistema de Alertas
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TESOFE	Tesorería de la Federación
TFN	Techo de Financiamiento Neto
UCEF	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

Capítulo I. Antecedentes de la disciplina financiera local en México

El 26 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”¹, que entró en vigor el día siguiente al de su publicación. Conforme a este Decreto de reforma constitucional, en términos del artículo 73, fracciones VIII y XXIX-W, el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer en las leyes, las bases generales para que los estados, el Distrito Federal² y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno puedan afectar las participaciones que les correspondan para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de los mismos de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago de manera oportuna y transparente en un registro público único; un sistema de alertas que califique el nivel de endeudamiento de dichos entes públicos; la posibilidad de otorgar el aval federal a la deuda de los estados y los municipios; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.

En este tenor, el 17 de agosto de 2015 el Ejecutivo Federal presentó ante los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión la “Iniciativa de Decreto por el que se Expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se Reforman las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental”.

Así mismo, y en concordancia con el Pacto Federal y las diferencias en las finanzas de los estados y municipios, se da la potestad para que las entidades federativas emitan regulaciones locales en materia de disciplina financiera, con apego al marco legal establecido por el Congreso de la Unión.

1 En lo sucesivo Decreto (DOF 26/05/2015).

2 Hoy Ciudad de México, el cambio de denominación se produjo mediante Decreto del 29 de enero de 2016, que la elevó a rango de entidad federativa.

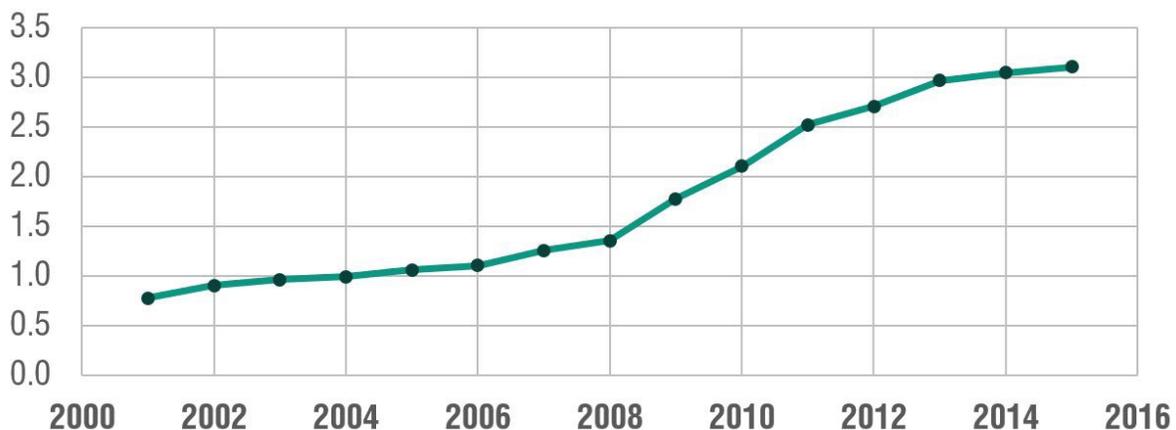
La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), que vio la luz en abril de 2016, fue concebida como un instrumento de política pública responsable, además de ser una solución preventiva al comportamiento de la deuda pública local que se observaba hasta 2015.

En ese contexto, derivado de la obligación del Estado respecto al uso integral de los recursos que dispone, se identificó una problemática en los niveles de endeudamiento de algunos entes públicos locales, lo que comprometía la estabilidad de las finanzas públicas.

Entre los antecedentes financieros importantes podemos mencionar que, en su conjunto, el nivel de endeudamiento observado en las entidades federativas y municipios durante el periodo 2001-2015 no significaba un riesgo sistémico al representar en 2015 el 3.1% del Producto Interno Bruto (PIB), no obstante que manifestó un periodo de aceleración a partir de 2008 como se aprecia en la Gráfica 1.

Consideramos que este fue uno de los factores detonantes para legislar y, de esta forma, contener la contratación de financiamientos y obligaciones en las entidades federativas y los municipios de México.

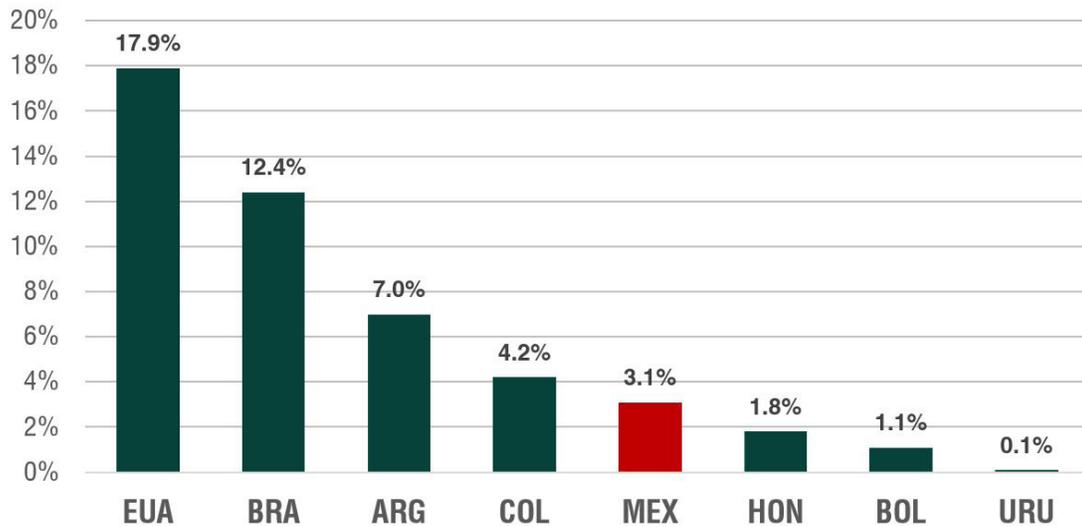
Gráfica 1. Deuda Total de los Entes Públicos Locales 2001-2015
Porcentaje del PIB Constante



Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP e INEGI 2001-2015.

Es importante señalar que, al realizar un comparativo de la deuda subnacional en México con el entorno global, se observa que en este país el porcentaje de la proporción deuda/PIB es menor al observado en otros países, tanto desarrollados como emergentes.

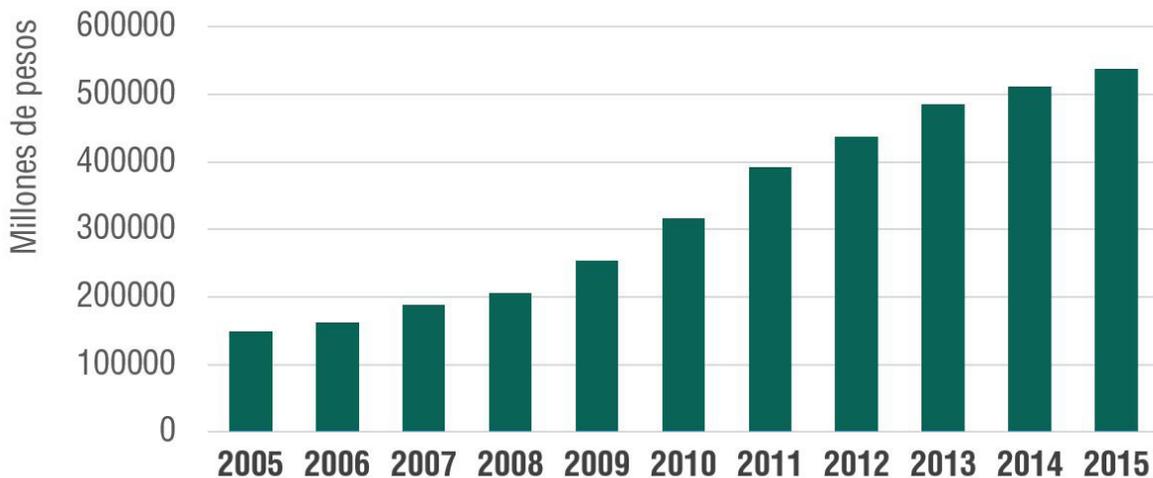
Gráfica 2. Comparativo de Deuda Subnacional como porcentaje del PIB



Fuente: UCEF (2016, p. 3).

Asimismo, como se aprecia en la Gráfica 3, la deuda local registrada a 2015 presentaba un menor ritmo de contratación, con un crecimiento moderado durante los años de 2010 a 2015, situación que se atribuyó a finanzas públicas locales mejor estructuradas.

Gráfica 3. Deuda Total de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes Públicos 2005-2015 (Pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP.

La reforma constitucional de 2015 en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria, así como la publicación de la LDF en 2016, marcaron una nueva etapa de la administración hacendaria local. Estos dos eventos son un verdadero hito en la forma en que en el presente y en el futuro se tendrán que administrar los recursos a cargo de los entes públicos subnacionales.

Capítulo II. Las bases constitucionales de la disciplina financiera

En el capítulo anterior describimos de manera breve los antecedentes que incidieron en la regulación de la disciplina financiera en México, que imponían la necesidad de crear un ordenamiento jurídico que sentara las bases para un manejo responsable de las finanzas públicas locales, así como para el uso razonable del endeudamiento público.

Ahora bien, el capítulo II lo destinaremos al análisis de las bases constitucionales de la disciplina financiera y de las implicaciones que representan para los gobiernos locales.

En 2015, el H. Congreso de la Unión aprobó algunas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que se vieron materializadas a través de la publicación el 26 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios” con efectos vinculantes a partir del día siguiente de su publicación en el mencionado sitio de divulgación oficial.

Las reformas y adiciones contenidas en el Decreto (DOF 26/05/2015), establecieron las condiciones necesarias para la promulgación y entrada en vigor, casi un año después, de la LDF.

Figura 1. Línea del tiempo del proceso legislativo en disciplina financiera



Fuente: Elaboración propia con base en UCEF (2017, p. 3).

2.1. Principio de Estabilidad de las Finanzas Públicas

El primer punto a abordar corresponde al elemento que podemos interpretar como el fundamento sobre el cual descansa la disciplina financiera, relativo al principio de estabilidad de las finanzas públicas, que se incorpora en el mandato constitucional contenido en el artículo 25 de la Constitución Federal, bajo el siguiente tenor:

Artículo 25.

...

*El Estado velará por la **estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.** El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.*

...

(CPEUM, art. 25, párrafo segundo; **énfasis añadido**)

2.2. Facultad del Congreso de la Unión

El 27 de mayo de 2015, como mencionamos páginas antes, entró en vigor la reforma constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal.

La fracción XXIX-W del artículo 73³ constitucional otorgó la facultad al Congreso para legislar en materia de responsabilidad hacendaria con base en el principio que previamente se estableció en el párrafo segundo del artículo 25 de la CPEUM.

Asimismo, el artículo 73 sufrió otra modificación en su fracción VIII para otorgar al Congreso la facultad para establecer en las leyes las bases generales en las siguientes materias, entre otras:

- Para que los Estados, Municipios y la Ciudad de México incurran en endeudamiento;
- Fijar los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones federales⁴ para efecto de cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan;

³ Además, la fracción XXIX-W del artículo 73 de la CPEUM establece que las leyes que al efecto se expidan tendrán “*por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas*” en la Federación, los estados, municipios y la Ciudad de México.

⁴ Las participaciones federales son los recursos transferidos que reciben las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (estos últimos a través de las entidades federativas) por parte de la Federación, como una medida resarcitoria para los gobiernos locales al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos que antes recaudaban con motivo de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (ASF, 2018, p. 5).

- Establecer la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente;
- Formular un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; y
- Determinar las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan las disposiciones establecidas en dichas leyes.

Por su parte el artículo Octavo transitorio del Decreto (DOF 26/05/2015) dispuso que, en la ley reglamentaria, en este caso la LDF, se establecerían las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar las mejores condiciones de mercado y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio.

2.3. Comisión Bicameral

Otro tema relevante de esta reforma se ubica en el cuarto párrafo de la fracción VIII del artículo 73 de la CPEUM que establece la intervención del Congreso, a través de una Comisión Bicameral, para analizar y emitir la opinión correspondiente con respecto a un plan de ajuste planteado por los estados que tengan una posición elevada de endeudamiento y requieran de la garantía federal para contratar empréstitos.

2.4. Contratación de deuda pública local

La reforma a la fracción VIII del artículo 117 constitucional estatuyó prohibiciones en materia de deuda pública para los gobiernos locales relacionadas con la restricción de adquirir ya sea de forma directa o indirecta obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades o particulares extranjeros, así como el pago de las mismas en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, determina el destino que deberán tener los recursos provenientes de obligaciones o empréstitos a la inversión pública productiva, refinanciamiento o reestructura de deuda pública, mismos que deberán contratarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive aquéllos que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios, prohibiendo expresamente su uso para cubrir gasto corriente.

Por otra parte, se instaure la obligación para las legislaturas locales de **autorizar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, los montos máximos** para contratar, en las mejores condiciones de mercado, empréstitos y obligaciones, previo análisis del destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago por parte del estado.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo en mención señala que los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso, además de establecer que **las obligaciones a corto plazo, 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.**

2.5. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación

En lo que refiere a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en materia de disciplina financiera es importante retomar no solo los aspectos establecidos en el Decreto (DOF 26/05/2015), también es importante abordar algunos puntos contenidos en el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”⁵ publicado un día después, el 27 de mayo de ese mismo año, en el DOF.

Las modificaciones realizadas al artículo 79 constitucional inherentes a las facultades de la ASF, publicadas el 26 de mayo de 2015, establecieron la facultad de este órgano para **fiscalizar los ingresos y egresos, la deuda pública, las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; así como el destino y ejercicio de los recursos garantizados** que hayan realizado los gobiernos locales.

En relación a las atribuciones de la ASF para fiscalizar las transferencias federales, llama poderosamente la atención que el Decreto (DOF 26/05/2015) exceptuaba dichas participaciones federales a estados y municipios de la fiscalización directa, bajo la siguiente tesitura:

Artículo 79. ...

...

...

I. ...

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, **con excepción de las participaciones federales.***

(Decreto (DOF 26/05/2015), énfasis añadido)

⁵ En lo sucesivo Decreto (DOF 27/05/2015)

Sin embargo, el Decreto de reformas constitucionales publicado al día siguiente, el 27 de mayo de 2015, modifica el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Carta Magna para quedar como sigue:

Artículo 79. ...

...

I. ...

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley **fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.***

(Decreto DOF 27/05/2015, énfasis añadido)

De esta manera, es posible advertir la modificación a esta porción normativa, en virtud de la cual, en el marco del combate a la corrupción, se faculta a la ASF para **fiscalizar en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.**

2.6. Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas

La fiscalización superior en el ámbito local, conforme a la fracción II del artículo 116 de la CPEUM, se realizará por medio de las entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con facultades **para fiscalizar fondos, recursos locales y deuda pública de estados y municipios.**

2.7. Responsabilidades de los servidores públicos

Dentro de las modificaciones que contempla el Decreto (DOF 26/05/2015), se adiciona un cuarto párrafo al artículo 108 de la CPEUM, el cual establece que las Constituciones locales determinarán el carácter de servidores públicos, para efectos de su responsabilidad por el manejo indebido de los recursos públicos, así como de la deuda pública.

Por otro lado, el Decreto (DOF 27/05/2015) adiciona un último párrafo al artículo 108 de referencia, que estatuye la obligación de los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

2.8. Implicaciones legislativas para las Entidades Federativas y los Municipios

Derivado de las adecuaciones aprobadas a la Carta Magna, el 27 de abril de 2016 se publicó en el DOF la LDF, la cual tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a los respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. La entrada en vigor de la LDF obligó a las legislaturas locales a realizar las pertinentes adecuaciones jurídicas al marco normativo vinculado a esta materia, a fin de armonizar las disposiciones locales frente al texto constitucional y a la propia LDF.

Capítulo III. La disciplina financiera en los gobiernos locales

En el capítulo anterior nos ocupamos del aspecto constitucional de la disciplina financiera, reconociendo las principales disposiciones y postulados de nuestra Carta Magna que sientan las bases jurídicas para la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF).

Para continuar con el estudio de la disciplina financiera, en el capítulo III describiremos en términos generales el contenido de la LDF, como antesala de lo que será la profundización de temas que debido a su relevancia se consideran estratégicos para los funcionarios hacendarios del ámbito local.

3.1. *Ámbito material de la LDF y sujetos obligados*

Es importante recordar que la LDF es un instrumento de política pública responsable –dado que funge como solución preventiva para el manejo de las finanzas públicas y el comportamiento de la deuda pública local– que nace en respuesta a una de las medidas anunciadas el 1 de diciembre de 2012, a través del acuerdo político denominado “Pacto por México”, que en su Compromiso 68 estableció:

Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.

(Pacto por México, 2012, p. 14)

Asimismo, el paquete de reformas que acompañó al “Pacto por México” también contenía compromisos relacionados con otras materias, como fue el caso de las reformas hacendaria, educativa y energética.

En este contexto, el manejo de las finanzas públicas en México no solo incluye los procesos de planeación, programación y presupuestación que involucran a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sino también el ejercicio de los recursos, la transparencia y la rendición de cuentas.

En tal sentido, y para efectos de nuestro estudio, el ámbito material de la LDF, tal como lo establece su artículo 1, identifica a todas aquellas disposiciones de carácter general que regirán a las entidades federativas y que tengan por objeto la responsabilidad hacendaria y un manejo sostenible de sus finanzas. A continuación, se cita la disposición de referencia:

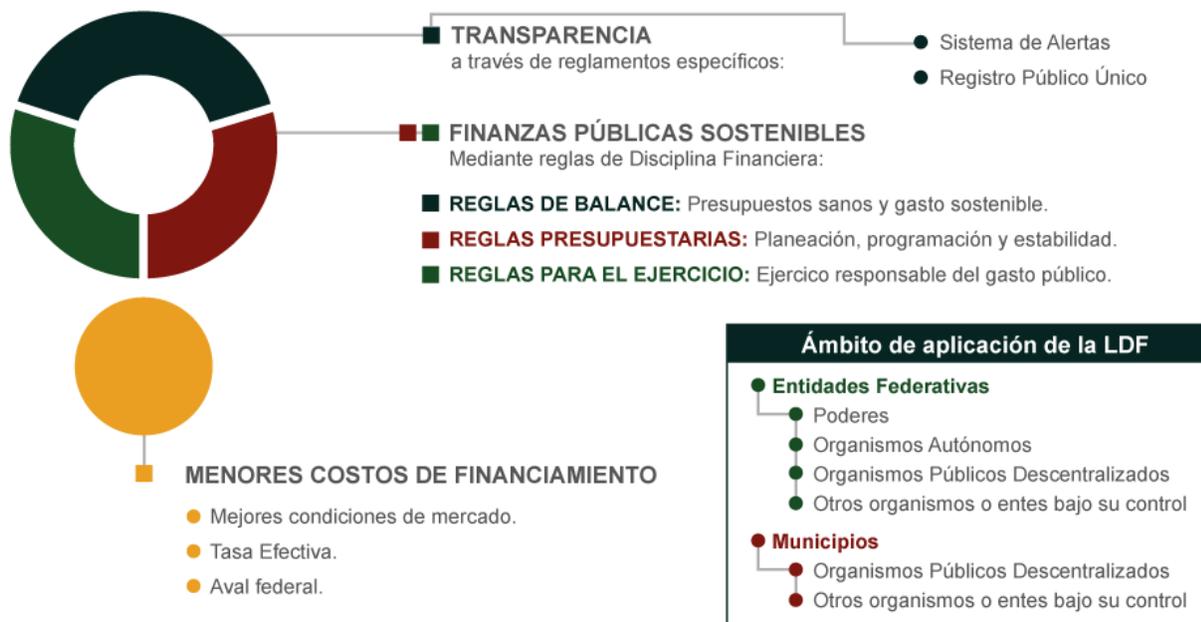
*Artículo 1.- La presente Ley es de **orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera** que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.*

...

(LDF, art. 1, énfasis añadido)

Asimismo, la LDF establece reglas de disciplina presupuestal con apego a la transparencia y rendición de cuentas y a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que mandata la Constitución Federal en su artículo 134.

Figura 2. Objetivos de la Ley de Disciplina Financiera



Fuente: UCEF (2016, p. 6).

Ahora bien, de conformidad con el artículo primero de la LDF se identifica como sujetos obligados al cumplimiento de este instrumento jurídico a los siguientes:

Entidades Federativas

- Poderes
- Organismos Autónomos
- Organismos Públicos Descentralizados
- Otros organismos o entes bajo su control

Municipios

- Organismos Públicos Descentralizados
- Otros organismos o entes bajo su control

Asimismo, para efectos de la LDF el concepto de *Ente Público* se encuentra regulado en la fracción IX del artículo 2, bajo la siguiente tesitura:

Artículo 2.

IX. Entes Públicos: 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;

(LDF, art. 2 fr. IX)

3.2. Los Ejes de la Ley de Disciplina Financiera

Consideramos importante no dejar de lado algunas consideraciones establecidas en la exposición de motivos que acompañó a la Iniciativa de la LDF; dentro de estos considerandos se señaló que la Ley se apoyará en cinco componentes principales orientados a generar los impactos requeridos y el cumplimiento de los objetivos que la propia Ley plantea.

Figura 3. Ejes rectores de la Ley de Disciplina Financiera



Fuente: UCEF (2016, p. 7).

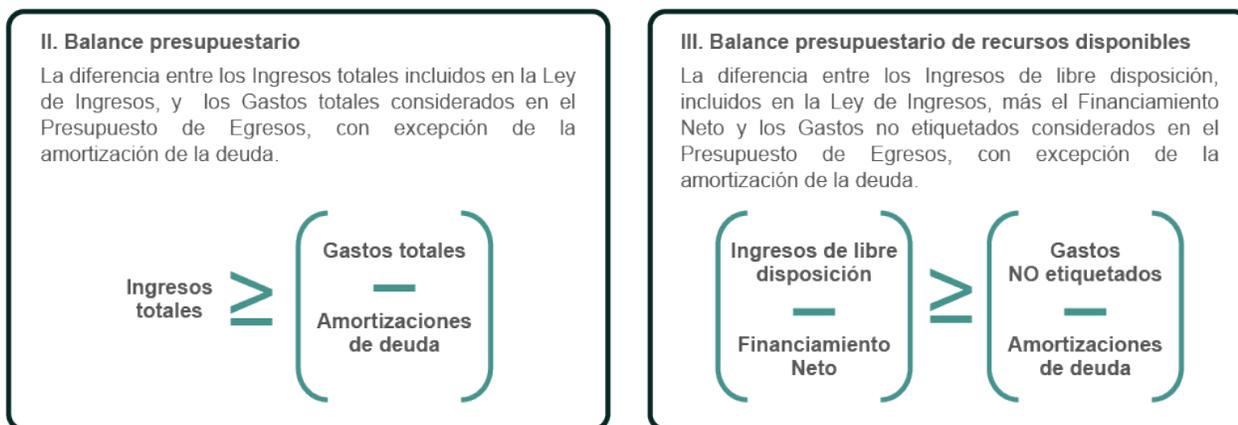
A continuación, describiremos a grandes rasgos cada uno de los ejes.

3.2.1. Eje 1. Reglas de disciplina financiera

El primer eje identifica a las reglas de disciplina financiera plasmadas en el Capítulo I del Título Segundo de la LDF, mismas que buscan promover el sano desarrollo de las finanzas públicas locales, mediante los principios de responsabilidad hacendaria.

Dentro de este apartado se establece como aspecto central de la Ley, en armonía con el artículo 25 constitucional, la previsión de los entes públicos de generar balances presupuestarios.

Figura 4. Balance presupuestario
Artículo 2 LDF



Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

Además, dentro de este apartado se establecen disposiciones relacionadas con aspectos presupuestarios y del ejercicio del gasto.

Cuadro 1. Reglas de disciplina financiera

Reglas presupuestarias	Reglas del ejercicio del gasto
<ul style="list-style-type: none"> • Planeación financiera. • Restricciones a los recursos destinados a servicios personales. • Análisis costo-beneficio de proyectos de inversión. • Análisis de conveniencia para la contratación de esquemas de Asociación Público Privada. • Creación de fideicomisos estatales para la atención de desastres naturales. • Pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. • Estimación del Impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Destino de ingresos excedentes de libre disposición. • Disminución de los ingresos previstos en las Leyes de Ingresos locales. • Reintegro de transferencias federales etiquetadas.

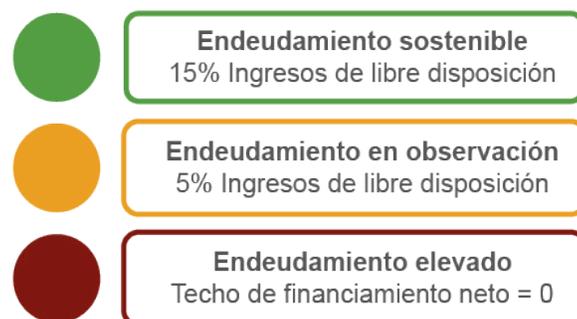
Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

3.2.2. Eje 2. Sistema de Alertas

Uno de los aspectos novedosos que incorpora la disciplina financiera al ejercicio de las finanzas públicas se relaciona con el Sistema de Alertas (SdeA), a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que evalúa a los entes públicos a efecto de determinar su nivel de endeudamiento y fijar un Techo de Financiamiento Neto (TFN) aplicable para los entes públicos.

La mencionada evaluación se realiza a través de la información proporcionada por los entes públicos, los cuales obtendrán como resultado la asignación de un TFN en función de la siguiente semaforización:

Figura 5. Semaforización de niveles de endeudamiento



Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

En el caso de que los entes públicos se encuentren en semáforo rojo y deseen contratar deuda, la Ley prevé la posibilidad de su adquisición a través de la celebración de un Convenio con la Federación, que será analizado por la Comisión Legislativa Bicameral mencionada en el capítulo II de este estudio.

3.2.3. Eje 3. Contratación de Deuda Pública y Obligaciones

El tercer eje rector de la LDF está relacionado con la contratación de deuda pública y obligaciones de los gobiernos locales, la cual deberá efectuarse bajo los principios de transparencia y eficiencia. Por tal motivo, el Título Tercero “De la Deuda Pública y las Obligaciones” de la LDF incorpora en sus diferentes Capítulos los diferentes conceptos de deuda pública con el propósito de unificar criterios de clasificación de los pasivos celebrados en el ámbito local, como se recoge a continuación.

Definiciones:

- Deuda Pública: cualquier Financiamiento contratado por los Entes Públicos;
- Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente;
- Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas;
- Inversión Pública Productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y cuya finalidad sea:
 - La construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público,
 - La adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público; o
 - La adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico.

La LDF establece igualmente mecanismos para asegurar las mejores condiciones del mercado en la contratación de financiamientos, regulaciones para la contratación de créditos a corto plazo, y otras disposiciones relacionadas el tema de deuda pública.

Cuadro 2. Regulaciones para la contratación de Deuda Pública

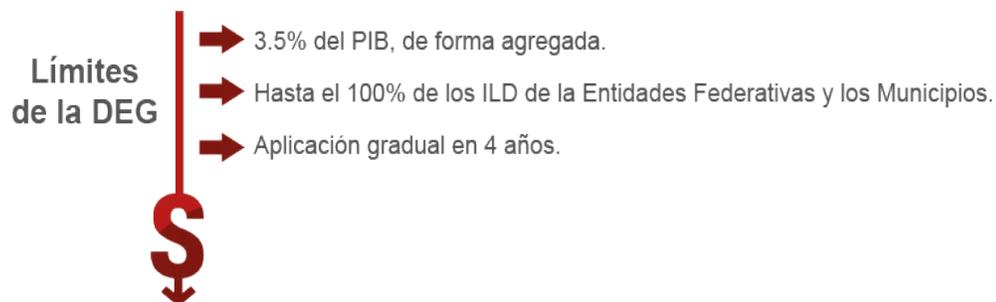
Autorización montos máximos de deuda pública
Se requiere la autorización de 2/3 partes del Congreso local, previo análisis de la capacidad de pago y destino.
Destino de la Deuda pública
Toda contratación de Deuda Pública deberá estar destinada a Inversión Pública Productiva, Refinanciamiento o Reestructuración.
Esquemas APP:
El destino podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la inversión pública realizada; siempre que presente ventajas respecto del financiamiento tradicional.

Fuente: Elaboración propia con base en la LDF (2018).

3.2.4. Eje 4. Deuda Estatal Garantizada

La Deuda Estatal Garantizada (DEG) se inserta en el Capítulo IV del Título Tercero de la LDF como un mecanismo que permite contratar un financiamiento a menor costo, tanto para las entidades federativas como para los municipios, mediante la firma de un convenio de disciplina financiera. En el caso de que el estado o municipio se ubicase en un nivel de endeudamiento elevado, dicho convenio deberá establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria que adoptarán los entes para restaurar el equilibrio presupuestal, además de señalar los siguientes supuestos para su otorgamiento:

Figura 6. Límites de la DEG



Fuente: Elaboración propia con base en la LDF (2018).

3.2.5. Eje 5. Registro Público Único

Finalmente, el último eje de la Ley en estudio corresponde al Registro Público Único (RPU), de carácter obligatorio para todos los entes públicos, que además de actualizarse diariamente, contribuye a la transparencia de la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales. Algunas de las especificaciones del RPU consisten en:

- ▶ Inscribir todos los financiamientos y obligaciones, incluidos cortos plazos, sin importar la fuente de pago.
 - ▶ Registro de APP; arrendamientos; factorajes; deuda en fideicomisos; cortos plazos; instrumentos derivados; garantías, entre otros.
 - ▶ Para disponer de un crédito, se deberá contar con la inscripción, salvo en los cortos plazos, en los cuales se otorga un plazo de un mes para solicitar la inscripción.
 - ▶ Solo se podrán liquidar financiamientos previamente inscritos en el RPU.

Es importante recordar que las finanzas públicas sanas son una de las bases fundamentales para mejorar e incrementar de manera sostenida las condiciones de vida de los que habitamos el territorio nacional. Estas condiciones de vida deben estar garantizadas por el Estado mismo, mediante la emisión de normas y el correcto funcionamiento de las instituciones creadas para el cumplimiento de los fines del Estado.

Así pues, la LDF incorporó un nuevo paradigma en la administración pública al sujetarla al cumplimiento de regulaciones en materia de ingreso, gasto y deuda pública, a efecto de establecer un orden y equilibrio en las finanzas públicas locales.

Capítulo IV. Estructura y contenido de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

En el capítulo III delineamos los ejes rectores que sirvieron de base para el diseño de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), ahora nos ocuparemos de la estructura y contenido de la LDF con el propósito de conocer el alcance de las disposiciones jurídicas en esta materia.

El primer elemento a destacar es que la LDF es una ley de aplicación exclusiva para los entes públicos del ámbito local, esto se debe a que, en el caso del gobierno federal la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contiene la regulación sobre responsabilidad hacendaria en las finanzas públicas del orden federal.

El segundo elemento que también es importante subrayar está vinculado propiamente con la cobertura de la LDF, puesto que las disposiciones aplicables a las entidades federativas no siempre lo son para los municipios, como tampoco todas las obligaciones para las entidades federativas y los municipios lo son para los organismos públicos locales.

A continuación, abordaremos de forma general la estructura y contenidos de la LDF.

4.1. Disposiciones Generales

Recordemos que la LDF es reglamentaria de las fracciones VIII, numeral 3 y XXIX-W del artículo 73 constitucional, y que de acuerdo al artículo 1 de esta ley secundaria, tiene por objeto establecer los criterios generales de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria para un manejo sostenible de las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios.

Partiendo de estos objetivos, el Título Primero de la LDF cuenta con un Capítulo Único “Disposiciones Generales”, que asienta las definiciones aplicables a los distintos conceptos que regula este cuerpo normativo.

Por ejemplo, una de estas definiciones es la relativa al concepto de “inversión pública productiva”, mismo que fue introducido por primera vez el 21 de abril de 1981 con la publicación en el DOF de la reforma a la fracción VIII del artículo 117 constitucional, y que estableció una excepción a la prohibición de las entidades y municipios para contraer obligaciones y

empréstitos, siempre que los recursos obtenidos fuesen destinados a este tipo de inversión; sin embargo, la disposición constitucional que aludía este concepto, no fue suficiente para dilucidar la definición y/o alcance de la misma. Cabe aclarar que sobre este concepto se han emitido diversos criterios de interpretación, pero no fue hasta su incorporación en la LDF que se precisó el alcance del mismo.

4.2. Reglas de disciplina financiera

De conformidad con el tercer párrafo del artículo 1 de la LDF, los entes públicos están obligados a cumplir con los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley relativos a las reglas de disciplina financiera.

Artículo 1...

...

*Adicionalmente, los **Entes Públicos** de las Entidades Federativas y los Municipios **cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable.***

(LDF, art. 1, párrafo tercero, énfasis añadido)

No obstante lo anterior, cabe precisar que algunas obligaciones de los artículos contenidos en los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley se refieren exclusivamente a “Entidades Federativas” o, en su caso, a los “Municipios”, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Reglas de disciplina financiera aplicables a los diferentes sujetos obligados

Fundamento/ Artículo de la LDF	Tema	Sujeto Obligado
5	Iniciativas de Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuesto de Egresos	Entidades federativas
6	Gasto total y balances presupuestarios sostenibles	Entidades federativas
7	Balance presupuestario de recursos disponibles negativo	Entidades federativas
8	Propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos	Entidades federativas y municipios
9	Presupuesto de Egresos en relación a desastres naturales	Entidades federativas
10	Servicios personales	Entidades federativas y municipios
11	Previsiones de gasto para Asociaciones Público Privadas	Entidades federativas y municipios
12	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	Entidades federativas

13	Ejercicio del Presupuesto de Egresos aprobado	Entidades federativas (con la excepción prevista en el segundo párrafo del artículo 21, aplica también a los municipios)
14	Ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición	Entidades federativas y los municipios
15	Disminución de ingresos previstos en la Ley de Ingresos	Entidades federativas y municipios
16	Estimación de impacto presupuestario	Entidades federativas
17	Reintegro de transferencias federales etiquetadas	Entidades federativas y municipios
18	Iniciativas de Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuesto de Egresos	Municipios
19	Gasto total y balances presupuestarios sostenibles; y Balance presupuestario de recursos disponibles negativo	Municipios
20	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	Municipios
21	Aplicación a los municipios de las disposiciones contenidas en los artículos 8, 10, 11, 14, 15 y 17 de la LDF. Adicionalmente, les aplica el artículo 13 con la excepción prevista en el segundo párrafo del artículo 21. Las autorizaciones a las que se hace mención en dichos artículos serán realizadas por las autoridades municipales competentes.	Municipios y sus entes públicos

Fuente: Elaboración propia con base en la LDF (2018).

4.3. Deuda pública y obligaciones

Los aspectos relacionados con la deuda pública y las obligaciones se encuentran regulados en el Título Tercero de la LDF, y de manera específica en el Capítulo I “De la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones”; el cual contiene los artículos 22 al 29, disposiciones éstas aplicables para los entes públicos en general.

Mientras que el Capítulo II “De la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo”, del Título de referencia, establece las disposiciones relativas a la contratación de dichas obligaciones en los artículos 30 al 32, mismos que regulan los requisitos y condiciones que deberán verificarse para que pueda llevarse a cabo esta contratación sin contar con una autorización previa del Congreso local. Las disposiciones relativas a este tema son de aplicación exclusiva para Entidades Federativas y Municipios.

Adicionalmente, el Título Tercero de la LDF establece en su Capítulo III las disposiciones específicas aplicables a la contratación de endeudamiento público por parte de la Ciudad de México.

Cuadro 4. Disposiciones en materia de deuda pública y obligaciones aplicables a los diferentes sujetos obligados

Fundamento/ Artículo	Tema	Sujeto Obligado:
Capítulo III, artículo 33	Contratación de Deuda Pública por parte de la Ciudad de México	Ciudad de México
Capítulo IV, artículos 34 al 42	Deuda Estatal Garantizada	El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá otorgar la garantía del Gobierno Federal a las Obligaciones constitutivas de Deuda Pública de los Estados y los Municipios
Capítulo V, artículos 43 al 48	Sistema de Alertas	La SHCP deberá realizar una evaluación de los Entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU.
Capítulo VI, artículos 49 al 57	Registro Público Único	El RPU estará a cargo de la SHCP y tendrá como objeto inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los Entes Públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en la LDF (2018).

Es importante mencionar que estas disposiciones no aplicarían a aquellos entes públicos que, conforme a su normatividad local, se encuentren imposibilitados para adquirir deuda.

4.4. De la información y rendición de cuentas

El Título Cuarto de la LDF regula la generación y presentación de información pública, así como la rendición de cuentas en materia de disciplina financiera aplicable para los entes públicos en general.

En lo que respecta propiamente al tema de la elaboración y presentación de la información en esta materia, debemos advertir que el artículo 4 de la LDF dispone que será el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, quien emitirá las normas contables necesarias para asegurar la congruencia entre esta norma y la LDF, incluyendo los criterios a seguir para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera referida en la misma.

Con base en la disposición recién referida, el 11 de octubre de 2016 el CONAC publicó en el DOF los “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” (criterios reformados el 27 de septiembre de 2018). Estas disposiciones normativas 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 este contexto, resulta interesante conocer a quién corresponde la presentación de la información a que se refiere cada uno de los formatos de la LDF. A continuación presentamos un cuadro con este ejercicio de identificación.

Cuadro 5. De la información y rendición de cuentas aplicables a los diferentes sujetos obligados

No. Formato	Nombre Del Formato	Sujeto obligado a presentarlo
1	Estado de Situación Financiera Detallado	Entes públicos
2	Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos	Entes públicos
3	Informe Analítico de Obligaciones Diferentes de Financiamientos	Entes públicos
4	Balance Presupuestario	Entes públicos
5	Estado Analítico de Ingresos Detallado	Entes públicos
6 a)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación por Objeto del Gasto)	Entes públicos
6 b)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Administrativa)	Entes públicos
6 c)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Funcional)	Entes públicos
6 d)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación de Servicios Personales por Categoría)	Entes públicos
7 a)	Proyecciones y Resultados de Ingresos y Egresos. Proyecciones de Ingresos	Entidad federativa/ Municipio
7 b)	Proyecciones de Egresos	Entidad federativa/ Municipio
7 c)	Resultados de Ingresos	Entidad federativa/ Municipio
7 d)	Resultados de Egresos	Entidad federativa/ Municipio
8	Informe sobre Estudios Actuariales	Entes públicos

Fuente: Elaboración propia con base en el CONAC (2018).

Como se puede apreciar en el Cuadro 5, los entes públicos sin excepción están obligados a presentar la información contenida en los Formatos 1 hasta el Formato 6 d).

Mientras que los Formatos 7 a) hasta el 7 d) deberán ser presentados por las entidades federativas o los municipios, según sea el caso. El Formato 8 es aplicable para los entes públicos que se encuentran obligados a pagar pensiones.

4.5. De las sanciones

El Título Quinto de la LDF relativo a las sanciones, mandata que los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de los preceptos establecidos en la LDF y demás disposiciones aplicables en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y demás disposiciones aplicables, en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en el ámbito estatal como municipal.

Capítulo V. Los pasivos directos y contingentes de gobiernos locales

A partir de la descripción que realizamos en el capítulo previo de la estructura y contenido de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), en el presente apartado revisaremos la importancia de los pasivos directos y contingentes de los gobiernos locales y su relación con la disciplina financiera.

5.1. Los pasivos en los gobiernos locales

La contratación de pasivos en los gobiernos locales representa una alternativa importante para impulsar su desarrollo, especialmente cuando se trata de la inversión pública productiva, la cual atendiendo a lo dispuesto por la fracción XXV del artículo 2 de la LDF, es toda erogación por la cual se genere directa o indirectamente, un beneficio social.

Para efectos de este trabajo, a los pasivos registrados en el Registro Público Único (RPU) a cargo de la SHCP los denominaremos “pasivos directos”; no obstante, existen otro tipo de pasivos en las entidades federativas y municipios que no se inscriben en los términos de los compromisos anteriores, razón por la cual para efectos de este documento los denominaremos “pasivos contingentes”.

Debido a la relevancia que tienen ambos pasivos para las finanzas públicas, a continuación hablaremos sobre los pasivos directos, registrados en el RPU en los términos que establece la LDF, así como su cuantificación e importancia para la evaluación de la información financiera de los gobiernos locales. Asimismo, dedicaremos un apartado para abordar los pasivos contingentes (adeudos del ejercicio fiscal anterior, pensiones, demandas y laudos laborales y otros), para los cuales no es obligatorio el registro en los mismos términos que los pasivos directos.

5.2. Registro de los pasivos directos

El primer aspecto a mencionar tiene que ver precisamente con los tipos de pasivos que pueden adquirir las entidades federativas y los municipios, mismos que derivan de un financiamiento u obligación, entendidos en los términos de las fracciones XI y XXIX del artículo 2 de la LDF bajo la siguiente tesis:

Artículo 2...

I a X...

XI. Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente;

XXIX. Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas;

...

(LDF, art. 2 frs. XI y XXIX, énfasis añadido)

Ahora bien, como se indicó en el apartado dedicado a las bases constitucionales de la disciplina financiera, con la reforma a la fracción VIII artículo 73 constitucional se estableció la obligación para los entes públicos locales de inscribir y publicar la totalidad de empréstitos y obligaciones de pago en el RPU de manera oportuna y transparente.

Así tenemos que, los financiamientos y las obligaciones contratados por los entes públicos deberán registrarse en los términos que marca la LDF, además de atender lo dispuesto por el Reglamento del RPU⁶.

Esencialmente, los financiamientos y obligaciones que se registran ante el RPU deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

- El destino será para inversiones públicas productivas (excepto las obligaciones de corto plazo que son para cubrir insuficiencias temporales de liquidez).
- Contar con la autorización de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura Local (para las obligaciones de corto plazo no es obligatoria esta autorización siempre que se cumplan ciertos requisitos).
- Estar sujetos a un proceso competitivo, a fin de asegurar que se contratan bajo las mejores condiciones de mercado (con excepción de los financiamientos contratados en el mercado bursátil).
- En el caso de refinanciamiento, especificar los financiamientos a liquidar (las obligaciones a corto plazo no podrán ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos

⁶ De conformidad con el artículo 1 del Reglamento del RPRU "...tiene por objeto establecer las disposiciones para regular la inscripción, modificación y cancelación, así como transparentar los Financiamientos y Obligaciones que contraten las Entidades Federativas y los Municipios en el Registro Público Único, así como aquéllas para la operación y funcionamiento de dicho Registro en términos del Capítulo VI del Título Tercero de la LDF."

mayores a un año y deberán ser liquidadas totalmente tres meses antes de la terminación de una administración estatal o municipal).

- Ser inscritos en el registro estatal de deuda pública y obligaciones.

Por otra parte, conforme al artículo 49 de la LDF, en armonía con el numeral 3 de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, el objeto del RPU es inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones contratados por los entes públicos; en este sentido, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 49 de la LDF deberán inscribirse, de manera enunciativa mas no limitativa:

- 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 Asociaciones Público-Privadas.

En efecto, los primeros dos párrafos del artículo 49 de la LDF determinan que:

Artículo 49.- El Registro Público Único estará a cargo de la Secretaría y tendrá como objeto inscribir y transparentar la totalidad de los Financiamientos y Obligaciones a cargo de los Entes Públicos. Los efectos del Registro Público Único son únicamente declarativos e informativos, por lo que no prejuzgan ni validan los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones relativas.

Los Financiamientos y Obligaciones que deberán inscribirse, de manera enunciativa mas no limitativa, son: 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 Asociaciones Público-Privadas. Tanto las garantías, como los Instrumentos derivados antes referidos deberán indicar la obligación principal o el subyacente correspondiente, con el objeto de que el Registro Público Único no duplique los registros.

....

(LDF, art. 49, énfasis añadido)

Cabe señalar que este registro estará a cargo de la SHCP, la cual podrá recibir las solicitudes de inscripción, modificación y cancelación a través de medios electrónicos, cumpliendo con los términos y requisitos que establece la LDF y el Reglamento del RPU.

5.3. Saldo total de los financiamientos y obligaciones de los Entes Públicos inscritos en el RPU

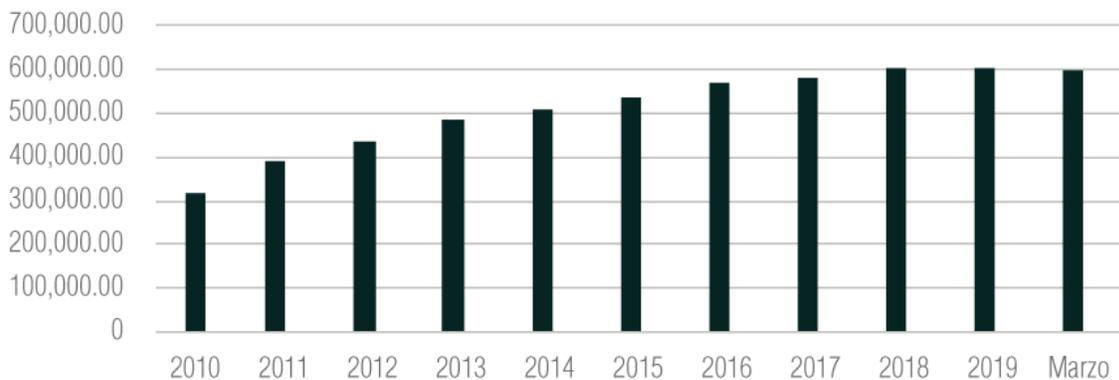
Como se mencionó de manera previa, la LDF es concebida como un proyecto a largo plazo, sin embargo, ya podemos observar beneficios importantes para las haciendas públicas como es el caso del saldo histórico de la deuda pública de los gobiernos locales, mismo que ha observado una desaceleración a tal grado que la tendencia en el primer trimestre de 2020 presentó una disminución en el monto total de la contratación de financiamientos, tal como se muestra a continuación:

Tabla 1. Saldo total de los financiamientos y obligaciones de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos (millones de pesos)

Año	Saldo Total (Millones de pesos)
2010	314,664.3
2011	390,777.5
2012	434,761.2
2013	482,807.2
2014	509,690.3
2015	536,269.1
2016	568,591.8
2017	580,664.7
2018	601,218.3
2019	603,851.6
mar-20	597,791.6

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP de acuerdo a la información proporcionada por las Entidades Federativas a través del Sistema del RPU.

Gráfica 4. Financiamientos y obligaciones de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos^{_/1} (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP de acuerdo a la información proporcionada por las Entidades Federativas a través del Sistema del RPU.

^{_/1} Las cifras corresponden al cierre de cada año y al 31 de marzo de 2020.

No cabe duda que la información de los financiamientos y obligaciones registrados representa una herramienta valiosa para todos los participantes en el mercado financiero: instituciones bancarias y financieras, agencias calificadoras del riesgo crediticio, Sistema de Alertas de la SHCP, legislaturas locales, órganos de fiscalización, instituciones académicas y público en general.

Una de las bondades de este sistema registral es que proporciona a la SHCP la base para realizar una evaluación de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, cuya fuente o garantía de pago sea de Ingresos de libre disposición, de acuerdo a su nivel de endeudamiento, según lo determina el Sistema de Alertas.

5.4. Obligaciones a corto plazo

Dentro de las obligaciones que pueden contratar las entidades federativas y los municipios se encuentran las obligaciones a corto plazo, mismas que son las contratadas con instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año y que de conformidad con la Ley en estudio deben registrarse en el RPU de la SHCP. A continuación, se transcribe la disposición jurídica que las define:

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:

I a XXIX...

XXX. Obligaciones a corto plazo: *cualquier Obligación contratada con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año; ...*

(LDF, art. 2 frs. XXX y XXXVI, énfasis añadido)

Asimismo, conviene mencionar que conforme al artículo 30 de la LDF, este tipo de obligaciones solo son permitidas para las entidades federativas y los municipios.

5.4.1. Registro de obligaciones a corto plazo

Como se indicó, las entidades federativas y los municipios se encuentran obligados a inscribir y transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones que contraten, situación que también aplica en el caso de las obligaciones a corto plazo establecida expresamente en el artículo 30 de la LDF en los siguientes términos:

Artículo 30.- Las Entidades Federativas y los Municipios podrán contratar Obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura local, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas Obligaciones a corto plazo no exceda del 6 por ciento de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir Financiamiento Neto, de la Entidad Federativa o del Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente;

II. Las Obligaciones a corto plazo queden totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas Obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses;

III. Las Obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias, y

IV. Ser inscritas en el Registro Público Único.

Para dar cumplimiento a la contratación de las Obligaciones a corto plazo bajo mejores condiciones de mercado, se deberá cumplir lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 26 de la presente Ley. Las Obligaciones a corto plazo que se contraten quedarán sujetas a los requisitos de información previstos en esta Ley.

(LDF, art. 30, énfasis añadido)

A partir de las disposiciones normativas anteriores, las entidades federativas y los municipios deben registrar las obligaciones a corto plazo en el RPU, y tendrán un plazo de 30 días naturales para solicitar dicha inscripción, en los términos del artículo 53 de la LDF:

Artículo 53.- La disposición o desembolso del Financiamiento u Obligación a cargo de los Entes Públicos estará condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de Obligaciones a corto plazo o emisión de valores.

*En el caso de **Obligaciones a corto plazo la solicitud de inscripción deberá presentarse ante el Registro Público Único, en un período no mayor a 30 días naturales contados a partir del día siguiente al de su contratación.***

(LDF, art. 53, énfasis añadido)

5.4.2. Las obligaciones de corto plazo como parte del Financiamiento Neto

El término “Financiamiento”, conforme a la fracción XI del artículo 2 de la LDF, es toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, **de corto**, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente.

Ahora bien, en lo que refiere al “Financiamiento Neto” la fracción XII del artículo 2 de la Ley en cita lo define como:

Artículo 2. ...

I a XI...

*XII. Financiamiento Neto: **la suma de las disposiciones realizadas de un Financiamiento**, y las Disponibilidades, menos las amortizaciones efectuadas de la Deuda Pública;*

(LDF, art. 2 fr. XII, énfasis añadido)

Es importante agregar que las disposiciones de financiamientos bajo la modalidad de “corto plazo”, cuentan para el cálculo del financiamiento neto cuando la suma de las disposiciones de este tipo de créditos sea mayor que las amortizaciones en el año (las disposiciones son superiores a las amortizaciones y, por lo tanto, la diferencia es mayor que cero); en otras palabras, cuando los créditos de corto plazo se pagan en el mismo ejercicio fiscal no cuentan para el cálculo del financiamiento neto (las disposiciones son iguales a las amortizaciones y, por lo tanto, la diferencia es cero).

5.5. Pasivos contingentes distintos a los registrados en los términos de la LDF

Para comenzar, es importante conocer la definición que ha dado el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) respecto del término “pasivo contingente”, para efectos contables, bajo el siguiente tenor:

*(L)os pasivos contingentes **son obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes del pasado que en el futuro pueden ocurrir o no y, de acuerdo con lo que acontezca, desaparecen o se convierten en pasivos reales por ejemplo, juicios, garantías, avales, costos de planes de pensiones, jubilaciones, etc.***

(CONAC, 2020, p. 24, énfasis añadido)

En este sentido, existe otro tipo de pasivos que, para efectos de este trabajo, hemos denominado “pasivos contingentes” porque no son registrados en el RPU en virtud de que para la LDF no son considerados como financiamientos u obligaciones; es por ello que, al no contar con las características que establece la Ley, su registro en el RPU no es posible debido a que no cumplen con uno de los requisitos principales para su inscripción: el destino de los recursos que, en este caso, no es para inversiones públicas productivas (con excepción de los créditos a corto plazo que deben ser inscritos y ser destinados para cubrir insuficiencias temporales de liquidez).

Ejemplos de los pasivos que no se registran en el RPU:

- Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).
- Pasivos por pensiones de los servidores públicos de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos.
- Pasivos de los gobiernos locales con instituciones federales (pagos de electricidad, agua, impuestos, aportaciones para vivienda y pensiones).
- Demandas y laudos laborales de los servidores públicos.
- Pensiones no contributivas para adultos mayores, madres solteras, ciudadanos con capacidades diferentes, estudiantes de escasos recursos.

- Finalmente, pueden existir otras obligaciones de pago a largo plazo y que no tienen como destino financiar inversiones públicas productivas.

5.5.1. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Los ADEFAS son un concepto importante no solo en la legislación federal en materia presupuestaria, sino también en la legislación aplicable a los gobiernos locales. En lo que refiere a la definición de este concepto, la LDF no la ofrece, sin embargo, en diferentes artículos se refiere a estos adeudos. Identifiquemos algunas de estas referencias en la Ley:

- El artículo 14 de la LDF establece que los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición⁷ de las Entidades Federativas (y los municipios), deberán ser destinados, entre otros rubros, para el pago de ADEFAS.
- El artículo 12 formula que los recursos para cubrir ADEFAS, previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos, podrán ser hasta por el 2 por ciento de los Ingresos totales⁸ de la respectiva Entidad Federativa.
- El artículo 20 precisa que, en el caso de los municipios, los recursos para cubrir ADEFAS previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser hasta por el 2.5 por ciento de los Ingresos totales del respectivo Municipio.⁹

El hecho de establecer límites a la asignación presupuestal a las ADEFAS para pagarse en un ejercicio fiscal pareciera indicar que no es sano fijar altos compromisos de pago para el ejercicio siguiente. Especialmente cuando el próximo ejercicio fiscal es el primero de una nueva administración estatal o municipal. Dada la importancia de las disposiciones anteriores, a continuación, nos proponemos dilucidar qué son las ADEFAS.

Lo primero a tener en consideración es lo dispuesto en el artículo 4 de la LDF que establece que *“el Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, emitirá las normas contables necesarias para asegurar*

⁷ De conformidad con la fracción XIX del artículo 2 de la LDF, se entenderá por Ingresos de libre disposición *“los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico”*.

⁸ La fracción XXII del artículo 2 de la LDF define como ingresos totales *“la totalidad de los Ingresos de libre disposición, las Transferencias federales etiquetadas y el Financiamiento Neto”*.

⁹ Tanto para el artículo 12 como para el 20 de la LDF existe un tratamiento transitorio para aplicar los porcentajes señalados, razón por la cual para las entidades federativas, por la gradualidad prevista, en 2017 empezó a aplicarse el límite de 5 por ciento y hasta el año 2020 se aplicó el límite definitivo del 2 por ciento; en el caso de los municipios, por la gradualidad prevista, en 2018 empezó a aplicarse el límite de 5.5 por ciento y hasta el 2021 les aplicará el límite definitivo del 2.5 por ciento.

su congruencia con la presente Ley, incluyendo los criterios a seguir para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera referida en la misma” (LDF, art. 4, énfasis añadido).

En esta tesitura, el Clasificador por Objeto del Gasto, en el Capítulo “9000 Deuda Pública”, incorpora la Partida Genérica 991 “ADEFAS” definida como:

991 ADEFAS

Asignaciones destinadas a cubrir las erogaciones devengadas y pendientes de liquidar al cierre del ejercicio fiscal anterior, derivadas de la contratación de bienes y servicios requeridos en el desempeño de las funciones de los entes públicos, para las cuales existió asignación presupuestal con saldo disponible al cierre del ejercicio fiscal en que se devengaron.

(CONAC, 2014, p. 55, énfasis añadido)

Lo anterior significa que para cada ejercicio presupuestal se prevé una partida de recursos para atender las operaciones que quedaron pendientes de liquidar en el ejercicio anterior. Es importante reiterar que el pago de estas operaciones se realizará con recursos del **presupuesto del ejercicio fiscal siguiente al que se comprometieron y devengaron**.

Por otra parte, el artículo 13 de la LDF determina que, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas (y los municipios) deberán observar, entre otras disposiciones, la contenida en la fracción VIII, la cual versa de la siguiente manera:

Artículo 13....

I a VII...

VIII.- Una vez concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos, sólo procederá realizar pagos con base en dicho presupuesto, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y que se hubieren registrado en el informe de cuentas por pagar y que integran el pasivo circulante al cierre del ejercicio. En el caso de las Transferencias federales etiquetadas se estará a lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley.

(LDF, art. 13 fr. VIII, énfasis añadido)

5.5.2. Pasivos por pensiones de los servidores públicos locales

Como se mencionó antes, actualmente se cuentan con mecanismos que permiten el registro y monitoreo de los financiamientos y obligaciones de los gobiernos subnacionales, así como de sus correspondientes entes públicos, especialmente a través del RPU y el Sistema de Alertas.

En el caso de los pasivos contingentes contraídos por los entes públicos en el ámbito de pensiones, estos son concebidos como un indicador que “consiste en calcular, a valor actual, la totalidad de los pagos por concepto de pensiones en curso de pago hasta el fallecimiento del último de los actuales pensionados; también incluye los pagos de pensiones futuras para los trabajadores en activo, a valor presente, hasta que el último muera” (Aguirre Farías, 2012, p. 41).

En lo que refiere al ámbito de la contabilidad gubernamental, el CONAC dio a conocer a través del Diario Oficial de la Federación los “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” obligatorios para los entes públicos, según corresponda.

En el caso de los pasivos por concepto de pensiones, éstos se reflejan en el Formato 8. Este formato se exenta de su presentación cuando los servidores de los entes públicos se encuentren totalmente afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o en su caso pensiones del estado.

Cuadro 6. Formatos de LDF

Núm.	Nombre del formato
1	Estado de Situación Financiera Detallado
2	Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos
3	Informe Analítico de Obligaciones Diferentes de Financiamientos
4	Balance Presupuestario
5	Estado Analítico de Ingresos Detallado
6 a)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación por Objeto del Gasto)
6 b)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Administrativa)
6 c)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Funcional)

6 d)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación de Servicios Personales por Categoría)
	Proyecciones y Resultados de Ingresos y Egresos.
7 a)	Proyecciones de Ingresos
7 b)	Proyecciones de Egresos
7 c)	Resultados de Ingresos
7 d)	Resultados de Egresos
8	Informe sobre Estudios Actuariales

Fuente: Elaboración propia con base en CONAC (2018).

Actualmente, los formatos son publicados por las entidades federativas a través de sus páginas oficiales de internet, según los términos previstos en los Criterios de referencia y en los tiempos que marca la LDF, aspecto que representa un avance importante en materia de transparencia de la información.

5.5.3. Pasivos por juicios laborales

Otro pasivo contingente importante para los gobiernos locales corresponde a los generados a partir de laudos laborales en favor de los trabajadores, cuyo pago debe ser cubierto con recursos presupuestarios, mismos que en ocasiones no fueron previstos; esta situación se presenta en estados, municipios, así como en sus correspondientes organismos públicos.

Por lo hasta aquí expuesto, podemos finalizar este acápite resaltando los siguientes puntos:

- Por razones de transparencia, se considera importante impulsar la publicación del monto de los pasivos no inscritos en el RPU, así como la disminución de los saldos pendientes de pago, porque esto favorece a la sostenibilidad de las finanzas públicas locales (ejemplos de estos pasivos: ADEFAS, juicios laborales, cantidades pendientes de pago por concepto de electricidad, agua, impuestos federales, aportaciones para vivienda y pensiones).
- Finalmente, es de gran relevancia fomentar al interior de los entes públicos la creación de reservas financieras para contingencias que, con independencia de su tratamiento legal, contable o financiero, representan riesgos para las finanzas públicas.

Capítulo VI. La evaluación del Sistema de Alertas y la asignación del Techo de Financiamiento Neto

En el capítulo anterior se abordó el tema relativo a los pasivos directos y contingentes en los gobiernos locales, donde pudimos identificar que existen algunos pasivos de naturaleza contingente que no se registran en el Registro Público Único (RPU), y que no obstante representan una presión importante para las finanzas públicas.

El Sistema de Alertas (SdeA) es concebido como una herramienta encargada de evaluar y clasificar el nivel de endeudamiento de los entes **públicos** y constituye uno de los ejes rectores de la disciplina financiera, es por ello que en el presente apartado expondremos los fundamentos jurídicos que le dan vida a este sistema y su vinculación con la determinación de los Techos de Financiamiento Neto (TFN).

6.1. Fundamento del Sistema de Alertas

A través de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera publicada en el DOF el día 26 de mayo de 2015, se dotó al Congreso de la Unión de atribuciones suficientes para establecer en la ley, las bases generales para que los estados y sus municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública, entre otros aspectos.

A continuación citamos la disposición que da fundamento constitucional al SdeA:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

VIII. En materia de deuda pública, para:

...

*30. **Establecer en las leyes las bases generales** para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; **un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda**; así*

como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

(Decreto DOF 26/05/2015, énfasis añadido)

Por su parte, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), como ley reglamentaria de la Constitución en esta materia, define al SdeA como:

Artículo 2...

I. a XXXVII...

XXXVIII. Sistema de Alertas: la publicación hecha por la Secretaría sobre los indicadores de endeudamiento de los Entes Públicos;...

(LDF, art. 2 fr. XXXVIII, énfasis añadido)

Un aspecto central que debe ser tomado en cuenta al hablar del Sistema de Alertas es lo relativo al “Financiamiento Neto” al que podrán acceder los entes públicos, el cual es el resultado de la diferencia entre las disposiciones realizadas por concepto de Financiamiento, tanto de corto como de largo plazo y las amortizaciones realizadas de los mismos, dentro de un mismo ejercicio fiscal. Pues a partir de las mediciones del SdeA se fija el límite de dicho Financiamiento Neto, es decir, el SdeA es la base para determinar el TFN. A continuación citamos la definición que da la LDF al TFN:

Artículo 2...

I. a XXXVIII...

XXXIX. Techo de Financiamiento Neto: el límite de Financiamiento Neto anual que podrá contratar un Ente Público, con Fuente de pago de Ingresos de libre disposición. Dicha Fuente de pago podrá estar afectada a un vehículo específico de pago, o provenir directamente del Presupuesto de Egresos,...

(LDF, art. 2 fr. XXXIX, énfasis añadido)

De conformidad con el artículo 43 de la LDF, la SHCP deberá realizar una evaluación de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, de acuerdo con su nivel de endeudamiento. Tratándose de obligaciones derivadas de contratos de Asociación Público-Privada, la evaluación anterior debe considerar las erogaciones pendientes de pago destinadas a cubrir los gastos correspondientes a la inversión pública productiva.

Los resultados obtenidos en la medición de los indicadores serán publicados en el SdeA, el cual clasificará a cada uno de los entes públicos de acuerdo con los siguientes niveles de endeudamiento previstos en los artículos 45 y 46 de la LDF.

Cuadro 7. Clasificación del SdeA^{_1}

Nivel de Endeudamiento	Techo de Financiamiento Neto
Endeudamiento sostenible	Corresponderá un TFN de hasta el equivalente al 15 por ciento de sus Ingresos de libre disposición.
Endeudamiento en observación	Tendrá como TFN el equivalente al 5 por ciento de sus Ingresos de libre disposición.
Endeudamiento elevado	Tendrá un TFN igual a cero.

Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

^{_1} de conformidad con la fracción XIX del artículo 2 de la LDF los Ingresos de libre disposición son los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico.

Sin embargo, en situaciones excepcionales (previstas en el artículo 7, fracciones I, II y III de la LDF), se autorizará un Financiamiento Neto adicional al TFN contemplado anteriormente, hasta por el monto de Financiamiento Neto necesario para solventar las causas que generaron el balance presupuestario de recursos disponibles negativo.

6.2. Reglamento del Sistema de Alertas

El Reglamento del Sistema de Alertas (Reglamento) tiene por objeto establecer las disposiciones para regular la evaluación que debe realizar la SHCP a los Entes Públicos que cuenten con Financiamientos y Obligaciones inscritos en el RPU, de acuerdo con su nivel de endeudamiento.

Con base en el artículo 6 del Reglamento, el SdeA evaluará el nivel de endeudamiento de los Entes Públicos a través de los tres indicadores siguientes:

Figura 7. Indicadores del SdeA



Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

Una vez realizado el cálculo de cada uno de los indicadores del SdeA, la SHCP clasifica a cada entidad federativa o municipio en el nivel de endeudamiento que le corresponda, según el resultado que haya obtenido de cada indicador en rango bajo, medio o alto; la Secretaría, con base en la información que para tal efecto recabe, publicará en el DOF los valores que determinan los límites de los rangos bajo, medio y alto.

La actualización de la información para alimentar al SdeA deberá ser entregada conforme lo estipulado al formato que al efecto emite la SHCP para llevar a cabo el cálculo de los indicadores.

De conformidad con el Reglamento, la información del ente público será actualizada por el solicitante autorizado¹⁰, quien enviará la información correspondiente de la entidad federativa, sus municipios y los entes públicos, **tanto estatales como municipales**.

6.3. Actualización y publicación de los resultados del SdeA

La información que envían los entes públicos a la SHCP, con motivo del SdeA, sirve para llevar a cabo dos tipos de medición del nivel del endeudamiento:

- Informativa: Esta medición la realiza la SHCP en los siguientes plazos, conforme a lo que establece el artículo 20 del Reglamento
 - I. Entidades Federativas, se realizará de manera trimestral;
 - II. Municipios, se realizará de manera semestral, y
 - III. Entes Públicos distintos de la administración centralizada de las Entidades Federativas y Municipio, se realizará de manera semestral
- Vinculante: Es la medición que servirá para efectos del Techo de Financiamiento Neto del siguiente ejercicio fiscal.

En apego al artículo 21 del Reglamento, la evaluación vinculante será publicada en la página oficial de internet de la SHCP actualizando anualmente los resultados de los indicadores y niveles de endeudamiento del SdeA de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos distintos a la administración pública centralizada, en relación con el cierre del ejercicio fiscal inmediato anterior.

¹⁰ De acuerdo con la fracción XI del artículo 2 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, el Solicitante Autorizado es: *“el servidor público que, en representación del Ente Público, captura, presenta y substancia los trámites e información en el Sistema del Registro Público Único, y será responsable por el uso de dicho Sistema”*.

Cuadro 8. Actualización de los resultados del SdeA

Ente Público	Fecha de la Publicación (Evaluación vinculante)
Entidades Federativas	A más tardar el último día hábil del mes de junio de cada ejercicio fiscal.
Municipios	A más tardar el último día hábil de julio de cada ejercicio fiscal.
Entes Públicos distintos a la administración pública centralizada Estatal y Municipal	A más tardar el último día hábil de agosto del ejercicio de que se trate.

Fuente: Elaboración propia con base en Reglamento SdeA (2017).

Asimismo, la información utilizada por la SHCP para realizar la evaluación vinculante será aquella reportada por los entes públicos en su Cuenta Pública a través de los formatos establecidos en los “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” publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable, de conformidad con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y a través de los formatos específicos que para tal efecto emita la SHCP.

Es muy importante puntualizar que la actualización de la información publicada en términos del artículo 21 del Reglamento será la única que podrá utilizarse para determinar el nivel de endeudamiento de los entes públicos para conocer el TFN al que tendrán acceso.

Otro efecto relevante que tendrá la publicación de la medición del SdeA es que, en caso de que el ente público incumpla con el pago de algún financiamiento u obligación, se le clasificará automáticamente en el Nivel de Endeudamiento Elevado. Dichos entes públicos permanecerán en este nivel hasta en tanto no subsanen el incumplimiento.

6.4. Aplicación del Techo de Financiamiento Neto para los Entes Públicos. Disposiciones Transitorias

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la medición del SdeA es obligatoria para todos los entes públicos, y la información de la Cuenta Pública sirve de base para determinar los TFN. De esta manera, el artículo Tercero Transitorio del Decreto que reforma la LDF publicado en DOF el 30 de enero de 2018, estableció que:

Tercero. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará en su página oficial de Internet la medición inicial del Sistema de Alertas para Municipios a más tardar el último día hábil de julio de 2018, con base en la información de su Cuenta Pública 2017. Esta medición determinará el Techo de Financiamiento Neto al cual podrán acceder durante el ejercicio fiscal 2019.

En el caso de los Entes Públicos distintos a la administración pública centralizada de las Entidades Federativas y los Municipios, la Secretaría publicará en su página oficial de Internet la medición inicial del Sistema de Alertas a más tardar el último día hábil de agosto de 2019, con base en la información de su Cuenta Pública 2018. Esta medición determinará el Techo de Financiamiento Neto al cual podrán acceder durante el ejercicio fiscal 2020.

(LDF, artículo Tercero Transitorio, énfasis añadido)

6.4.1. Techo de Financiamiento Neto de las Entidades Federativas

La evaluación inicial de las entidades federativas, y por ende la primera vez que se publicó el resultado del SdeA fue en junio de 2017, y se realizó con base en la información entregada a la SHCP relativa a su Cuenta Pública 2016.

La publicación de la evaluación con efectos vinculantes del SdeA se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Reglamento a más tardar el último día del mes de junio de cada ejercicio fiscal y para los efectos señalados en el artículo 23 de dicho ordenamiento, es decir, el efecto es fijar el TFN para el próximo ejercicio fiscal.

6.4.2. Techo de Financiamiento Neto de los Municipios

La determinación de los TFN a los que pueden acceder los municipios se aplicó por primera vez a partir del ejercicio fiscal de 2019, con la medición que realizó el SdeA con base en la información de su Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal de 2017.

6.4.3. Techo de Financiamiento Neto de los Entes Públicos distintos a la Administración Pública Centralizada de las Entidades Federativas y Municipios

La medición inicial del SdeA para los entes públicos distintos a la administración pública centralizada de las entidades federativas y municipios para la asignación del TFN del ejercicio fiscal 2019, se realizó con base en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2018.

Así pues, podemos observar que el SdeA no solo sirve para evaluar el nivel de endeudamiento de los entes públicos, sino que determina su TFN, es decir, el monto máximo de endeudamiento para cada ejercicio fiscal.

Capítulo VII. Presupuestación del capítulo 1000. Límite a la asignación global de servicios personales

En el capítulo previo identificamos la importancia del Sistema de Alertas para efectos de determinar límites a la contratación de deuda en los entes públicos.

Continuando con el análisis de la LDF, un aspecto importante relativo al tema de gasto público es la presupuestación de servicios personales. En el presente apartado hablaremos sobre las regulaciones que prevé la Ley en estudio relacionada con la fijación de los límites de crecimiento del gasto en este rubro, así como los elementos a considerar para la mecánica de cálculo.

7.1. Los servicios personales en el gasto público

Uno de los rubros que más impactan el incremento del gasto público es el de servicios personales que, para efectos contables y de conformidad con el Clasificador por Objeto del Gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, se clasifica en el Capítulo 1000.

1000 SERVICIOS PERSONALES

Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

(CONAC, 2014, p. 14)

Estas remuneraciones al personal están etiquetadas al pago del factor humano que realiza trabajos para el cumplimiento de los objetivos, planes y programas de los entes gubernamentales; sin embargo, para algunos entes públicos, este es un gasto que puede representar hasta el 75% de su presupuesto total.

7.2. Asignación global de servicios personales de acuerdo a la disciplina financiera

El artículo 10 de la LDF prevé que la asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el presupuesto de egresos estatal y municipal para cada ejercicio fiscal esté sujeta a un límite de crecimiento, en los siguientes términos:

Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:

I. La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:

a) El 3 por ciento de crecimiento real, y

b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

Se exceptúa del cumplimiento de la presente fracción, el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.

Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva.

II. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá presentar en una sección específica, las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual comprende:

a) Las remuneraciones de los servidores públicos, desglosando las Percepciones ordinarias y extraordinarias, e incluyendo las erogaciones por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y

b) Las provisiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Dichas provisiones serán incluidas en un capítulo específico del Presupuesto de Egresos.

(LDF, art. 10, énfasis añadido)

Por lo anterior, a continuación abordaremos el procedimiento para determinar el límite de crecimiento del Capítulo 1000.

7.2.1. Elementos a considerar para el cálculo de servicios personales

Como se indicó en la sección anterior, el artículo 10 de la LDF regula el tema relativo a la presupuestación de servicios personales. El primer elemento a tomar en consideración tiene que ver con el propio límite que establece la Ley, el cual será aplicable a los diferentes conceptos que integran el Capítulo 1000 (sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, etc.); es decir, la sumatoria de éstos no deberá exceder el límite previsto en el artículo en mención.

En lo que toca al límite de crecimiento que resulte menor entre el 3% de crecimiento real y el crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) señalado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para el ejercicio que se está presupuestando, es posible advertir que

si la tasa de crecimiento real del PIB que se señala en los CGPE del año que corresponda, es inferior al 3% real será la elegida para efectos de establecer el límite de crecimiento, pero en caso de que sea mayor deberá elegirse el 3% real que establece la LDF.

Ahora bien, en el supuesto en el que el PIB presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, conforme a la LDF, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

Cuadro 9. Criterios para la selección de la Tasa Menor
Casos Hipotéticos

Caso Hipotético	Tasa establecida en la LDF	Tasa establecida en los CGPE	Criterio de elección
Caso 1	3.0%	4.0%	Se elige el 3% real de la LDF
Caso 2	3.0%	2.0%	Se elige el 2% real de los CGPE.
Caso 3	0.0%	-1.5%	Se elige el 0% real de la LDF.

Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

Una vez que hemos identificado la tasa de crecimiento real que aplicaremos para determinar el límite de crecimiento del Capítulo 1000, el siguiente elemento a considerar es el monto aprobado de servicios personales para el ejercicio fiscal en curso, debido a que éste sirve como base para la presupuestación del siguiente año.

Es importante mencionar que, con independencia de los tres escenarios previstos en la Ley en estudio, al momento de realizar el cálculo del Capítulo 1000, el ente público deberá contemplar el efecto inflacionario; de tal manera que, **antes** de aplicar el incremento real que corresponda (tasa del 3% real que prevé la LDF o la tasa real publicada en los CGPE o 0% de crecimiento real), tendrá que **actualizar los montos**, reconociendo el efecto de la inflación, sobre la asignación global al Capítulo 1000 en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal que se tome como base.

72.2. El Crecimiento Real y el Crecimiento Nominal

De acuerdo con el documento sobre las Estadísticas Oportunas de Finanzas y Deuda Pública que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se define a la tasa de crecimiento real como: “La tasa de crecimiento real de una variable representa el crecimiento porcentual de esa variable una vez descontado el efecto de la inflación” (SHCP, s. f., p. 1).

En este contexto, cuando aludimos a una tasa de crecimiento nominal, debemos entender que nos referimos a una variable que tiene indexado el efecto inflacionario.

Para realizar el cálculo del crecimiento nominal, el importe base de la variable se actualiza por el crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el mismo periodo (SHCP, s. f., p. 1). En el caso previsto en el artículo 10 de la LDF, se actualiza por la tasa de inflación diciembre (año n) / diciembre año ($n-1$), estimada en los CGPE, para el ejercicio fiscal que se esté tomando como base (año n).

Según lo expuesto en esta sección, podemos identificar dos pasos importantes para estimar la asignación global de recursos para servicios personales que se aprobará en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente (año $n+1$):

Paso 1. Para tomar en cuenta el efecto inflacionario se debe actualizar la cantidad aprobada en el presupuesto de un año X con la inflación de cierre estimada para ese mismo año (año n).

Paso 2. Con la cifra actualizada se procede a aplicar el crecimiento real seleccionado, lo que dará como resultado el monto global máximo del Capítulo 1000 del ejercicio fiscal que se está presupuestando (año $n+1$).

7.2.3. Ejemplo Práctico (Presupuestación para el ejercicio fiscal 2021)

El 8 de septiembre de 2020 el Ejecutivo Federal entregó al H. Congreso de la Unión el Paquete Económico 2021, integrado por los CGPE, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, la Iniciativa que reforma diversas disposiciones fiscales (Miscelánea Fiscal) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En línea con los CGPE 2021, se tienen las siguientes estimaciones para las variables macroeconómicas:

Cuadro 10. Variables del Marco Macroeconómico 2021

Variable	Valor asignado
Tasa de Inflación dic 2019/dic 2020	3.5 %
Tasa de Crecimiento Real del Producto Interno Bruto 2021 (Puntual)	4.6 %

Fuente: Elaboración propia con base en CGPE 2021, p. 109.

Es importante subrayar que, para efecto de las proyecciones de finanzas públicas, conforme a los CGPE 2021 se utilizará una tasa de crecimiento real del PIB (puntual) de 4.6%¹¹, valor

11 Esta es la cifra de crecimiento puntual que utilizan los CGPE 2021 para sus proyecciones de finanzas públicas. Ver CGPE 2021, pp. 9, 10, y 39.

que se debe desechar toda vez que es superior al 3% de crecimiento real previsto como máximo para la asignación global de servicios personales.

Con base en la anterior información, a continuación plantearemos un caso práctico¹² que nos permita ilustrar el procedimiento para calcular la asignación global de servicios personales para el ejercicio fiscal 2021. Para efectos de este caso se está considerando que la asignación en el presupuesto 2020 para el Capítulo 1000 fue de \$62,680,220.00 (presupuesto aprobado, es decir, el año base).

Cuadro 11. Estimación de la asignación global de servicios personales.
Presupuestos de Egresos 2021

Monto del Capítulo 1000 autorizado para 2020	Monto del Capítulo 1000 autorizado para 2020 actualizado por inflación dic2019/dic2020	Límite estimado para el Capítulo 1000 en 2021
\$62,680,220.00 (a)	\$64,874,027.70 (b)	\$66,820,248.53 (c)
	(b) = (a) x (1.035) 3.5% corresponde a la inflación dic2019/dic2020	(c) = (b) x (1.03) 3.0% es la tasa de crecimiento elegida conforme a la fracción I, inciso a) del artículo 10 de la LDF

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los cálculos para este caso práctico fueron realizados con base en el valor de las variables establecidos en los CGPE 2021, p. 109. Ver el anexo al final de este capítulo.

Como se observa en el ejemplo planteado, el límite a la asignación global para servicios personales en el Presupuesto de Egresos local para el año 2021, será de \$66,820,248.53 una vez que al monto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 se actualice con la inflación y posteriormente se aplique una tasa de crecimiento real del 3% acorde a lo previsto en la fracción I, inciso a, del artículo 10 de la LDF, por ser ésta menor que la tasa de crecimiento real del PIB (prevista en la fracción I, inciso b del citado artículo), toda vez que, como ya se comentó, esta última tasa se estima en 4.6% para el año 2021, de acuerdo a los CGPE 2021.

De esta manera, a partir de la entrada en vigor de la LDF, los entes públicos se encuentran obligados a presupuestar el Capítulo 1000 de conformidad con lo expuesto en el artículo 10 de la propia Ley. Asimismo, otra regulación relacionada con la contención del gasto en servicios personales la encontramos con el artículo 13 de la LDF, el cual prohíbe incre-

¹² Este caso práctico fue previamente desarrollado de forma más sucinta en la publicación editada por INDETEC *Boletín Financiero*, Nueva Época No. 29, Quincena del 01 al 15 de septiembre de 2020, pp. 1-6.

mentar este rubro de gasto, una vez autorizado el presupuesto. A continuación citamos la disposición referida:

Artículo 13. ...

I a IV...

V. La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.

La secretaría de finanzas o su equivalente de cada Ente Público contará con un sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales;

(LDF, artículo 13 fr. V, énfasis añadido)

Finalmente es importante mencionar que, en caso de incumplimiento de estas disposiciones por parte de los servidores públicos, podrán ser observados por la Auditoría Superior de la Federación o las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas y, en su caso, podrán ser sujetos al proceso administrativo sancionatorio que corresponda.

Anexo

Principales variables del Marco Macroeconómico

	Aprobado 2020	Estimado 2020	Estimado 2021
Producto Interno Bruto			
Crecimiento % real (Puntual)	2.0	-8.0	4.6
Crecimiento % real (Rango)	[1.5, 2.5]	[-10.0, -7.0]	[3.6, 5.6]
Nominal (Miles de millones de pesos) *	26,254.1	23,094.2	24,983.9
Deflactor del PIB	3.6	3.6	3.4
Inflación (%)			
Dic. / Dic.	3.0	3.5	3.0
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)			
Fin de periodo	20.0	22.3	21.9
Promedio	19.9	22.0	22.1
Tasa de interés (Cetes 28 días, %)			
Nominal fin de periodo	7.1	4.0	4.0
Nominal promedio	7.4	5.3	4.0
Real acumulada	4.5	1.9	1.0
Cuenta corriente			
Millones de dólares	-23,272	-6,739	-22,842
% del PIB	-1.8	-0.6	-2.0
Variables de apoyo:			
PIB de los Estados Unidos			
Crecimiento % real	1.8	-5.0	3.8
Producción Industrial de los Estados Unidos			
Crecimiento % real	1.1	-8.4	3.4
Inflación de los Estados Unidos (%)			
Promedio	2.1	0.9	1.4
Tasa de interés internacional			
Libor 3 meses (promedio)	1.6	0.7	0.3
Petróleo (canasta mexicana)			
Precio promedio (dólares / barril)	49.0	34.6	42.1
Plataforma de producción crudo total (mbd)	1,951	1,744	1,857
Plataforma de exportación de crudo (mbd)	1,134	973z	870
Gas natural			
Precio promedio (dólares / MMBtu)	2.4	2.0	2.7

* Corresponde al escenario de crecimiento puntual planteado para las estimaciones de finanzas públicas.
N.A.: No aplica.

Fuente: CGPE 2021, p.109.

Capítulo VIII. Tratamiento de los ingresos excedentes

En el capítulo anterior planteamos la regulación de la presupuestación de servicios personales que prevé la LDF y presentamos un caso práctico sobre el cálculo del monto global máximo del Capítulo 1000 para efectos de ilustrar este tema.

En el presente capítulo analizaremos el tema de los ingresos excedentes. El tratamiento de estos ingresos presenta una problemática específica en la contabilidad gubernamental, en el ámbito jurídico y en el campo operativo, motivo por el cual consideramos pertinente dedicar este apartado a su estudio.

8.1. Ingresos excedentes de acuerdo a la disciplina financiera

Es indispensable conocer primero la definición del término “Ingresos excedentes” para la disciplina financiera, que no debe confundirse con otros que aparentemente pudieran significar lo mismo, como es el caso de los remanentes, disponibilidades o ADEFAS, por ejemplo. De tal manera que, de conformidad con la fracción XX del artículo 2 de la LDF, se entenderá por ingresos excedentes lo siguiente:

Artículo 2. ...

I a XIX. ...

XX. Ingresos excedentes: los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos;

(LDF, art. 2 fr. XX, énfasis añadido)

Ahora bien, de acuerdo a lo que establece la fracción XIX del multicitado artículo 2 de la LDF, los “ingresos de libre disposición” son definidos como:

Artículo 2. ...

I a XX. ...

XIX. Ingresos de libre disposición: los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso

que no esté destinado a un fin específico;

(LDF, art. 2 fr. XXI)

Por su parte, el artículo 14 de la LDF establece los siguientes destinos específicos para los ingresos excedentes, derivados de **ingresos de libre disposición**, que obtengan las entidades federativas:

- Pago de diversos pasivos:
 - Amortización anticipada de la Deuda Pública,
 - Pago de ADEFAS,
 - Pasivos circulantes y otras obligaciones,
 - Pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente,
 - Aportación a fondos para desastres naturales, y
 - Fondo de pensiones.

Sobre este particular, vale la pena resaltar que la distribución de los recursos excedentes a los rubros antes mencionados se realizará de conformidad al nivel de endeudamiento determinado por el Sistema de Alertas abordado en el capítulo III.

Asimismo, el artículo 14 de la LDF indica que en caso de existir remanente de estos ingresos deberán destinarse a los siguientes rubros:

- Fondo de Inversión Pública Productiva (para gastarse en el ejercicio fiscal inmediato siguiente), y
- Fondo para Compensar la caída de Ingresos de Libre Disposición (para gastarse en ejercicios subsiguientes).

8.2. Problemática para operar los ingresos excedentes

Uno de los principales problemas operativos de los ingresos excedentes se encuentra ligado a la siguiente interrogante **¿cuándo debemos asumir que existen ingresos excedentes de ingresos de libre disposición?** Una forma conservadora de determinar la existencia de estos ingresos excedentes es cuando el monto global de ingresos de libre disposición que se reciben en el ejercicio fiscal correspondiente, son mayores al monto global previsto en la Ley de Ingresos de ese mismo ejercicio fiscal, de manera que, al presentarse esta situación, consideramos que se podrían aplicar los destinos previstos en el artículo 14 de la LDF.

El siguiente problema de orden técnico que se presenta tiene que ver con la aplicación de los ingresos excedentes en el ejercicio en que se obtuvieron y su aplicación en los ejercicios subsiguientes.

En este sentido, podemos afirmar que los ingresos que sean asignados al pago de pasivos, serán aplicados en el mismo ejercicio en que se presenten; mientras que en el caso de aquellos que se destinen a uno o a los dos fondos previstos por el artículo 14 de la LDF, también deberán ser aplicados en el mismo ejercicio fiscal, motivo por el cual los ingresos excedentes, como tal, se habrán agotado.

Cabe aclarar que los montos que se asignen al fondo de inversión pública productiva deberán ser ejercidos en el ejercicio inmediato siguiente; sin embargo, los recursos que se asignen al fondo para compensar ingresos, podrán ser aplicados en ejercicios subsiguientes, cuando sea necesario compensar la caída de ingresos de libre disposición.

Ahora bien, es relevante mencionar que, en los ejercicios fiscales subsecuentes, los recursos destinados a los fondos antes mencionados perderán el carácter de “ingresos excedentes”; de tal manera que, por el lado del ingreso y del egreso se les dará el tratamiento contable y presupuestal que les corresponda, como recursos que provienen de fondos etiquetados, es decir, para fines específicos, y no como ingresos excedentes.

No obstante lo anterior, la LDF no establece la mecánica a través de la cual deba determinarse la existencia de ingresos excedentes durante el ejercicio fiscal. Por tal motivo, a continuación presentamos, a manera de ejemplo, el caso de algunas entidades federativas que regularon en su legislación local el tema del tratamiento y destino de los ingresos excedentes de libre disposición.

8.2.1. Estado de Zacatecas

El Estado de Zacatecas tiene en su haber legislativo la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios (LDFRHZ), la cual de conformidad con su artículo 1 tiene por objeto *“cumplir los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán al Estado de Zacatecas y Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.”*

Cabe puntualizar que la definición otorgada por esta legislación local a los conceptos de “Ingresos de libre disposición” y de “Ingresos excedentes” guarda armonía con las definiciones establecidas en la LDF.

En lo que refiere propiamente al destino de los ingresos de libre disposición, el artículo 26 fracción III de la LDFRHZ señala que estos ingresos financiarán los análisis de costo y beneficio respecto al gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria de desastres naturales declarados; mientras que el artículo 27 de la LDFRHZ es prácticamente similar al artículo 14 de la LDF.

Un aspecto relevante de la legislación zacatecana tiene que ver con el análisis mensual que de acuerdo al artículo 28 de la LDFRHZ se realizará sobre los ingresos de libre disposición, toda vez que obliga a la entidad a realizar un comparativo entre el ingreso de libre disposición recaudado con su estimado mensual, y que de acuerdo a los resultados obtenidos, se instruye a realizar determinadas acciones presupuestales.

Artículo 28

Análisis mensual de ingresos de libre disposición.

*Para los efectos del artículo anterior, se deberá llevar a cabo un análisis mensual, en el cual se deben **comparar el ingreso de libre disposición estimado mensual contra el ingreso de libre disposición recaudado mensual.***

*De acuerdo con los resultados obtenidos durante el ejercicio fiscal, se deberán **realizar las acciones presupuestales correspondientes, conforme a lo siguiente:***

- I. *Primer Trimestre, se realizarán ampliaciones o reducciones siempre y cuando la **variación hacia arriba o hacia abajo, sea superior al 4.5% del importe estimado acumulado;***
- II. *Segundo Trimestre, se realizarán ampliaciones o reducciones siempre y cuando la **variación hacia arriba o hacia abajo, sea superior al 3% del importe estimado acumulado;***
- III. *Tercer Trimestre, se realizarán ampliaciones o reducciones siempre y cuando la **variación hacia arriba o hacia abajo, sea superior al 1.5% del importe estimado acumulado,***

(LDFRHZ, art. 28, énfasis añadido)

8.2.2. Estado de Nuevo León

El Estado de Nuevo León no cuenta con una ley especial en materia de disciplina financiera, sin embargo, ha armonizado su legislación local de acuerdo con lo señalado en la LDF, de manera que el artículo 60 de la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020 (LENL2020) establece que cuando la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado disponga de recursos económicos excedentes derivados del superávit presupuestal de los ingresos recaudados respecto de los ingresos estimados, el titular del Poder Ejecutivo podrá aplicarlos a privilegiar los fines de recursos excedentes que prevé la LDF.

Ahora bien, en lo que refiere a los recursos públicos otorgados a los entes públicos, organismos autónomos y demás personas físicas o morales, que no hayan sido comprometidos, ni devengados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, conforme al artículo 77 de la LENL2020 deberán reintegrarlos a la Secretaría de Finanzas, a más tardar el 15 de enero del siguiente año. Una cuestión particular sobre este tema tiene que ver con las excepciones que el artículo en cita establece para los ingresos excedentes.

Artículo 77...

...

*Cuando alguna entidad paraestatal, órgano autónomo o cualquier ente público, **incumpla con reintegros de recursos estatales o federales, sus intereses y accesorios, la Secretaría podrá realizar los ajustes presupuestales necesarios para hacer frente a las transferencias de recursos a la Tesorería de la Federación, con cargo a los presupuestos respectivos, previa notificación al titular de las mismas. Lo mismo podrá ocurrir, en cualquier momento, cuando exista una gestión irregular de recursos públicos por parte de alguna entidad paraestatal o cualquier ente público que implique la imposición de alguna sanción o carga económica a cargo del Ejecutivo del Estado.***

*En términos de lo dispuesto en esta Ley y otros ordenamientos aplicables, **los ingresos excedentes o saldos resultantes al final del ejercicio fiscal, deberán de ser reintegrados a la Tesorería del Estado, en el caso de los Entes Públicos que reciban ingresos públicos del presupuesto del Estado, exceptuándose aquellos Entes Públicos que tengan, por su naturaleza y de acuerdo a su ley u ordenamiento de creación, su propia fuente de ingresos.***

(LENL2020, art. 77, énfasis añadido)

8.2.3. Estado de México.

El Estado de México tiene una estructura jurídica particular, toda vez que el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios (CFEM) se integra a partir de la articulación de once ordenamientos:

- Código Fiscal del Estado,
- Ley de Hacienda del Estado,
- Ley de Deuda Pública del Estado,
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado,
- Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado,
- Ley de Catastro del Estado,
- Ley de Planeación del Estado,
- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado;
- Código Fiscal Municipal,
- Ley de Hacienda Municipal y
- Ley de Deuda Pública Municipal.

La sistematización de un conglomerado de códigos y leyes en un solo instrumento jurídico como lo es el CFEM facilita en muchos sentidos un problema que el sistema jurídico mexica-

no arrastra a veces como vicio: la promulgación y excesiva reglamentación que coadyuva a la dispersión de derechos y obligaciones a los que se tiene acceso.

Ahora bien, atendiendo al tema que nos ocupa relacionado con la regulación de los Ingresos de libre disposición, el CFEM en su artículo 3 fracción LX señala que los ingresos de libre disposición son *“ingresos propios y las participaciones federales y estatales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico”*.

El destino de estos ingresos, según lo dispuesto en el artículo 305 del CFEM, se ejercerá de acuerdo a lo que establezca el Decreto de Presupuesto de Egresos y demás disposiciones que emita la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del Estado de México, debiendo efectuar dichos egresos a la partida específica de tal gasto en la Ley de Egresos y dentro de los programas que se encuentren aprobados, por lo que las instituciones públicas tienen la obligación de generar balances presupuestarios sostenibles (es decir que al final del ejercicio fiscal, el balance debe ser mayor o igual a cero).

Luego entonces, una vez realizado el balance presupuestario y llegado al final del ejercicio fiscal, en caso de haber excedentes derivados de los ingresos de libre disposición, los mismos deberán ser destinados, en armonía con lo estipulado por el artículo 14 de la LDF, a los siguientes conceptos delimitados en el artículo 317 Bis A del CFEM:

1. Para la amortización anticipada de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente:
 - a. Cuando el Estado se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50 por ciento.
 - b. Cuando el Estado se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30 por ciento.
2. En su caso, el remanente para:
 - a. Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, a fin de que, los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente.

- b. La creación de un fondo, cuyo objetivo sea compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Asimismo, el artículo 137 Bis A establece que dichos ingresos pueden destinarse a los rubros antes señalados, sin limitación alguna, siempre y cuando se clasifique al Estado en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas; de clasificarse en este nivel, el Estado de México podrá utilizar hasta un 5% de dichos recursos para cubrir el gasto corriente.

Adicionalmente, el artículo 322 del CFEM establece que los recursos asignados y no ejercidos que resulten de la reestructuración o desincorporación de las entidades públicas, se deberá destinar para cubrir los gastos del proceso de liquidación y el remanente a la amortización de la deuda pública estatal. En el caso de los municipios, la aplicación del remanente lo determinará el ayuntamiento respectivo (es decir, la potestad discrecional que prefiera el cabildo), procurando preferentemente destinarlo (no como obligación primordial) a la amortización de la deuda pública y/o ejecución de programas prioritarios de desarrollo social.

Finalmente, el artículo 322 Bis del CFEM estipula que los recursos estatales asignados a los entes públicos y no erogados en el ejercicio fiscal, así como los que resulten del superávit de las finanzas públicas estatales, serán reintegrados a la hacienda pública estatal, registrándose lo anterior a través de un apartado específico en la Ley de Ingresos del Estado y en la cuenta pública anual.

8.3. Consideraciones finales

Como se ha señalado, a partir de la entrada en vigor de la LDF, el destino de los ingresos excedentes provenientes de Ingresos de libre disposición debe atender a lo dispuesto en el artículo 14 que prevé la LDF, es decir, al pago de pasivos, y el remanente a la creación de los fondos que tengan como finalidad atender proyectos de inversión pública productiva o para la nivelación de balances por la caída de ingresos.

Ahora bien, en lo que respecta al tratamiento contable de estos recursos, consideramos que deben ser reconocidos en el Clasificador por Fuentes de Financiamiento, en el rubro 1 “No Etiquetado”, conforme lo determina el Consejo de Armonización Contable:

CLASIFICADOR POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. No Etiquetado

- 11. Recursos Fiscales
- 12. Financiamientos Internos

- 13. Financiamientos Externos
 - 14. Ingresos Propios
 - 15. Recursos Federales
 - 16. Recursos Estatales
 - 17. Otros Recursos de Libre Disposición
2. Etiquetado
- 25. Recursos Federales
 - 26. Recursos Estatales
 - 27. Otros Recursos de Transferencias Federales Etiquetadas
- (CONAC, 2016, pp. 2-3)

Finalmente, en lo que refiere al tratamiento de los Ingresos excedentes obtenidos en el ejercicio fiscal 2018, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto mediante el cual se aprobaron reformas a la LDF publicado el 30 de enero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación estableció lo siguiente:

Cuarto.- En lo correspondiente al segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, adicionalmente podrán destinarse a Gasto corriente hasta el ejercicio fiscal 2018 los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.

...

(LDF, artículo Cuarto Transitorio)

En virtud de esta disposición transitoria en el año 2018, se aplicó el destino de estos recursos, sin limitación alguna, a gasto corriente (excluyendo a servicios personales, ya que éstos tienen un límite), siempre que la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible.

A partir de 2019, las entidades deben observar las reglas de destino previstas en el artículo 14 de la LDF, que son: a) pago de pasivos, b) fondo de inversión pública productiva, c) fondo para compensar caída de Ingreso de Libre Disposición, según el porcentaje que les corresponda de acuerdo a su nivel de endeudamiento. Adicionalmente, a partir de dicho año se podrá destinar a gasto corriente hasta el 5% de dichos recursos, sin aumentar el Capítulo 1000 por la regulación prevista en el artículo 10 de la LDF, siempre que su nivel de endeudamiento sea sostenible.

Capítulo IX. Reintegro de las Transferencias Etiquetadas no Ejercidas

El Capítulo VIII lo dedicamos al tratamiento de los ingresos excedentes de libre disposición conforme a lo dispuesto por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF).

Este apartado lo dedicaremos al análisis de los recursos federales ministrados a las entidades federativas y los municipios por concepto de transferencias federales etiquetadas que no se hayan aplicado en el ejercicio fiscal respectivo y sus implicaciones para los entes públicos.

9.1. Gasto Federalizado

El primer aspecto a mencionar es propiamente el concepto de gasto federalizado, que se trata de los recursos que el Gobierno federal transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México a través de dos modalidades: Gasto Programable y Gasto no Programable.

Cuadro 12. Clasificación del gasto federalizado

Tipo de gasto federalizado	Definición	Recursos
Gasto no Programable	Las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones de proveer bienes y servicios públicos a la población.	Participaciones federales
Gasto Programable	Las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, y no se encuentran relacionadas directamente con proveer bienes y servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones Federales, • Convenios de Descentralización y de Reasignación, • Subsidios, y • Otros: Fondos específicos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y/o en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Fuente: Elaboración propia con base en Guízar y Quintero (2020, p. 24).

Ahora bien, en lo que atañe al ejercicio de los recursos que reciben las entidades federativas y municipios por concepto de Gasto Programable, se encuentra regulado por normatividad del orden federal.

Mientras que las participaciones federales son los recursos transferidos que reciben las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (a través de las entidades federativas) por parte de la Federación, como una medida resarcitoria para los gobiernos locales al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos (ASF, 2018, p. 5).

No obstante lo anterior, es importante mencionar que los recursos que se entregan a los entes públicos por concepto de Gasto Federalizado, se transfieren de conformidad con la legislación aplicable, como es el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

9.2. Principio de anualidad de los recursos federales etiquetados

El artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez que hayan sido aprobados previamente los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal.

Con la entrada en vigor de la LDF se precisa el principio de anualidad en el ejercicio y aplicación de los recursos federales al establecer, en su artículo 17, que los recursos federales ministrados a las entidades federativas y los municipios bajo el rubro de transferencias federales etiquetadas deben ser reintegrados a la Federación, en caso de que no se cumpla con algunas condiciones que veremos enseguida.

9.3. Obligación de Reintegro de las Transferencias Federales Etiquetadas no Devengadas

Como acabamos de apuntar, el fundamento legal que obliga a las entidades federativas a reintegrar las transferencias federales etiquetadas se encuentra plasmado en el artículo 17 de la LDF, a través del cual se impone la obligación de reintegro de éstas, al tenor de 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.

(LDF, art. 17, énfasis añadido)

Ahora bien, con la intención de contribuir a una mejor comprensión del tema, respecto de los momentos contables a los que hace alusión en el último párrafo de la disposición en cita, acudimos a las fracciones XXIV y XV del artículo 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, mismas que establecen lo siguiente:

Artículo 4. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I al XIII. ...

*XIV. Gasto comprometido: el momento contable del gasto que **refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros** para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras. En el caso de las obras a ejecutarse o de bienes y servicios a recibirse durante varios ejercicios, el compromiso será registrado por la parte que se ejecutará o recibirá, durante cada ejercicio;*

*XV. Gasto devengado: el momento contable del gasto que **refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros** por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas;*

XVI. ...

*XVII. Gasto pagado: el momento contable del gasto que **refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago**, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago;*

...

(LGCG, art. 4 frs. XIV y V, énfasis añadido)

El siguiente elemento a tomar en consideración corresponde a la definición que la LDF otorga al concepto de “Transferencias Federales Etiquetadas”, que abarca a cualquier Ejecutor de recurso que haya recibido y aplicado recursos del Gasto Federalizado con excepción de las participaciones federales:

Artículo 2. ...

I a XXXIX...

*XL. Transferencias federales etiquetadas: **los recursos que reciben de la Federación las Entidades Federativas y los Municipios, que están destinados a un fin específico**, entre los cuales se encuentran las aportaciones federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, **la cuota social y la aportación solidaria federal** previstas en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, **los subsidios, convenios de reasignación y demás recursos con destino específico** que se otorguen en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

(LDF, art. 2 fr. XL, énfasis añadido)

9.3.1. Supuestos para el reintegro de los recursos

Conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la LDF, se establecen tres supuestos para el reintegro de los recursos federales etiquetados no ejercidos por las entidades federativas y los municipios a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Primer supuesto

Los recursos no se comprometieron al 31 de diciembre, en este caso el reintegro deberá realizarse a más tardar el 15 de enero del ejercicio inmediato siguiente.

Segundo supuesto

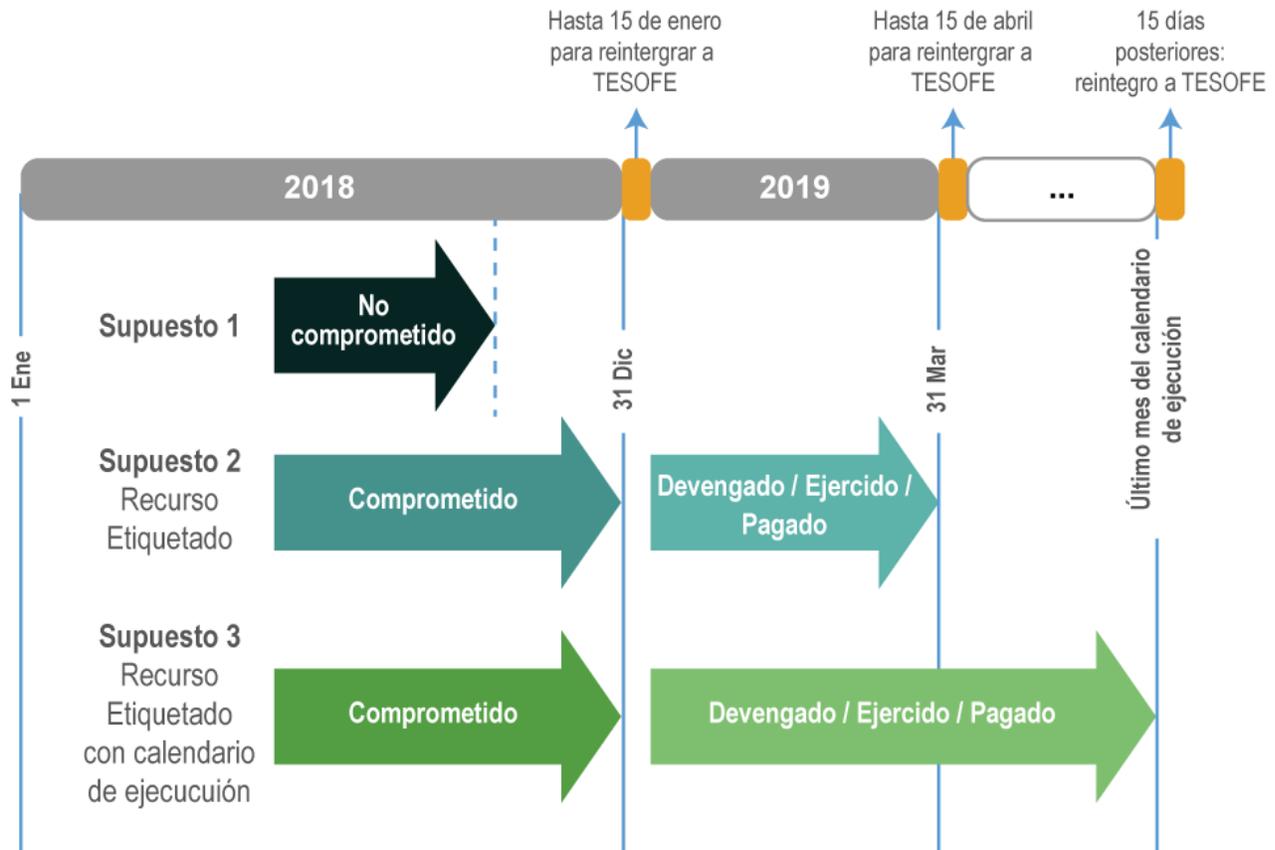
Los recursos se devengaron o al menos se comprometieron al 31 de diciembre, pero no han sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente y realizar el reintegro del recurso no ejercido a más tardar el 31 de marzo también del ejercicio inmediato siguiente.

Tercer supuesto

Los recursos transferidos a través de Convenios deberán ejercerse de conformidad con lo estipulado en el calendario de ejecución del convenio correspondiente.

Para efectos del tercer supuesto, es importante enfatizar lo que se hace referencia a los Convenios con la Federación, es decir, de aquellos instrumentos jurídicos por los que se materializa la transferencia de recursos etiquetados a las Entidades Federativas y los Municipios.

Figura 8. Principio de Anualidad de los Recursos Federales Etiquetados



Fuente: ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2020a) p. 55

9.4. Mecánica para realizar el reintegro a la TESOFE

En caso de verificarse alguna de las tres hipótesis expuestas en el apartado anterior, la entidad federativa o el municipio, según corresponda, deberá solicitar a la instancia correspondiente la línea de captura específica para depositar a la TESOFE los recursos no ejercidos. Un aspecto relevante a mencionar es que los reintegros deberán incluir los rendimientos financieros generados.

Por disposición de los artículos Cuarto y Décimo Transitorio de la LDF, la obligación de reintegro entró en vigor en el año 2017 para las entidades federativas y en 2018 para los municipios; lo anterior implica que, para el ejercicio fiscal 2019, esta disposición aplicó tanto para las entidades federativas, como para los municipios.

Es importante subrayar que en el artículo Décimo Séptimo Transitorio de la Ley en comento, se exceptúa de los reintegros a los recursos que sean otorgados a los Entes Públicos a través del esquema de los certificados de infraestructura educativa nacional, pertenecientes al Programa Escuelas al CIEN.

9.5. Propuesta de Reforma a la LDF

El 21 de abril de 2020 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la “Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”

Entre otros cambios, en esta iniciativa se planteó al Congreso de la Unión modificar el artículo 17 de la LDF “a fin de clarificar los momentos contables a considerar para el reintegro de las transferencias federales etiquetadas” y sugiere:

Especificar los tiempos contables de la siguiente manera: comprometido a diciembre y devengado y pagado en marzo del siguiente ejercicio fiscal o bien, de conformidad con el calendario de ejecución autorizado por las dependencias o entidades de la administración pública federal, en términos de las reglas de operación o lineamientos aplicables o de conformidad con el convenio celebrado con el Ejecutivo Federal.

(Gaceta Parlamentaria, 2020a)

Conforme a lo antes expuesto podemos concluir que el reintegro de las Transferencias Federales Etiquetadas a la TESOFE es obligatorio para las entidades federativas y los municipios, y es de capital importancia realizarlo en los plazos que estable la LDF.

Capítulo X. Fiscalización Superior de la Disciplina Financiera

En el capítulo anterior se abordó lo relacionado con el principio de anualidad aplicable a los recursos que transfiere la federación a las entidades federativas y los municipios, el cual puede traer como consecuencia el reintegro de estas transferencias a la Tesorería de la Federación cuando no fueron ejercidas antes del término del ejercicio fiscal correspondiente.

Ahora bien, el presente Capítulo lo dedicaremos a analizar la función de fiscalización respecto del cumplimiento de las reglas fiscales de disciplina financiera para las entidades federativas y sus municipios.

10.1. De la Fiscalización de la disciplina financiera en las entidades federativas y sus municipios

Como lo señalamos anteriormente, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) publicada en el DOF el 27 de abril de 2016 estableció una serie de regulaciones para que los gobiernos locales gestionaran sus finanzas de forma ordenada y sostenible, incorporando la obligación para los servidores públicos de administrar los recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Ante esta perspectiva y para efectos didácticos del presente capítulo, a continuación recapitularemos los cinco componentes o ejes rectores¹³ que orientaron el diseño de la LDF, los cuales nos servirán de apoyo para el estudio de las funciones de fiscalización de la disciplina financiera de las entidades federativas y sus municipios.

Así pues, los ejes o líneas que sirvieron de base a la estructura actual de la LDF son:

Eje 1. Reglas de disciplina financiera

Eje 2. Sistema de Alertas (SdeA)

¹³ Expuestos a detalle páginas atrás en el apartado 3.2 Los Ejes de la Ley de Disciplina Financiera.

Eje 3. Contratación de Deuda

Eje 4. Deuda Estatal Garantizada (DEG)

Eje 5. Registro Público Único (RPU)

En principio, debemos recordar que el artículo 1 de la LDF establece como sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones en ella contenidas, a los siguientes entes:

- Entidades federativas,
- Municipios y
- Entes públicos

Ahora bien, con el propósito de verificar que los entes públicos locales cumplan con las disposiciones de disciplina financiera, el artículo 60 de la LDF otorga las atribuciones correspondientes a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley.

*Artículo 60.- La **fiscalización sobre el cumplimiento** de lo dispuesto en esta Ley corresponderá a las **entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación**, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*La Auditoría Superior de la Federación, en los términos de las disposiciones federales aplicables, **fiscalizará las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a Financiamientos** de los Estados y Municipios, **así como el destino y ejercicio de los recursos** correspondientes que hayan realizado dichos gobiernos locales.*

(LDF, art. 6, énfasis añadido)

10.2. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación

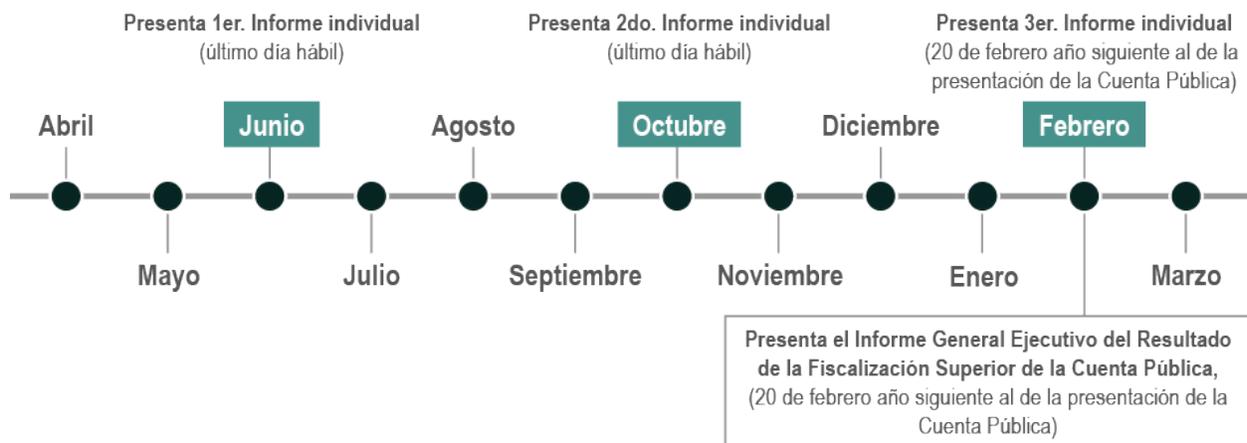
A efecto de contar con una mejor comprensión de los aspectos que abordaremos enseguida, es importante retomar el análisis de los alcances del “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción” del 27 de mayo de 2015 (Decreto DOF 27/05/2015).

El primer lugar, advertimos como uno de los alcances de este Decreto (DOF 27/05/2015) la eliminación de los principios de “anualidad” y “posterioridad” en el ejercicio de la función de fiscalización que realiza la ASF con fundamento en el artículo 79 de la CPEUM; esta modificación fortaleció las facultades de la Auditoría Superior, no solo en materia de fiscalización, sino también en materia de imposición de sanciones por incumplimiento a la Ley, y en la

promoción de acciones que contribuyan al combate a la corrupción, ante posibles actos irregulares de funcionarios cometidos en ejercicios anteriores.

En segundo lugar, se establece la obligación para la ASF de entregar a la Cámara de Diputados informes individuales de las auditorías¹⁴ (Informes) que concluya, en relación a la Cuenta Pública del año en revisión, conforme a los siguientes plazos establecidos en la fracción II del artículo 79 constitucional:

Figura 9. Presentación de los Informes individuales de auditoría



Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (2021).

En términos de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), los Informes darán cuenta sobre:

- Observaciones,
- Recomendaciones y acciones,
- Imposición de multas, en su caso, y
- Demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.

En tercer lugar, se fortalecen las facultades de la ASF relacionadas con la investigación de actos u omisiones en el ejercicio de los recursos públicos¹⁵ así como la promoción de las acciones que correspondan ante la autoridad competente, en caso de existir algún tipo de responsabilidad.

14 De acuerdo con la fracción XXII del artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, los mencionados documentos corresponden a los informes de cada una de las auditorías practicadas a las entidades fiscalizadas.

15 De acuerdo al párrafo quinto de la fracción I del artículo 79 de la CPEUM la ASF podrá iniciar la revisión, previa autorización del titular, derivado de denuncias, durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

Artículo 79.

I. al II...

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

(CPEUM art. 79 frs. III y IV, énfasis añadido)

Asimismo, de conformidad con artículo 49 de la LFRCF, la ASF tendrá las siguientes facultades relacionadas con la promoción de responsabilidades que correspondan a los servidores públicos:

Cuadro 13. Competencia de la ASF para la promoción de responsabilidades

Tipo de responsabilidad	Competencia
Penal	Presentar las denuncias y querellas penales que correspondan ante la Fiscalía Especializada por la comisión de probables delitos. Coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación como en la judicial.
Administrativa	<p>Faltas graves:</p> Para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. Promover al Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas. <p>Faltas no graves:</p> Dar cuenta a los Órganos Internos de Control competentes cuando detecte posibles responsabilidades administrativas por faltas de naturaleza no grave.

Fuente: Elaboración propia con base en LFRCF (2016).

Con el propósito de acercar elementos de estudio sobre la función de fiscalización del cumplimiento de las disposiciones en materia de disciplina financiera, a continuación presentamos un extracto de los principales resultados obtenidos por parte de la ASF, en ejercicio de la labor de fiscalización practicada a la Cuenta Pública 2018, para concluir con la entrega más reciente de los Informes, correspondientes a la Cuenta Pública 2019.

10.3. Fiscalización de la Cuenta Pública 2018

La fiscalización del cumplimiento de las disposiciones en materia de disciplina financiera en la Cuenta Pública 2018 (CP2018), se realizó a través de la práctica de 96 auditorías que consistieron en la revisión del cumplimiento de la LDF, así como la congruencia de la información financiera con la CP2018, sin considerar la aplicación y ejercicio de los recursos.

Cuadro 14. Auditorías programadas en la CP2018

Tipo de revisión	Cumplimiento
Número de auditorías	96
Sujetos auditados	Entidades Federativas (32) Municipios (31) Congresos locales (32) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1)
Qué se auditó	El cumplimiento de los aspectos generales establecidos en la LDF en materia de: <ul style="list-style-type: none"> • Reglas de disciplina financiera, • Sostenibilidad de las finanzas públicas, • Contratación de deuda, • DEG • SdeA, • RPU, • Disposiciones normativas relacionadas.

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2020a).

De acuerdo con la ASF, las auditorías practicadas a la CP2018 verificaron por primera vez el cumplimiento del principio de anualidad en la aplicación de los fondos y programas del Gasto Federalizado, así como los siguientes aspectos:

Cuadro 15. Auditorías programadas en la CP2018

Objetivos generales	Objetivos particulares
<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar de manera integral el cumplimiento de las disposiciones que se establecen en la Ley para efectos de la CP2018. 	<ul style="list-style-type: none"> • La observancia de las Reglas de Disciplina Financiera, de acuerdo con los términos establecidos en la Ley. • La contratación de los financiamientos y otras obligaciones de acuerdo con las disposiciones previstas en ese ordenamiento y dentro de los límites establecidos por el SdeA. • El cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el RPU.

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2019b, p.122).

Ahora bien, antes de adentrarnos en el tema de los principales resultados obtenidos a partir de la labor de fiscalización, es importante señalar el tipo de acciones que promueve la ASF, derivado del ejercicio de sus funciones.

Cuadro 16. Acciones que promueve la ASF derivado de las prácticas de auditoría gubernamental

Tipo de acción	Criterios para concluir con la acción	Plazos legales involucrados hasta la conclusión de la acción			Consecuencia en caso de no concluir con la acción
		Plazo de notificación por parte de la ASF	Plazo de respuesta del ente auditado	Plazo para que la ASF se pronuncie	
<p>Recomendación (Preventivo)</p> <p>Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.</p>	<p>Respuesta de entidad fiscalizada.</p>	<p>10 días hábiles a partir de la entrega del Informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.</p>	<p>30 días hábiles a partir de la recepción de la recomendación.</p>	<p>120 días hábiles a partir de la recepción de respuesta.</p>	<p>La ASF envía a la Cámara de Diputados un reporte final detallando la información, documentación o consideraciones aportadas por las entidades fiscalizadas.</p>
<p>Solicitud de Aclaración (Preventivo)</p> <p>La ASF requiere a las entidades fiscalizadas que presentan información adicional para atender las observaciones que se hayan realizado.</p>	<p>Respuesta y documentación suficiente y competente.</p>	<p>10 días hábiles a partir de la entrega del Informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.</p>	<p>30 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud de aclaración.</p>	<p>120 días hábiles a partir de la recepción de respuesta.</p>	<p>Formulación de Pliego de Observaciones.</p>
<p>Pliego de Observaciones (correctivo)</p> <p>La ASD determina en cantidad liquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.</p>	<p>Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente.</p>	<p>10 días hábiles a partir de la entrega del Informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.</p>	<p>30 días hábiles a partir de la recepción del pliego de observaciones.</p>	<p>120 días hábiles a partir de la recepción de respuesta.</p>	<p>Se llevan a cabo las acciones correspondientes para determinar las responsabilidades a las que haya lugar.</p>

Fuente: ASF (2019a, p. 27).

Cuadro 17. Acciones que promueve la ASF derivado de las prácticas de auditoría gubernamental

Acción	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (Correctivo)	La ASF informa a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	Promover ante el Servicio de Administración Tributaria.
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (Correctivo)	La ASF promueve ante las instancias internas de control competentes las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.	Promovente ante los Órganos Internos de Control, las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública, etc.
Denuncias penales (Correctivo)	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público.

Fuente: ASF (2019a, p. 27).

10.3.1. Resultados de la Fiscalización Superior 2018

Como se indicó en el apartado anterior, la revisión de la CP2018 se integró a partir de la práctica de 96 auditorías, de las cuales se desprenden observaciones relacionadas con los diversos aspectos que regula la LDF.

Cuadro 18. Aspectos observados en la CP2018

Aspectos observados	Ente observado		
	Entidades federativas	Municipios	Congresos locales
Tema: Errores y omisiones de la información			
Diferencias entre los formatos del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y el Balance Sostenible.			X
Diferencias entre los formatos del CONAC y el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles.	X	X	X
Diferencias entre los registros del RPU y los saldos de la deuda pública de los informes de la SHCP del Cuarto Trimestre de 2018.	X	X	
Diferencias entre los informes de la SHCP del Cuarto Trimestre de 2018 contra la balanza de comprobación que emiten los Sistemas Contables.	X	X	
Diferencias entre el SdeA contra el formato Analítico de Deuda del CONAC.	X	X	
Diferencias entre lo registrado en la CP2018 contra el RPU.	X	X	

Aspectos observados	Ente observado		
	Entidades federativas	Municipios	Congresos locales
Tema: Reglas de Disciplina financiera			
Cumplimiento del principio de Balances Presupuestarios Sostenibles.	X	X	X
Presentación del Balance Presupuestario de Recursos Disponibles.	X	X	X
Presentación de proyecciones de Ingresos y Egresos con base en los Criterios Generales de Política Económica y los formatos emitidos por el CONAC.	X	X	X
Presentación de estimaciones para obtener los resultados de las finanzas públicas de acuerdo con los formatos emitidos por el CONAC.	X		
Presentación de la valuación actuarial.	X	X	X /1
Constitución del fideicomiso para atender a la población afectada y cubrir los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionada por la ocurrencia de desastres naturales.	X		
Apego al límite de asignación presupuestal en materia de Servicios Personales.	X	X	X
Asignación de previsiones de gasto para atender los compromisos de pago de los contratos de las APP celebrados o contratados para el siguiente ejercicio fiscal.	X		
Previsiones para cubrir Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.	X		
Aplicación y destino de los ingresos excedentes derivados de Ingresos de Libre Disposición.	X	X	
Tema: Sistema de Contabilidad Gubernamental			
Alineación del Sistema de Contabilidad Gubernamental con las disposiciones del CONAC.	X	X	X
El sistema genera información incompleta con errores o información no alineada a las disposiciones CONAC.	X	X	X
Constatar que los registros de las transacciones realizadas cuentan con la integración y desagregación de la información presupuestaria y programática y que ésta coincide con lo reportado en CP2018 y emite información contable desagregada.	X		
Tema: Contratación de deuda pública /2			
Inscripción de la deuda pública en el RPU.	X	X	
Contratación de obligaciones a corto plazo de conformidad con lo preceptuado en la LDF.	X	X	

Aspectos observados	Ente observado		
	Entidades federativas	Municipios	Congresos locales
Cumplimiento de las condiciones previstas en la Ley para llevar a cabo refinanciamientos o reestructuras.	X	X	
Publicación de financiamientos y obligaciones en la página oficial de Internet del ente público, en la CP2018 y en los informes Trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos, de acuerdo con la LDF.	X	X	
Publicación de información con base en la normatividad respecto de los saldos de la deuda pública, la información financiera, las cifras de la CP2018 y los informes reportados a la SHCP.	X	X	
Tema: Deuda Estatal Garantizada _/3			
Solicitud de la garantía del Gobierno Federal.	X	X	
Tema: Sistema de Alertas			
Envío de información para la evaluación del SdeA en tiempo y forma.	X	X	
Revisar que los indicadores coincidieron con lo publicado en CP2018.	X	X	
Verificar que los entes públicos que enviaron información a la SHCP fueron evaluados y se determinó su nivel de endeudamiento.	X	X	
Tema: Registro Público Único			
Inscripción de financiamientos y obligaciones contratadas.	X	X	
Envío trimestral a la SHCP, dentro del plazo de 30 días naturales o posteriores al término de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de la información de cada financiamiento y obligación contratados.	X	X	

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2020a).

_/1 Los 32 Congresos Locales acreditaron no estar obligados a presentarlo de conformidad con la normatividad estatal correspondiente.

_/2 Los 32 Congresos Locales no contrataron financiamientos u obligaciones con las instituciones del sistema financiero.

_/3 Ninguno de los entes fiscalizados solicitó la garantía del gobierno federal.

Una vez concluidos los procesos correspondientes, la ASF formuló un total de 413 observaciones, de las cuales 87 resultaron en acciones promovidas (promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria y solicitudes de aclaración), en el caso del incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el destino de recursos, la ASF promovió solicitudes de aclaración.

Cuadro 19. Número de observaciones y acciones emitidas en la CP2018

Concepto	Entidades federativas	Municipios	Congresos locales
Observaciones formuladas _/1			
Determinadas	111	134	168
Solventadas	80	116	131
Pendientes	31	18	37
Acciones emitidas _/2			
Promoción de Responsabilidad Administrativa sancionatoria	17	9	19
Solicitudes de aclaración	14	9	19

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2020a, pp. 76-82).

_/1 Para efectos del presente, se entenderá como observación a la narración del incumplimiento de la normatividad aplicable realizada por la autoridad competente derivado de la labor de fiscalización y que constan en un informe.

_/2 Las acciones emitidas se definen como el conjunto de actividades que realiza el órgano fiscalizador derivado de las observaciones contenidas en el informe que pueden ser de carácter preventivo o correctivo.

10.3.2. Causa Raíz de las Irregularidades detectadas en la CP2019

En conclusión, en la revisión practicada a la CP2018, la ASF identificó que las irregularidades presentadas en la aplicación de la LDF en algunos casos se deben a problemas reiterados desde la publicación de la Ley en 2016, relacionados con las siguientes causas:

Cuadro 20. Principales causas de las irregularidades

Concepto de irregularidad	Causa raíz
Asignación presupuestal que no se corresponde con lo establecido en la normativa	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de la LDF. • Cambio de administración, en donde los funcionarios salientes no realizan la entrega de la documentación que se generó durante su gestión. • Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDF.
Falta de documentación comprobatoria del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Falta de controles en los registros contables e integración de expedientes. • Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDF. • Falta de claridad de la LDF.

Concepto de irregularidad	Causa raíz
Pagos improcedentes o en exceso	<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la LDF. Falta de capacitación a los servidores públicos en la LDF.

Fuente: ASF (2020a, p. 98).

10.4. Fiscalización de la Cuenta Pública 2019

El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2019 (CP2019) establece que, en materia de disciplina financiera se realizarán auditorías a los siguientes entes públicos:

Cuadro 21. Auditorías en materia de disciplina financiera contempladas en el PAAF de la CP2019

Ente público sujeto a auditoría	Auditorías a practicar
Entidades Federativas	32
Poderes Legislativos estatales	32
Poderes Judiciales Estatales	11
Entidades de Fiscalización Superior Locales	13
Organismo Público Descentralizado	1
Total	89

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2020b, p. 21).

Es importante mencionar que, si bien es cierto que la primera entrega de informes debió realizarse en junio de 2020, a partir del segundo trimestre de ese año los niveles de propagación de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (Covid-19) representó la suspensión temporal de la labor de auditoría gubernamental de la CP2019; por tal motivo es hasta esta segunda entrega de Informes, conforme a los plazos establecidos en la fracción II del artículo 79 constitucional, que se presenta información relacionada con las auditorías practicadas a la Cuenta Pública en mención.

10.4.1. Resultados de la Fiscalización Superior 2019

La segunda entrega de Informes presentó los resultados relacionados con las auditorías practicadas a los gobiernos de las entidades federativas, donde se verificó el cumplimiento de los siguientes aspectos (ASF, 2020b, p. 53):

- Fiscalizar la observancia de las reglas de disciplina financiera.
- Fiscalizar la contratación de obligaciones.
- Fiscalizar el cumplimiento de otras obligaciones dentro de los límites establecidos por el SdeA.
- Fiscalizar el cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el RPU.

Principales observaciones emitidas

Tanto las observaciones formuladas como las acciones promovidas por parte de la ASF están vinculadas con el cumplimiento de los destinos/ aplicación de los recursos a que se refiere la LDF; como es el caso de la asignación global de recursos a servicios personales, o los ingresos excedentes de libre disposición, entre otros.

Cuadro 22. Observaciones a la CP2019 de las Entidades Federativas

Observaciones formuladas	Solventadas	Pendientes de solventar
154	128	26

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2020b, p. 60).

10.4.2. Causa Raíz de las Irregularidades detectadas en la CP2019

Como parte de las principales observaciones emitidas por la ASF, se identificaron los siguientes aspectos:

Errores y omisiones de la información financiera

- Diferencias entre los formatos emitidos por el CONAC¹⁶ y el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles.
- Diferencias entre el formato LDF(6d) Servicios personales, clasificación de servicios personales por categoría y Cuenta Pública.
- Diferencias entre los registros del RPU relativos a los saldos de la deuda pública contra los informes de la SHCP del Cuarto Trimestre de 2019.
- Diferencias entre el SdeA y el RPU contra lo registrado en la CP2019.

16 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, publicados el 11 de octubre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglas de disciplina financiera

- Incumplir con el principio establecido en la LDF de presentar balances sostenibles.
- Inconsistencias en la publicación del Balance de Recursos Disponibles sostenible.
- No presentar las Proyecciones de Ingresos y de Egresos a cinco años en adición al ejercicio fiscal 2018, con base en los Criterios Generales de Política Económica y los formatos emitidos por el CONAC, así como inconsistencias en los mismos.
- No realizar la valuación actuarial.
- No constituir un Fideicomiso para atender a la población afectada y cubrir los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionada por la ocurrencia de desastres naturales, y la no acreditación de la aportación de recursos presupuestados a éste.
- No dar cumplimiento al límite de asignación presupuestaria en materia de servicios personales que deben observar las Entidades Federativas, así como no atender a la limitante de no incrementarse una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, salvo las excepciones que establece la propia LDF.
- No realizar provisiones presupuestarias para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.
- Incumplimiento en la aplicación y destinos establecidos por la Ley a los ingresos excedentes derivados de Ingresos de Libre Disposición.

Sistema de Contabilidad Gubernamental

- No acreditar la alineación del Sistema de Contabilidad local con las disposiciones del CONAC.

Contratación de deuda pública y obligaciones

- Saldos incongruentes de deuda pública.
- No publicar los financiamientos y obligaciones en la página oficial de Internet, en la CP2019 y en los informes Trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos.

Sistema de Alertas

- Diferencias en los indicadores reportados por la entidad federativa con lo publicado en la CP2019.

Registro Público Único

- Incumplimiento de la inscripción de los financiamientos y obligaciones, las modificaciones, cancelaciones y demás requisitos establecidos en el Registro.

- No enviar 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 contratada.

(ASF, 2020b, pp. 63-67)

Las observaciones que no fueron solventadas por parte de los entes públicos auditados derivaron en la emisión de las siguientes acciones de carácter correctivo por parte de la ASF.

Cuadro 23. Acciones emitidas a las Entidades Federativas

Acciones correctivas	
Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	9
Solicitud de Aclaración	18

Fuente: Elaboración propia con base en ASF (2020b, p. 61).

Finalmente, de acuerdo con la ASF la causa raíz de las irregularidades en la aplicación de la LDF emana de problemas relacionados con:

- Falta de claridad de la Ley;
- Errores en la información de transparencia y rendición de cuentas;
- Capacidad de gestión de los servidores públicos;
- Cambios derivados del término de la gestión administrativa del ente público; y
- Debilidades en los sistemas de control interno.

Asimismo, derivado de las auditorías practicadas, la ASF observó recurrentemente a Entidades Federativas, la falta de constitución del Fideicomiso para atender a la población afectada y cubrir los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionada por la ocurrencia de desastres naturales, así como realizar la aportación correspondiente.

Ante este tenor, se pone de manifiesto la importancia de que al interior de los entes públicos se implementen de manera correcta las disposiciones contenidas en la LDF y se cuente con procesos de control interno adecuados que contribuyan a la correcta gestión y ejercicio de los recursos públicos conforme a la normatividad aplicable; por otro lado, y no menos importante resulta señalar que, derivado de los hallazgos encontrados por la ASF, ésta se encuentra facultada para promover ante la autoridad competente las acciones que correspondan para determinar alguna responsabilidad que culmine con la aplicación de una sanción para algún servidor público.

Conforme a lo antes expuesto, se puede observar que las facultades de la ASF no se encuentran limitadas a la fiscalización del gasto federalizado en los gobiernos locales, sino que, a partir de la entrada en vigor de la LDF, el alcance de las funciones que desarrolla la Auditoría se fortalecen con el propósito de contribuir al objetivo primigenio de alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas en nuestro país.

Finalmente, solo nos resta insistir en que la irrestricta observancia de las normas permite a los gobiernos locales prevenir posibles sanciones por actos u omisiones que pudieran entrañar algún incumplimiento de la Ley.

Capítulo XI. Avances en la implementación de la disciplina financiera

Hasta este momento, hemos analizado los aspectos que se consideran estratégicos para lograr la disciplina financiera en los gobiernos subnacionales, como es el tema de la contratación y registro de los financiamientos y obligaciones de corto y largo plazo; el tema de los ingresos excedentes de libre disposición; la presupuestación del capítulo 1000; los pasivos directos y contingentes de los entes públicos y; finalmente abordamos el aspecto relacionado con la fiscalización del cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF).

Así pues, a cuatro años de la entrada en vigor de la LDF vale la pena reflexionar sobre los alcances y los frutos que ha rendido su aplicación. Es por ello que, en el presente apartado, revisaremos algunos de los resultados que se han obtenido con la aplicación de este instrumento legal y las reflexiones que se han vertido durante el periodo comprendido desde su vigencia.

11.1. Saldo de los Financiamientos en el Registro Público Único

En la actualidad, el saldo total de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios, así como sus correspondientes entes públicos, se encuentra en un plano sostenible, según información proporcionada por el Registro Público Único (RPU) a cargo de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

Al cierre del segundo trimestre del 2020, el saldo total de los financiamientos de las entidades federativas y los municipios ascendió a \$596,397.9 millones de pesos. Esta cifra, en proporción al PIB Nacional, arroja un indicador muy interesante, ya que refleja el peso de la deuda subnacional en relación al tamaño de la economía del país, como se apreciará más adelante.

¿Cuál ha sido la tendencia del saldo total registrado de los financiamientos subnacionales? En el periodo que va del año 2013 al año 2016 el indicador deuda local/PIB nacional se ubicó en 3.1%, es decir, esta cifra corresponde a años anteriores y al año de publicación de la LDF. Tras la introducción de la LDF, al cierre de 2017 el señalado indicador había descendido a

3.0%. Asimismo, al cierre de 2018 la proporción de la deuda local representaba solamente el 2.7% del PIB nacional de ese año. Para el segundo trimestre del 2020, el saldo de la deuda pública local representaba un 3.96% respecto del PIB nacional.

Estos resultados nos muestran que la deuda estatal y municipal se hallan en un nivel sostenible. Esta situación favorable es el resultado del comportamiento prudente de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México, además de los buenos frutos que está produciendo la correcta aplicación de la LDF.

11.2. Determinación del Nivel y Techo de Financiamiento Neto a través del Sistema de Alertas

El Sistema de Alertas (SdeA) concebido desde la reforma constitucional publicada en el Decreto (DOF 26/05/2015), como un instrumento para el manejo de la deuda pública, es retomado en la LDF en su Capítulo V del Título Tercero “De la Deuda Pública y Obligaciones”.

La SHCP, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley en cita, es la encargada de evaluar el nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, con base en la documentación e información que los propios entes proporcionen al registro.

De acuerdo con los resultados publicados del SdeA que opera la SHCP se observa que, al cierre del segundo trimestre del 2020, 26 entidades federativas se encuentran clasificadas en endeudamiento sostenible (semáforo verde) y ninguna entidad se clasificaba en endeudamiento elevado (semáforo rojo). Cabe recordar que el resultado del nivel de endeudamiento es fundamental para determinar el techo de financiamiento neto al que puede aspirar un ente público para un determinado ejercicio fiscal.

11.3. Formatos para la Presentación Homogénea de Información Financiera

Con la publicación de la LDF en 2016 se dio un paso importante para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera en general, toda vez que esta Ley, en su artículo 4 puntualiza que:

*Artículo 4.- El Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, **emitirá las normas contables necesarias para asegurar su congruencia con la presente Ley**, incluyendo los criterios a seguir para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera referida en la misma.*

(LDF, art. 4, énfasis añadido)

En este sentido, hoy en día disponemos de mejores mecanismos de registro y monitoreo de los financiamientos y obligaciones de gobiernos subnacionales, así como de sus correspondientes entes públicos, especialmente a través del RPU y el SdeA, herramientas que como se ha indicado se encuentran a cargo de la SHCP.

Asimismo, el CONAC emitió los “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” (Criterios) publicados en el DOF el 11 de octubre de 2016 y reformados el 27 de septiembre de 2018 y que mandatan el llenado de los siguientes Formatos:

Cuadro 24. Formatos de LDF

Núm.	Nombre del formato
1	Estado de Situación Financiera Detallado
2	Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos
3	Informe Analítico de Obligaciones Diferentes de Financiamientos
4	Balance Presupuestario
5	Estado Analítico de Ingresos Detallado
6 a)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación por Objeto del Gasto)
6 b)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Administrativa)
6 c)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Funcional)
6 d)	Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación de Servicios Personales por Categoría)
	Proyecciones y Resultados de Ingresos y Egresos.
7 a)	Proyecciones de Ingresos
7 b)	Proyecciones de Egresos
7 c)	Resultados de Ingresos
7 d)	Resultados de Egresos
8	Informe sobre Estudios Actuariales

Fuente: Elaboración propia con base en CONAC (2018).

Actualmente todas las entidades federativas publican información contenida en los Formatos a través de sus páginas oficiales de internet, en los términos que solicitan los Criterios antes aludidos y en los plazos que marca la LDF, aspectos que representan un gran avance en términos de transparencia de la información.

11.4. Reformas a la LDF

El 30 de enero de 2018 se publicó en el DOF el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”¹⁷ que contenía una serie de reformas a la LDF, que incidieron en todos los entes públicos del ámbito local, ya que, como se desprende del artículo 1º de la Ley, sus disposiciones le son aplicables a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos. A continuación, presentamos las modificaciones más relevantes:

11.4.1. Ajustes a definiciones legales y nuevos conceptos

La fracción I del artículo 2 de la LDF se reformó a fin de que la definición de Asociaciones Público-Privadas (APP) incluyera los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) o cualquier operación similar de carácter local.

Asimismo, se adicionó al citado artículo 2 la fracción VIII Bis, para agregar la definición de “Disponibilidades,” la cual tendrá implicación en la presentación homogénea de la información (Formatos emitidos con anterioridad por el CONAC, principalmente en el Formato 4, DOF 11/10/2016).

Artículo 2.-...

VIII Bis. Disponibilidades: los recursos provenientes de los ingresos que durante los ejercicios fiscales anteriores no fueron pagados ni devengados para algún rubro del gasto presupuestado, excluyendo a las Transferencias federales etiquetadas;

(Decreto DOF 18/01/2018, art. 2 fr. VIII Bis)

Y en consecuencia, se reformó también la definición de “Financiamiento Neto”, cambiando la fórmula para su integración: $\text{Financiamiento Neto} = (\text{Disposiciones} + \text{Disponibilidades}) - \text{Amortizaciones}$.¹⁸

¹⁷ En lo sucesivo DECRETO (DOF 18/01/2018).

¹⁸ La fórmula antigua no contemplaba las disponibilidades, definía el Financiamiento Neto como la diferencia entre las disposiciones y las amortizaciones.

Artículo 2.-...

XII. Financiamiento Neto: la suma de las disposiciones realizadas de un Financiamiento, y las Disponibilidades, menos las amortizaciones efectuadas de la Deuda Pública;

(DECRETO DOF 18/01/2018, art. 2 fr. XII)

11.4.2. Forma de compensar los incrementos de gasto

Se reformó el primer párrafo del artículo 8 de la Ley en cita para obligar a los entes públicos a señalar la fuente con que se hará frente al compromiso de pago adquirido por el incremento del gasto, señalando que dichas fuentes de pago no podrán ser recursos producto del endeudamiento.

11.4.3. Exención para realizar los estudios de evaluaciones de costo-beneficio

En lo que refiere a los estudios de evaluaciones de costo-beneficio, con la reforma al artículo 13, fracción III de la LDF se exime de la obligación de realizar análisis de costo-beneficio en aquellos proyectos que sean destinados a la atención prioritaria de desastres naturales y sean financiados con Ingresos de libre disposición.

11.4.4. Destino de los ingresos excedentes

La reforma modificó el artículo 14 de la Ley con el propósito de ajustar el destino que se puede dar a los recursos excedentes, el cual estará condicionado por el nivel del endeudamiento en que se encuentre la entidad, además de permitir el destino de un porcentaje de Ingresos excedentes a gasto corriente, siempre que el ente público se encuentre en semáforo verde conforme al SdeA, bajo la siguiente tesitura:

Artículo 14.-...

I. Para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente:

- a) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50 por ciento;*
- b) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30 por ciento, y*

II....

...

Quando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas, podrá utilizar hasta un 5 por ciento de los recursos a los que se refiere el presente artículo para cubrir Gasto corriente.

Tratándose de Ingresos de libre disposición que se encuentren destinados a un fin específico en términos de las leyes, no resultarán aplicables las disposiciones establecidas en el presente artículo.

(DECRETO DOF 18/01/2018, art. 2 fr. XII, énfasis añadido)

11.4.5. Exención para realizar los estudios de impacto presupuestario

Otra de las reformas prevista en el DECRETO (DOF 18/01/2018) fue al artículo 16, primer párrafo de la LDF para precisar que tratándose de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo de la Entidad Federativa, la estimación sobre su impacto presupuestario solo será aplicable cuando impliquen costos para su implementación.

11.4.6. Destino del recurso para atender a población afectada por desastres naturales.

En lo que concierne a la reforma al artículo 22 tercer párrafo de la LDF, amplió el margen de excepción en la contratación de financiamiento para incluir los rubros o destinos para atender a la población afectada por desastres naturales en los términos de las leyes, reglas de operación, y lineamientos aplicables, así como por la Ley de Coordinación Fiscal.

11.4.7. Contratación de refinanciamiento o reestructura sin autorización de la Legislatura local

En lo que refiere al tema de refinanciamiento o reestructura sin autorización por parte de la legislatura local, se reformó el artículo 23 de la Ley en cita para establecer lo siguiente:

Artículo 23.-...

...

I. y II.

III. No se amplíe el plazo de vencimiento original de los Financiamientos respectivos, no se otorgue plazo o periodo de gracia, ni se modifique el perfil de amortizaciones del principal del Financiamiento durante el periodo de la administración en curso, ni durante la totalidad del periodo del Financiamiento.

Dentro de los 15 días naturales siguientes a la celebración del Refinanciamiento o Reestructuración, el Ente Público deberá informar a la Legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como presentar la solicitud de inscripción de dicho Refinanciamiento o Reestructuración ante el Registro Público Único.

(DECRETO DOF 18/01/2018, art. 23 fr. III, énfasis añadido)

11.4.8. Implementación del proceso competitivo

Se reformó el artículo 26 de la Ley en comento para adicionar dos últimos párrafos al artículo donde establece que, en caso de reestructuración, no se requerirá realizar un proceso competitivo.

Para el caso de refinanciamientos que sustituyan un financiamiento por otro de forma total, tampoco aplicará el proceso competitivo, siempre que se cumplan los requisitos establecidos para tales propósitos.

11.4.9. Contratación de obligaciones a corto plazo

En relación a las disposiciones en materia de contratación de deuda pública, el DECRETO (DOF 18/01/2018) reformó el artículo 32. Ahora estatuye que en ningún caso se podrá refinarnciar o reestructurar un crédito de corto plazo a un plazo mayor a un año.

11.4.10. Evaluación del Sistema de Alertas

La reforma al artículo 43 de la Ley, referente a la evaluación de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, estableció que para los entes públicos que realicen afectación a sus participantes federales directamente en garantía, o indirectamente como Fuente de pago a través de un fideicomiso público sin estructura que funja como acreditado en el financiamiento, se consolidarán éstos con los otros financiamientos y obligaciones que tenga el ente público, y serán computables para efectos del SdeA.

11.4.11. Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas

El DECRETO (DOF 18/01/2018) afecta al primer párrafo de la fracción III del artículo 44 de la LDF, específicamente el nombre del indicador tres, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 44.-...

I. y II. ...

III. Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre Ingresos totales, el cual muestra la disponibilidad financiera del Ente Público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales.

...

...

(DECRETO DOF 18/01/2018, art. 44 fr. III, énfasis añadido)

11.4.12. *Publicación de resultados del Sistema de Alertas*

Con la reforma al artículo 48 de la LDF se hace referencia a la publicación permanente en Internet del Sistema de Alertas por parte de la SHCP. Ahora, la actualización de la información es de la siguiente manera:

- a) Entidades federativas, actualización trimestral (60 días posteriores al término de cada trimestre).
- b) Municipios, semestralmente, dentro de los 90 días naturales posteriores al término de cada semestre.
- c) Entes públicos distintos al sector central, anualmente, a más tardar el último día hábil de agosto del ejercicio fiscal de que se trate.

11.4.13. *Inscripción de obligaciones de corto plazo y las emisiones bursátiles en el RPU*

Antes de la reforma a la Ley en comento, el artículo 53 tenía una excepción para las obligaciones de corto plazo y las emisiones bursátiles, en cuyo caso debían de **quedar inscritas** en un periodo no mayor a 30 días de la contratación.

Ahora, para el caso de las obligaciones a corto plazo, la **solicitud de inscripción** deberá presentarse ante el RPU en un período no mayor a 30 días naturales contados a partir del día siguiente al de su contratación.

11.5. **Consideraciones finales**

La deuda estatal y municipal en México se encuentra en un plano sostenible. Sin duda alguna, esta situación favorable es el resultado del comportamiento prudente de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México, además de los buenos frutos que está produciendo la correcta aplicación de la LDF.

La evaluación del nivel de endeudamiento de las entidades federativas, según la clasificación que establece el SdeA, indica que la inmensa mayoría de las entidades se encuentran en endeudamiento sostenible y ninguna en endeudamiento elevado (semáforo rojo).

Por tales motivos, vale la pena redoblar esfuerzos para mantener el orden en las finanzas públicas locales, a través del fortalecimiento de los ingresos propios, la racionalización del gasto público y, no menos importante, la contratación de deuda pública en un plano sostenible. La LDF es la norma que marca ese camino.

Capítulo XII. La disciplina financiera en tiempos de Covid-19

La drástica disminución del precio del petróleo a nivel internacional, el alza en la volatilidad y depreciación del peso mexicano en relación al dólar estadounidense, así como la pandemia mundial por la enfermedad conocida como Covid-19, causada por el virus identificado como SARS-CoV2, ha generado un contexto adverso para las economías de casi todo el orbe. En el caso de México, el pasado 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General dio a conocer a través del Diario Oficial de la Federación, el “ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19);” con lo que daba inicio a una nueva etapa para la economía y las finanzas públicas, donde se vería afectada de manera importante la actividad productiva nacional y, en consecuencia, la recaudación tributaria y no tributaria.

El 14 de mayo de 2020, la Secretaría de Salud dio a conocer a través del Diario Oficial de la Federación el “ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias”¹⁹, previo a la introducción de un semáforo que clasifica y evalúa por región el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades; ello, con el propósito de transitar a una “nueva normalidad”. No obstante, de acuerdo con cifras oficiales de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud, al día 14 de abril de 2021 se contabilizaba un acumulado de 2,286,133 casos confirmados y 439,531 sospechosos, así como un estimado de 24,939 casos activos a nivel nacional.

Es por ello que hoy en día los gobiernos locales se ven obligados no solo a generar ahorros, sino también a implementar estrategias que les permitan continuar con el desarrollo y mantenimiento de proyectos, así como la atención a los servicios públicos. Motivo por el cual en

19 Modificado el 15 de mayo de 2020 por el “ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, publicado el 14 de mayo de 2020” publicado en el Diario Oficial de la Federación.

el presente apartado abordaremos las disposiciones contenidas en la LDF aplicables a la actual contingencia sanitaria.

12.1. Balance presupuestario sostenible

A partir de la entrada en vigor de la LDF en 2016, se estableció una nueva regulación en esta materia para los gobiernos locales, con el **objetivo de crear las condiciones óptimas para el manejo sostenible de sus finanzas públicas**, estableciendo como uno de los principios fundamentales, el balance entre los ingresos y los egresos. Así quedó plasmada la intención del legislador en el artículo 6 de la LDF, que se transcribe a continuación:

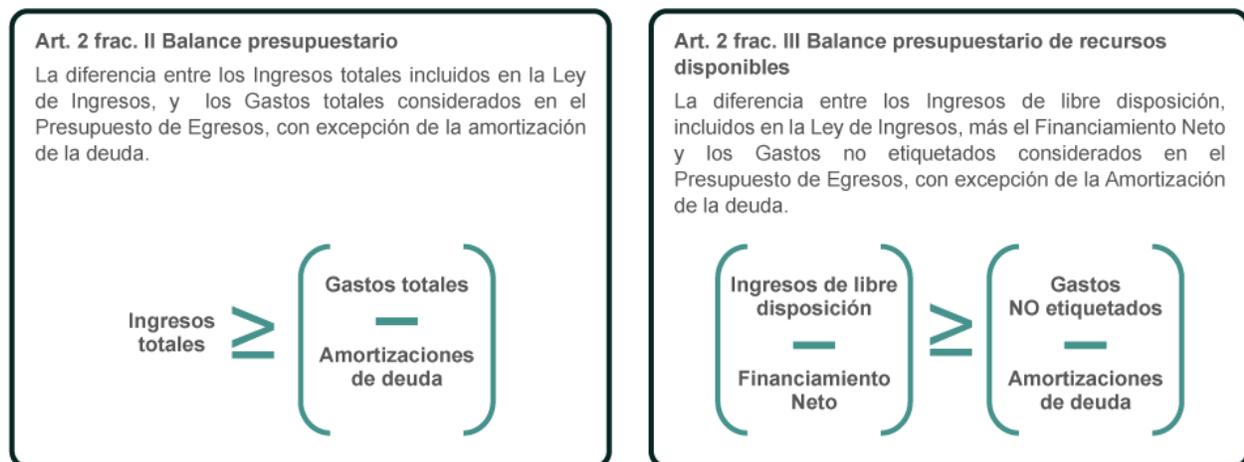
Artículo 6.- El Gasto total propuesto por el Ejecutivo de la Entidad Federativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Legislatura local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un Balance presupuestario sostenible.

Las Entidades Federativas deberán generar Balances presupuestarios sostenibles. Se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Igualmente, el Balance presupuestario de recursos disponibles es sostenible, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. El Financiamiento Neto que, en su caso se contrate por parte de la Entidad Federativa y se utilice para el cálculo del Balance presupuestario de recursos disponibles sostenible, deberá estar dentro del Techo de Financiamiento Neto que resulte de la aplicación del Sistema de Alertas, de acuerdo con el artículo 46 de esta Ley.

(LDF, art. 6, énfasis añadido)

Para los efectos a que se refiere la disposición en cita, la LDF contiene las siguientes definiciones sobre Balance Presupuestario:

Figura 10. Balance presupuestario, artículo 2 LDF.



Fuente: Elaboración propia con base en LDF (2018).

12.2. Adecuaciones presupuestales: La reducción del gasto

Como se indicó en el apartado anterior, el balance presupuestario es uno de los aspectos relevantes en la aplicación de la Ley, por lo que esta norma contempla casos a través de los cuales es posible ajustar (reducir) rubros de gasto contenidos en el presupuesto de egresos de las entidades federativas y los municipios con el propósito de conservar el principio del Balance, que son:

1. Mediante ahorros y economías generados como resultado de la aplicación de racionalización del gasto corriente, así como los ahorros presupuestarios y las economías que resulten por concepto de un costo financiero de la Deuda Pública menor al presupuestado; y
2. Aplicación de ajustes al Presupuesto de Egresos a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del Balance presupuestario en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos.

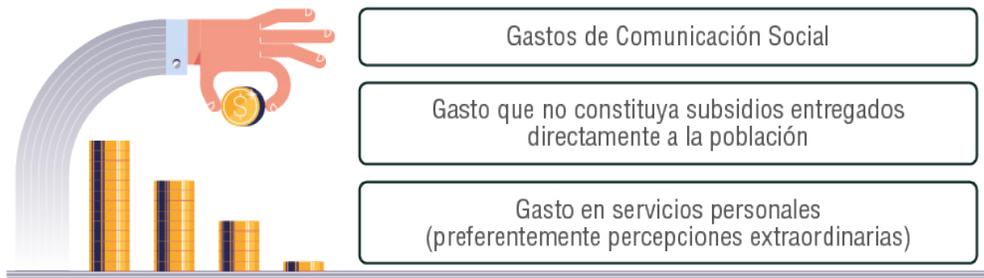
12.3. Ahorros y economías

En lo que respecta al tema de los ahorros y economías generados como resultado de la aplicación de racionalización del gasto corriente, así como los ahorros presupuestarios y las economías que resulten por concepto de un costo financiero de la Deuda Pública menor al presupuestado, el fundamento lo encontramos en el artículo 13 fracción VI de la LDF que establece que los ahorros y economías generados se destinarán en primer lugar a corregir desviaciones del Balance presupuestario de recursos disponibles, y en segundo lugar a los programas prioritarios de la Entidad Federativa.

12.4. Disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos

El segundo aspecto a analizar es el relacionado con la disminución de ingresos, es decir, que la recaudación observada en el ejercicio fiscal 2020 sea inferior a la proyectada en la Ley de Ingresos del estado o municipio. En este escenario es importante acudir a lo preceptuado en el artículo 15 de la LDF, aplicable para las entidades federativas y municipios, que indica que a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del Balance presupuestario, así como del Balance presupuestario de recursos disponibles, el ejecutivo de la entidad federativa o municipio, por conducto de la Secretaría de Finanzas o equivalente, deberá aplicar ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden:

Figura 11. Disminución de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en la LDF (2018).

No obstante, en el caso de que los ajustes en los rubros antes mencionados no sean suficientes para compensar la disminución de ingresos, la Ley señala que podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto, siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.

ANEXO.- Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

El día lunes 19 del mes de octubre del año 2020 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el “Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; así como del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016” (Gaceta Parlamentaria, 2020b).

El proyecto de decreto busca fortalecer las opciones de los gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos para impulsar su reactivación económica y de manera paralela, implementar medidas que coadyuven a las estrategias que dichos gobiernos han promovido ante la situación de emergencia que enfrenta México y que su transición sea ágil.

En base a lo anterior, se **REFORMARON** los artículos 2. fracciones XXV, XXIX, XXX. XXXIX y XL; 7, fracción II; 9, párrafos primero y segundo; 10, fracción I, párrafo tercero; 13. fracción V, párrafo primero; 17, párrafos primero y segundo; 22, párrafo tercero; 23. párrafo tercero; 24. párrafo primero, fracción V; 26. párrafo segundo, fracción 1; 27; 32; 49, párrafo segundo; 51. fracciones IM. IV y IX, y 53. párrafos primero y segundo; se **ADICIONA** en el artículo 13. fracción III, los párrafos quinto, sexto, séptimo, y octavo; un artículo 13 Bis.; al artículo 22, un párrafo cuarto; al artículo 23, los párrafos cuarto, quinto y sexto; al artículo 24. párrafo primero, una fracción VI; al artículo 26, un último párrafo; en el artículo 27, un segundo párrafo; al artículo 32, un segundo párrafo; un artículo 32 Bis 1.; un artículo 32 Bis 2 y un último párrafo al artículo 46; y se **DEROGA** el párrafo tercero del artículo 9 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, situación por la cual se realiza la siguiente confronta, así como los respectivos comentarios que suscitan estos cambios propuestos:

Cuadro 25. Confronta y reseña disposiciones normativas sujetas a modificación

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>Artículo 2.- ... I a XXIV. ...</p>		
<p>Artículo 2.- ... I a XXIV. ...</p>	<p>Artículo 2.- ... I a XXIV. ...</p>	
<p>XXV. Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable; XXVI. a XXVIII. ...</p> <p>XXIX. Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas;</p>	<p>XXV. Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos para la prestación de un servicio público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable XXVI. a XXVIII. ...</p> <p>XXIX. Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos, de las Asociaciones Público-Privadas y los mecanismos de potenciación o esquemas similares con aportaciones federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal;</p>	<p>En lo relativo a la definición de Inversión pública productiva en su inciso (iii), la adición “para la prestación de un servicio público” para aclarar que los entes públicos tendrán la opción de destinar los recursos de los financiamientos y obligaciones para la adquisición de vehículos cuya finalidad sea la prestación de un servicio público, donde se incluye el transporte público, pero además otro tipo de servicios públicos como puede ser la seguridad pública, que en el caso de algunos gobiernos estatales y municipales para combatir el índice delictivo e inseguridad en sus territorios, tienen que adquirir patrullas, motos, helicópteros y en algunos casos vehículos marítimos. Asimismo, podrán adquirir bienes para la prestación del servicio de salud, como la adquisición de ambulancias, o bien, para la adquisición de camiones recolectores de basura.</p> <p>Se adiciona a esta fracción como obligación <u>los mecanismos de potenciación o esquemas similares con aportaciones federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.</u> Esto significa que para fines de registro deberán reunir todos los requisitos que la LDF que prevé para todas las Obligaciones, por lo que dichos mecanismos deben ser registrados en el Registro Público Único por parte de las Entidades Federativas como una obligación y no como un financiamiento</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>XXX. Obligaciones a corto plazo: cualquier Obligación contratada con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año;</p> <p>XXXI. a XXXVIII. ...</p> <p>XXXIX. Techo de Financiamiento Neto: el límite de Financiamiento Neto anual que podrá contratar un Ente Público, con Fuente de pago de Ingresos de libre disposición. Dicha Fuente de pago podrá estar afectada a un vehículo específico de pago, o provenir directamente del Presupuesto de Egresos, y</p>	<p>XXX. Obligaciones a corto plazo: cualquier Obligación contratada <u>a un plazo menor o igual a un año</u> con Instituciones Financieras, incluida la Banca de Desarrollo siempre que esté facultada para ello conforme a sus respectivas leyes orgánicas o se adquieran por la emisión de valores con inversionistas nacionales a través del mercado bursátil, siempre que dichos valores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores.</p> <p>XXXI. a XXXVIII. ...</p> <p>XXXIX. Techo de Financiamiento Neto: el límite de Financiamiento anual que podrá contratar un Ente Público, con Fuente de pago de Ingresos de libre disposición, considerando, en su caso, las amortizaciones realizadas de la Deuda Pública realizadas en el ejercicio fiscal que se trate, y</p>	<p>El cambio que se propone en la definición de Obligaciones a corto plazo (<= 1 año), incorpora que la Banca de Desarrollo pueda celebrar este tipo de operaciones, en el entendido que tales operaciones deben estar autorizadas en sus respectivas leyes orgánicas. En ese sentido las obligaciones a corto plazo se podrán adquirir a través de la emisión de valores en el mercado bursátil con inversionistas nacionales, señalando que dichos valores deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores, debiendo cumplir con las condiciones previstas para este tipo de obligaciones en la CPEUM.</p> <p>Se incorporan las amortizaciones realizadas de la deuda pública dentro de la definición de “Techo de Financiamiento Neto” a efecto de que los entes públicos identifiquen el límite anual de la deuda a contratar. Se precisa que en cuanto al límite de Financiamiento anual que podrá contratar un Ente Público, con Fuente de pago de Ingresos de libre disposición, serán consideradas, en su caso, las amortizaciones realizadas de la Deuda Pública, con la finalidad de robustecer el espacio de endeudamiento anual de los Gobiernos Subnacionales, brindando mayor certeza jurídica para la inscripción de financiamientos en el Registro Público Único.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>XL. Transferencias federales etiquetadas: los recursos que reciben de la Federación las Entidades Federativas y los Municipios, que están destinados a un fin específico, entre los cuales se encuentran las aportaciones federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, la cuota social y la aportación solidaria federal previstas en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, los subsidios, convenios de reasignación y demás recursos con destino específico que se otorguen en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>XL. Transferencias federales etiquetadas: los recursos que reciben de la Federación las Entidades Federativas y los Municipios, que están destinados a un fin específico, entre los cuales se encuentran las aportaciones federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, la cuota social y la aportación solidaria federal previstas en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, los subsidios, convenios para el otorgamiento de recursos y demás recursos con destino específico que se otorguen en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>Se considera cualquier convenio mediante el cual se otorguen recursos federales, eliminando la figura de los convenios de reasignación, ya que aun y cuando la normatividad vigente prevé dichos instrumentos jurídicos, surgen algunas complicaciones en su instrumentación, ya que la ministración debe ser realizada por las Entidades Federativas y no directamente por los Municipios, además de que por la temporalidad en el ejercicio de los recursos, la mayoría de las veces, los proyectos no pueden ser concluidos, sin limitar a que sea solo por convenios de reasignación</p>
<p>Artículo 7.-</p>		
<p>Artículo 7.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Sea necesario cubrir el costo de la reconstrucción provocada por los desastres naturales declarados en los términos de la Ley General de Protección Civil, o</p> <p>III. ...</p>	<p>Artículo 7.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Sea necesario cubrir el costo de la reconstrucción provocada por los desastres naturales declarados en los términos de la Ley General de Protección Civil o declaratorias de contingencias sanitarias, o</p> <p>III. ...</p>	<p>Si bien es cierto que las medidas puestas en marcha tienen por objetivo controlar los casos de contagio, así como mitigar el impacto económico para los contribuyentes, entre otros, obligan a las entidades federativas y a los municipios a destinar un mayor gasto al presupuestando a las áreas consideradas como estratégicas, así como experimentar una posible disminución en la captación de los recursos previstos para el ejercicio fiscal 2020.</p> <p>Como resultado de lo antes expuesto, el incumplimiento de una de las reglas principales de la disciplina financiera relacionadas con el balance entre los ingresos y los egresos podría ser inevitable para algunos entes públicos, por lo que la propuesta de reforma al artículo 7 de la Ley, establece a las declaratorias de contingencia sanitaria como parte de los supuestos que justifican la existencia de balances presupuestarios negativos.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
		<p>En este contexto, en materia de espacio de financiamiento para atender la emergencia, se incorpora que los entes públicos puedan incurrir en un balance presupuestario de recursos disponible negativo, ante situaciones de emergencia sanitaria, por lo que dicho supuesto concatenado con lo señalado en el artículo 46 de la LDF, implicaría un mayor techo de endeudamiento para los entes públicos, en caso de presentarse una futura emergencia en materia de salubridad general.</p> <p>Contempla, que en el contexto de la contingencia sanitaria del virus COVID-19, que cuando existan este tipo de situaciones, no se interrumpan las obligaciones salariales al personal de las áreas de seguridad pública, salud y protección civil. En el mismo contexto propone que a pesar del impacto presupuestal de situaciones de emergencia sanitaria o desastres naturales, se puedan generar incentivos económicos adicionales a lo presupuestado para el personal que labora en dichas áreas.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 9.-		
<p>Artículo 9.- El Presupuesto de Egresos de las Entidades Federativas deberá prever 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. El monto de dichos recursos deberá estar determinado por cada Entidad Federativa, el cual como mínimo deberá corresponder al 10 por ciento 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, medido a través de las autorizaciones de recursos aprobadas por el Fondo de Desastres Naturales, y deberá ser aportado a un fideicomiso público que se constituya específicamente para dicho fin.</p> <p>Los recursos aportados deberán ser destinados, en primer término, para financiar las obras y acciones de reconstrucción de la infraestructura estatal aprobadas en el marco de las reglas generales del Fondo de Desastres Naturales, como la contraparte de la Entidad Federativa a los programas de reconstrucción acordados con la Federación.</p>	<p>Artículo 9.- El Presupuesto de Egresos de las Entidades Federativas deberá prever 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. El monto de dichos recursos deberá estar determinado por cada Entidad Federativa, el cual podrá tomar como referencia el monto presupuestado para la prima del instrumento de administración y transferencia de riesgos para la cobertura de daños causados por desastres naturales que contrate cada Entidad Federativa en términos de la Ley General de Protección Civil, y los recursos deberán ser aportados a un fideicomiso público o fondo que se constituya específicamente para dicho fin.</p> <p>Los recursos aportados deberán ser destinados, en primer término, para financiar las obras y acciones de reconstrucción de la infraestructura estatal aprobadas en el marco de las reglas generales del Fondo de Desastres Naturales, como la contraparte de la Entidad Federativa a los programas de reconstrucción acordados con la Federación. Asimismo, los recursos podrán destinarse para atender las acciones extraordinarias en materia de salubridad general para prevenir y combatir cualquier daño a la salud, que sea reconocido oficialmente por la autoridad competente.</p>	<p>En lo relativo al artículo 9, se eliminó que dentro del presupuesto de egresos de las entidades federativas se prevean recursos para mitigar las finanzas estatales, como monto mínimo del 10 por ciento de la aportación realizada por la Entidad Federativa para la reconstrucción de infraestructura dañada, para ser sustituido por el monto presupuestado para la prima del instrumento de administración y transferencia de riesgos para la cobertura de daños causados por desastres naturales que contrate, esto flexibiliza el compromiso presupuestal a las Entidades Federativas y obliga a las entidades a construir un fondo para tal efecto.</p> <p>Se incorpora también como destino de gasto a la emergencia sanitaria los recursos reservados para desastres naturales para atender las acciones extraordinarias en materia de salubridad general para combatir cualquier daño a la salud, siempre que cuente con el reconocimiento de la autoridad sanitaria.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>En caso de que el saldo de los recursos del fideicomiso a que se refiere el primer párrafo de este artículo, acumule un monto que sea superior al costo promedio de reconstrucción de la infraestructura estatal dañada de los últimos 5 años de la Entidad Federativa, medido a través de las autorizaciones de recursos aprobadas por el Fondo de Desastres Naturales, la Entidad Federativa podrá utilizar el remanente que le corresponda para acciones de prevención y mitigación, los cuales podrán ser aplicados para financiar la contraparte de la Entidad Federativa de los proyectos preventivos, conforme a lo establecido en las reglas de operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales.</p>	<p>Se deroga.</p>	<p>Se deroga el último párrafo del artículo 9.</p>
<p>Artículo 10.-</p>		
<p>Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:</p> <p>I. ...</p> <p>a) y b) ...</p> <p>...</p> <p>Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva.</p> <p>II. ...</p>	<p>Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:</p> <p>I. ...</p> <p>a) y b) ...</p> <p>...</p> <p>Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes generales, federales, estatales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva.</p> <p>II. ...</p>	<p>El gasto que los Estados eroguen por concepto de servicios personales amplía la disposición de los mismos para la implementación de leyes generales y locales</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 13.-		
<p>Artículo 13.- Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas deberán observar las disposiciones siguientes:</p> <p>I. a II. ...</p> <p>III. ...</p>	<p>Artículo 13.- Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas deberán observar las disposiciones siguientes:</p> <p>I. a II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>La elaboración del análisis de conveniencia deberá sustentar la comparación de los costos del mecanismo de obra pública tradicional y del proyecto de Asociación Público Privada, expresados a valor presente con una tasa libre de riesgo.</p> <p>Las estimaciones del costo base del mecanismo de obra pública tradicional, deberán incluir los costos de la etapa de diseño, implementación, construcción, equipamiento, operación, mantenimiento durante el horizonte de evaluación y en su caso, el costo social de la espera pública, así como la valoración de riesgos retenibles y transferibles y los ingresos de terceras fuentes. En el caso de las variables y costos del proyecto de Asociación Público Privada, deberán contener el plazo del contrato, definición del mecanismo de pago, los ingresos del proyecto, la determinación de los costos de administración y operación y en su caso, los ingresos por cobro a usuarios y la potencialidad de percibir ingresos adicionales; así como la estimación de los riesgos retenibles por el privado y el cálculo del pago al desarrollador.</p> <p>En lo que concierne al análisis de transferencia de riesgos se deberá identificar, describir, valorar y asignar los riesgos del mecanismo de obra pública tradicional y del proyecto de Asociación Público Privada, así como la identificación y valoración de las formas para su mitigación y el costo de tales medidas.</p>	<p>El contenido del artículo en comento se refiere a que una vez que se apruebe el presupuesto de egresos, las Entidades podrán ejercer el gasto del mismo respecto a contratar cualquier programa o proyecto de inversión, cuyo monto rebase 10 millones de UDIs (al 10 de noviembre 2020 \$69'902,880.00) se deberá realizar un análisis de costo-beneficio, se exceptúa de esto para el caso de que se necesite para el supuesto que su destino sea la atención de un desastre natural declarado con fundamento a lo señalado por la Ley General de Protección Civil. En este sentido, cada entidad debe contar con un área especializada para evaluar el análisis socioeconómico para integrar y administrar el registro de proyectos de inversión pública productiva.</p> <p>Se adicionan 4 párrafos a la fracción III del artículo 13 de la LDF, teniendo como referencia de que, si el caso es que el proyecto de inversión pública productiva se contrata bajo un esquema de APP, se deberá realizar un análisis de conveniencia, donde se comparará con un mecanismo de obra pública tradicional y un análisis de transferencias de riesgos al sector privado, cabe resaltar que dichas evaluaciones serán públicas. Las adiciones de los párrafos contienen la precisión de los requisitos mínimos que deberá contener los análisis de conveniencia y de transferencia de riesgos realizados por los entes públicos, ello con la finalidad de erradicar la desigualdad social y el mal desempeño económico que pudiera generar las malas prácticas.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>IV. ...</p> <p>V. La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.</p> <p>...</p> <p>VI a VIII. ...</p>	<p>IV. ...</p> <p>V. La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente y los gastos en la materia que se requieran en el caso de que se expidan declaratorias de emergencia por desastres naturales o acciones extraordinarias en materia de salubridad general para prevenir y combatir cualquier daño a la salud, que sea reconocido oficialmente por la autoridad competente. Asimismo, quedará exceptuado el Gasto etiquetado con cargo a las Transferencias federales etiquetadas que sean ministradas de manera adicional a los recursos contemplados en el Presupuesto de Egresos.</p> <p>...</p> <p>VI a VIII. ...</p>	<p>Se amplía el contenido de la fracción V del artículo 13 de la LDF, se adiciona la precisión para establecer que las erogaciones que realicen las Entidades Federativas con cargo a recursos de las transferencias federales etiquetadas que le sean ministradas de manera adicional a las contempladas en el presupuesto, quedarán exceptuadas de los límites previstos en dicha fracción, lo anterior, atendiendo a que son recursos que de origen no se encuentran programados en los presupuestos de egresos locales, atendiendo a que son recursos que están sujetos a disponibilidades del Ejecutivo Federal y dada su naturaleza federal están destinadas para destinos específicos.</p>
<p>Artículo 13 Bis.-</p>		
<p>NO EXISTE ACTUALMENTE</p>	<p>Artículo 13 Bis.- Con la finalidad de brindar seguimiento a las tareas de planeación y gestión financiera y considerando lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios promoverán procesos o sistemas de administración financiera en los cuales se concentre y vinculen los procedimientos que desarrollan las Unidades Administrativas en materia de ingresos, egresos, financiamientos y obligaciones.</p>	<p>Con el propósito de brindar mayor eficiencia y transparencia a las tareas de planeación y gestión financiera que realizan las entidades federativas, en la iniciativa de reforma a la Ley se promueve el establecimiento de procesos o sistemas de gestión financiera, en los que converja la información referente a los ingresos y egresos estatales, gasto de la deuda pública, inversión en proyectos de infraestructura, vinculado a sus obligaciones en materia de contabilidad gubernamental.</p> <p>Dichos procesos o sistemas funcionarán para registrar toda la actividad de los recursos locales, con el objetivo de controlar el presupuesto y las finanzas, a fin de establecer un control de las finanzas de la hacienda pública local.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 17.-		
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>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 comprometidas por sus Entes Públicos.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido, deberán ser devengadas y cubrirse los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución autorizado por las dependencias y entidades federales correspondientes en términos de las reglas de operación o lineamientos aplicables, o de conformidad con el convenio celebrado con el Ejecutivo Federal; una vez cumplido el plazo referido en el calendario, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>La nueva redacción del artículo 17 otorga mayor claridad y certeza jurídica en el ejercicio de las transferencias federales etiquetadas (fundamentalmente aportaciones federales y recursos ministrados a través de convenios) ya que aclara momentos para su devengo y pago, además de que se establece de manera más clara los casos y tiempos en que se debe realizar el reintegro a la TESOFE.</p> <p>Se actualiza el marco normativo para evitar un deterioro súbito en los balances operativos en las entidades federativas, evitando aumentos importantes en sus endeudamientos generados por la postergación de pagos relacionados con adeudos de corto plazo, así como el aumento en periodos para realizar pagos de transferencias federales devengadas, pero no pagadas de manera posterior al primer trimestre del año.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 22.-		
<p>Artículo 22.- ...</p> <p>...</p> <p>Lo dispuesto en este Capítulo no será aplicable a la contratación de Financiamientos en términos de programas federales o de los convenios con la Federación, los cuales se regirán por lo acordado entre las partes en el convenio correspondiente, incluyendo aquellos rubros o destinos para atender a la población afectada por desastres naturales en los términos de las leyes, reglas de operación, y lineamientos aplicables, así como por la Ley de Coordinación Fiscal.</p>	<p>Artículo 22.-...</p> <p>...</p> <p>Lo dispuesto en los artículos 25, primer párrafo, 26 y 29 de esta Ley, no será aplicable a la contratación de Financiamientos en términos de programas federales o de los convenios con el Ejecutivo Federal, los cuales se regirán por lo acordado entre las partes en el convenio correspondiente, incluyendo aquellos rubros o destinos para atender a la población afectada por desastres naturales en los términos de las leyes, reglas de operación, y lineamientos aplicables, así como por la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>Tampoco resultará aplicable lo dispuesto en los artículos 25, primer párrafo, 26 y 29 de esta Ley a los Financiamientos que se contraten con la Banca de Desarrollo, siempre que éstos acrediten lo siguiente:</p> <p>I. Se contraten en términos de esta Ley y de los programas de crédito de la Banca de Desarrollo destinados a Inversión pública productiva, conforme a sus respectivas leyes orgánicas.</p> <p>II. Se otorgue asistencia técnica para el desarrollo y seguimiento de las inversiones públicas productivas correspondientes, a fin de garantizar la viabilidad de la inversión. Para acreditar la viabilidad de la inversión, los Entes Públicos deberán presentar ante el Registro Público Único el documento del proyecto que incluya el alcance de la asistencia técnica en la realización de la inversión pública productiva;</p>	<p>(Artículo 25 primer párrafo. Los Entes Públicos estarán obligados a contratar los Financiamientos y Obligaciones a su cargo bajo las mejores condiciones de mercado</p> <p>Artículo 26. Proceso y requisitos de contratación de deuda a largo plazo</p> <p>Artículo 29. Con excepción de los Financiamientos que se contraten mediante el mercado bursátil, cuando la autorización del Financiamiento a que hace referencia el artículo 24 exceda de cien millones de Unidades de Inversión, proceso y requisitos.)</p> <p>Ahora bien, para reactivar la economía nacional, la iniciativa incorpora la posibilidad de que aquellos financiamientos de la Banca de Desarrollo (en México) que lleven como un componente adicional asistencia técnica de algún organismo internacional que garantice la viabilidad del proyecto a financiar, no requerirá demostrar un proceso competitivo, ya que dichos financiamientos se adquieren en mejores condiciones financieras que en un crédito prestado por la banca comercial.</p> <p>Al respecto, resulta oportuno esgrimir algunas consideraciones establecidas en la LDFFEM, ya que dicho instrumento normativo estableció un criterio estricto para la contratación de la deuda subnacional, que valora únicamente el costo más bajo, tomando en consideración conceptos como: comisiones, gastos y cualquier otro accesorio: sin embargo, no toma en cuenta que tal costo financiero se ve directamente e indirectamente afectado por otras variables tan diversas como el producto financiero a contratar, el tipo de garantías que ofrece el deudor, el plazo de vencimiento, la estructura jurídico-financiera, así como la calificación crediticia del deudor, capacidad de pago y las condiciones a nivel nacional e internacional de los mercados de dinero y capitales.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>III. La asistencia técnica deberá ser proporcionada por organismos financieros de carácter bilateral o multilateral en los que México tenga participación en su capital, así como bancos regionales de desarrollo, fondos e instituciones financieras internacionales de desarrollo u otras agencias u organismos internacionales de desarrollo afines o filiales, y</p> <p>IV. Justifiquen que la contratación del Financiamiento con la Banca de Desarrollo representa la mejor opción del mercado financiero.</p>	<p>Es necesario retomar que México es parte integrante de organismos financieros multilaterales o bilaterales, como son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco de Desarrollo de América del Norte, instituciones que ofrecen financiamiento a estados miembros para la implementación de sus propias política y programas de desarrollo, los cuales usualmente están acompañados de asistencia técnica, en algunos casos inclusive se otorgan recursos no reembolsables o donativos, para la implementación de dichas políticas, programas o proyectos.</p>
<p>Artículo 23.-</p>		
<p>Artículo 23.- ...</p> <p>...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>Dentro de los 15 días naturales siguientes a la celebración del Refinanciamiento o Reestructuración, el Ente Público deberá informar a la Legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como presentar la solicitud de inscripción de dicho Refinanciamiento o Reestructuración ante el Registro Público Único.</p>	<p>Artículo 23.-...</p> <p>...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>Dentro de los 30 días naturales siguientes a la celebración de las operaciones de Refinanciamiento o Reestructuración previstas en el presente artículo, el Ente Público deberá informar a la Legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones, así como presentar la solicitud de inscripción de dicho Refinanciamiento o Reestructuración ante el Registro Público Único.</p> <p>Las Reestructuraciones en las que se realicen modificaciones contractuales de forma a los Financiamientos u Obligaciones, no requerirán autorización de la Legislatura Local, cuando acrediten el cumplimiento de lo establecido en el párrafo segundo, fracciones II y III del presente artículo.</p>	<p>Se propone la ampliación a los plazos para presentar las solicitudes de inscripción de las Obligaciones a Corto plazo, así como de los Refinanciamientos y las Reestructuras sin autorización de la Legislatura Local, con el objetivo de apoyar a los gobiernos locales en que cuenten con un tiempo prudente a efecto de reunir los requisitos necesarios la inscripción de su deuda.</p> <p>Aunado a lo anterior, el decreto prevé la posibilidad de que los entes públicos puedan realizar la Reestructuración de instrumentos derivados o cambios de simple forma, sin necesidad de contar con autorización de la Legislatura Local, siempre que se respeten los plazos de vencimiento originalmente pactados.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>Los Entes Públicos podrán realizar operaciones de Reestructuración sin autorización de la Legislatura Local, tratándose de Instrumentos derivados o Garantías de pago que cubran Financiamientos que sean objeto de Refinanciamiento, a fin de asociar el Instrumento derivado o la Garantía de pago correspondiente al nuevo Financiamiento, asociándose a la Clave de inscripción del mismo, siempre que cumplan con el párrafo segundo, fracciones II y III del presente artículo.</p> <p>En el caso de presentarse situaciones extraordinarias por la ocurrencia de desastres naturales, que cuenten con declaratoria emitida en términos de la Ley General de Protección Civil y/o emergencias sanitarias declaradas por la autoridad competente en materia de salubridad general, los Entes Públicos podrán realizar la Reestructuración de los Financiamientos sin contar con autorización de la Legislatura Local, a efecto de negociar con las Instituciones Financieras, el diferimiento de pagos de capital e intereses por un plazo de hasta tres meses adicionales al plazo originalmente pactado. Para tales efectos, los Entes Públicos deberán celebrar las modificaciones correspondientes en el periodo en que se encuentre vigente la declaratoria de desastre natural y/o la emergencia sanitaria y las modificaciones sólo podrán consistir en lo autorizado en el presente párrafo.</p>	<p>También, prevé la Reestructuración de la deuda de corto plazo, sin dejar de observar los principios constitucionales para su liquidación (3 meses antes de que concluya el periodo de la administración correspondiente)</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 24.-		
<p>Artículo 24. ...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. De no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada.</p> <p>VI. (NO EXISTE EN LA LEY ACUAL)</p> <p>...</p>	<p>Artículo 24.- ...</p> <p>I a IV...</p> <p>V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, la cual no podrá exceder de tres años a partir del ejercicio fiscal de su aprobación. De no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada y tratándose de autorizaciones previstas en las Leyes de Ingresos estatales la vigencia será por el ejercicio en el que se encuentre vigente dicha Ley.</p> <p>VI. Que la Autorización se aprobó cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura Local y previo análisis del destino y capacidad de pago del Ente Público. Para el cumplimiento de los requisitos referidos en esta fracción, el Solicitante Autorizado podrá adjuntar el documento emitido por la Legislatura Local mediante el cual se acredite el quórum y el sentido de la votación y en el que se especifique que se realizó un previo análisis del destino y capacidad de pago.</p> <p>...</p>	<p>El artículo 24 de la LDF establece que para que se puedan autorizar Financiamientos y Obligaciones por parte de la Legislatura local, dichos contratos deberán contener una serie de mínima de especificaciones.</p> <p>Con esta propuesta de reforma se plantea modificar la fracción V ampliando el periodo de la vigencia de autorización ya que el texto vigente establece que en caso de autorizaciones específicas, la vigencia para su autorización no deberá exceder del ejercicio fiscal siguiente mientras que la propuesta de reforma extiende dicho periodo a tres años a partir del ejercicio fiscal de su aprobación.</p> <p>Adicionalmente se agrega un apartado en el que tratándose de autorizaciones previstas en las Leyes de Ingresos estatales la vigencia será por el ejercicio en el que se encuentre vigente dicha Ley.</p> <p>También se adiciona una fracción VI la cual establece que la Autorización se aprobó cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura Local y previo análisis del destino y capacidad de pago del Ente Público. Para el cumplimiento de los requisitos referidos en esta fracción, el Solicitante Autorizado podrá adjuntar el documento emitido por la Legislatura Local mediante el cual se acredite el quórum y el sentido de la votación y en el que se especifique que se realizó un previo análisis del destino y capacidad de pago.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 26.-		
<p>Artículo 26.- ...</p> <p>...</p> <p>I. Implementar un proceso competitivo con por lo menos cinco diferentes instituciones financieras, del cual obtenga mínimo dos ofertas irrevocables de Financiamiento. La temporalidad de dichas propuestas no deberán diferir en más de 30 días naturales y deberán tener una vigencia mínima de 60 días naturales. Tratándose de propuestas relativas a Instrumentos derivados, no será aplicable la vigencia mínima de 60 días naturales;</p> <p>II. a V. ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 26.- ...</p> <p>...</p> <p>I. Implementar un proceso competitivo con por lo menos cinco diferentes instituciones financieras, del cual obtenga mínimo dos ofertas irrevocables de Financiamiento. La temporalidad de dichas propuestas no deberá diferir en más de 30 días naturales y deberán tener una vigencia mínima de 60 días naturales. Tratándose de propuestas relativas a Instrumentos derivados, no será aplicable la vigencia mínima de 60 días naturales;</p> <p>II. a V. ...</p> <p>...</p> <p>En el caso de esquemas globales de contratación de Financiamientos por parte de Municipios, el proceso competitivo podrá implementarse por conducto del Secretario de Finanzas o su equivalente de la Entidad Federativa, cumpliendo las disposiciones contenidas en las fracciones I a V del presente artículo, o bien, en términos del artículo 29 de la presente Ley. Para tales efectos, los Municipios deberán manifestar su voluntad por escrito para que el proceso competitivo se realice por conducto de la Entidad Federativa, en su nombre y representación.</p>	<p>En esta parte solo se corrige la palabra “deberán” por “deberá” para mejorar la redacción del artículo 26 fracción I de la Ley.</p> <p>Con la propuesta de reforma, se busca adicionar un último párrafo el cual menciona que, en el caso de esquemas globales de contratación de Financiamientos por parte de Municipios, el proceso competitivo podrá implementarse por conducto del Secretario de Finanzas o su equivalente de la Entidad Federativa, cumpliendo las disposiciones contenidas en las fracciones I a V artículo 26, o bien, en términos del artículo 29 de la LDF. Para tales efectos, los Municipios deberán manifestar su voluntad por escrito para que el proceso competitivo se realice por conducto de la Entidad Federativa, en su nombre y representación.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 27.-		
<p>Artículo 27.- En la contratación de Obligaciones que se deriven de arrendamientos financieros o de esquemas de Asociaciones Público-Privadas, en lo conducente, los Entes Públicos se sujetarán a lo previsto en el artículo anterior. Asimismo, las propuestas presentadas deberán ajustarse a la naturaleza y particularidades de la Obligación a contratar, siendo obligatorio hacer público todos los conceptos que representen un costo para el Ente Público. En todo caso, la contratación se deberá realizar con quien presente mejores condiciones de mercado de acuerdo con el tipo de Obligación a contratar y conforme a la legislación aplicable.</p>	<p>Artículo 27.- Para la contratación en las mejores condiciones de mercado de Obligaciones que se deriven de arrendamientos financieros o de esquemas de Asociaciones Público-Privadas, en lo conducente, los Entes Públicos se sujetarán al procedimiento de licitación pública previsto en el artículo 29 de esta Ley. Las propuestas presentadas deberán ajustarse a la naturaleza y particularidades de la Obligación a contratar, siendo obligatorio hacer público todos los conceptos que representen un costo para el Ente Público</p>	<p>Para la determinación de las “mejores condiciones de mercado”, se debe considerar el crédito que cuente con asistencia técnica otorgado por las Instituciones de Banca de Desarrollo por conducto de organismos financieros de carácter bilateral o multilateral en los que México tenga participación en su capital, así como bancos regionales de desarrollo, fondos e instituciones financieras internacionales de desarrollo u otras agencias u organismos internacionales de desarrollo afines o filiales. Lo anterior, sin dejar de observar que esta banca de gobierno, proporciona asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas, por lo que se sugiere incorporar esta última parte en la iniciativa de mérito.</p> <p>En el entendido de que los financiamientos que son otorgados por Instituciones de Desarrollo con el apoyo de la Banda de Desarrollo Internacional tienen por vocación promover proyectos que promuevan precisamente el desarrollo, de tal suerte que de origen se ofrecen en las mejores condiciones de mercado; por ello, a efecto dar certeza a que dichos financiamientos cuentan estrictamente con ese objetivo se solicitará para su implementación la certeza de que cuentan con el componente de asistencia técnica otorgado por alguna de las instituciones internacionales previamente referidas</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>Los Entes Públicos podrán contratar las Obligaciones referidas en el párrafo que antecede, sin sujetarse al procedimiento previsto en el artículo 29, a través de la invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa o procedimientos de contratación similares, en los términos establecidos en la normatividad aplicable, cuando se garantice la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, que aseguren las mejores condiciones del mercado para los Entes Públicos y cuando:</p> <p>I. No existan opciones suficientes de desarrollo de infraestructura o equipamiento, o bien, que en el mercado sólo exista un posible oferente, o se trate de una persona que posea la titularidad exclusiva de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o</p> <p>II. Su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública o la defensa nacional.</p>	<p>Para el desarrollo de proyectos de Asociaciones Público-Privadas y esquemas de arrendamiento financiero, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios prevé que los entes públicos realicen la contratación con quien presente las mejores condiciones de mercado de acuerdo con el tipo de obligación a contratar y conforme a la legislación aplicable, dando la apertura para que los entes públicos adjudiquen los proyectos amparándose en figuras jurídicas como la adjudicación directa o figuras similares señaladas en su norma local. Lo anterior ha generado un abuso de la figura de adjudicación directa, dando pie a prácticas monopólicas en sectores tan importantes como el de alumbrado público, saneamiento y disposición de agua potable, generación de energía eléctrica, entre otros rubros. Por lo anterior, la propuesta de reforma al artículo se realiza para establecer que en la contratación de obligaciones derivadas de arrendamientos financieros o de APP, los entes públicos realicen un concurso público, sujetándose a lo previsto en el artículo 29 de esta Ley.</p>
Artículo 32.-		
<p>Artículo 32.- Las Obligaciones a corto plazo a que se refiere el presente Capítulo no podrán ser objeto de Refinanciamiento o Reestructura a plazos mayores a un año.</p>	<p>Artículo 32.- Las Obligaciones a corto plazo a que se refiere el presente Capítulo no podrán ser objeto de Refinanciamiento Las Entidades Federativas y Municipios podrán Reestructurar las Obligaciones a corto plazo, cuando se realicen modificaciones de forma o se realicen mejoras a las condiciones contractuales, siempre que no se amplíe el plazo de vencimiento original contratado, no se modifique el saldo insoluto del crédito y no se otorguen plazos adicionales o periodos de gracia.</p>	<p>Se aclara que las obligaciones a corto plazo podrán ser reestructuradas cuando se realicen modificaciones de forma o se realicen mejoras a las condiciones contractuales, siempre que no se amplíe el plazo de vencimiento original contratado, no se modifique el saldo insoluto del crédito, no se otorguen plazos adicionales o periodos de gracia, con la finalidad de otorgar a las entidades federativas y municipios la posibilidad de renegociar las condiciones financieras de sus créditos con las instituciones financieras.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>Las Entidades Federativas y los Municipios deberán presentar la solicitud de inscripción ante el Registro Público Único, en un plazo no mayor a 30 días naturales siguientes a la celebración de la Reestructuración.</p>	<p>Se precisa que el plazo que tendrán los Estados y Municipios para presentar la solicitud de inscripción de la reestructuración, será de hasta 30 días naturales siguientes a la celebración de la reestructura. Respetándose los principios constitucionales para su liquidación, es decir, tres meses antes de que concluya la administración estatal o municipal correspondiente.</p>
<p>Artículo 32 Bis.-</p>		
<p>NO EXISTE EN LA LEY ACTUAL</p>	<p>Artículo 32 Bis 1.- Las Entidades Federativas y los Municipios podrán adquirir Obligaciones a corto plazo a través de la emisión de valores en el mercado bursátil, de conformidad con la Ley del Mercado de Valores y las disposiciones de carácter general que derivan de la misma, siempre que dichas Obligaciones cumplan con los criterios que determine la Secretaría y con lo siguiente:</p> <p>I. Deberán contar con el oficio de autorización de la oferta pública de suscripción de valores emitido por la Comisión Nacional Sanearla y de Valores;</p> <p>II. Acrediten el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 30 y 31 de la presente Ley, exceptuando la realización del proceso competitivo;</p>	<p>Se realizan adecuaciones y se establecen las condiciones y requisitos para otorgar la posibilidad de que las obligaciones a corto plazo puedan ser contratadas a través de la emisión de valores en el mercado bursátil, señalando que dichos valores deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores.</p> <p>Hay que observar que los programas de colocación en el mercado de valores operan bajo una autorización inicial por parte de la Comisión Nacional Bancada y de Valores (CNBV), que permite a la emisora llevar a cabo diferentes emisiones al amparo del programa sin necesidad de requerir un nuevo proceso de autorización por parte de CNBV cada vez que acuda al mercado.</p> <p>Ahora bien, en las emisiones de corto plazo, el documento de revelación habitual no son los prospectos de colocación, sino los avisos de oferta (uso bursátil y criterio actual de la CNBV), en ellos se podrían incluir las características de los valores ofertados. Asimismo, se pueden incluir gastos y razones para escoger la vía bursátil, siendo consistentes con los objetivos de la Iniciativa en análisis.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>III. Deberán contar con los proyectos finales de los avisos, folletos informativos o cualquier otro documento de oferta pública autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, conforme a la Ley del Mercado de Valores y las disposiciones de carácter general que derivan de la misma. En los documentos de oferta pública correspondientes, deberán precisarse las razones por las cuales el mercado bursátil es una opción más adecuada que el bancario y donde se precisen todos los costos derivados de la emisión y colocación de valores a cargo del Estado o Municipio;</p> <p>IV. Se tendrá que presentar el título representativo de los valores colocados, a más tardar diez días hábiles posteriores a su inscripción en el Registro Público Único, y</p> <p>V. Deberán contratarse en moneda nacional.</p>	
<p>Artículo 32 Bis 2.-</p>		
<p>NO EXISTE EN LA LEY ACTUAL</p>	<p>Artículo 32 Bis 2.- Cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía presente los primeros resultados del Producto Interno Bruto al cuarto trimestre del ejercicio fiscal inmediato anterior y en el comparativo anual se observe una disminución mayor al cinco por ciento en términos reales, las Entidades Federativas y los Municipios podrán reestructurar las obligaciones a corto plazo contratadas y dispuestas durante el ejercicio fiscal de dicha disminución.</p>	<p>Incluye en el Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, un Capítulo II Bis denominado “Previsiones extraordinarias”, para incluir una medida que tenga por objeto apoyar a los gobiernos estatales y municipales ante caídas abruptas del Producto Interno Bruto (PIB) nacional superior a un 5%, de conformidad con la información que publique de manera oficial el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>Las Entidades Federativas y los Municipios que contraten y dispongan obligaciones a corto plazo durante los meses de noviembre y diciembre del ejercicio fiscal en el que se haya presentado la disminución referida en el párrafo que antecede, sólo podrán reestructurar hasta el cincuenta por ciento del saldo insoluto de estas obligaciones.</p> <p>Las reestructuras a las que refiere el presente artículo podrán considerar la ampliación del periodo de pago de las obligaciones a corto plazo hasta el 31 de diciembre del ejercicio fiscal en el que se celebren dichas reestructuras y deberán establecer periodos de pago de capital consecutivos e iguales.</p> <p>Lo anterior también aplicará para las Entidades Federativas y los Municipios que concluyan el periodo de gobierno correspondiente.</p>	<p>El parámetro considerado en la iniciativa, se establece de manera proporcional considerando que las crisis que antecedieron a la situación actual que se vive en el país se han caracterizaron por un crecimiento negativo promedio del PIB de -5%.</p> <p>En ese sentido, las Previsiones extraordinarias propuestas permitirán que los gobiernos de los Estados y los Municipios, que contraten y dispongan Obligaciones a corto plazo hasta el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior, a aquel en el que se haya determinado la caída del PIB, tengan la posibilidad de reestructurar estos compromisos quirografarios con las Instituciones Financieras acreditantes.</p> <p>Las adecuaciones que podrán realizar los gobiernos locales en los contratos donde consten los compromisos de corto plazo consistirán en ampliar la fecha de liquidación de las obligaciones al 31 de diciembre del ejercicio fiscal en que se celebre la reestructura de los créditos, así como establecer periodos de pago de capital iguales y consecutivos de la deuda pública reestructurada.</p> <p>En el caso de aquellas Entidades Federativas y Municipios que contraten y dispongan estas obligaciones en los meses de noviembre y diciembre, sólo podrán reestructurar hasta un cincuenta por ciento de la deuda que hayan contratado en dicho periodo.</p> <p>Las Previsiones extraordinarias podrán aplicarse por todos los gobiernos estatales y municipales, incluyendo aquellos gobiernos que concluyan su periodo de administración en el ejercicio fiscal en el que se implemente tal medida financiera.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
		<p>Es de recalcar que las Previsiones extraordinarias darán continuidad a los principios constitucionales avalados por el legislador en la reforma constitucional, como es el principio de transparencia, dado que será obligatorio para los Entidades Federativas y Municipios realizar la inscripción de estas reestructuraciones en el Registro Público Único que administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que dará validez y certeza jurídica a la celebración de estas operaciones, ya que sin el registro ante esa autoridad federal, no se podría instrumentar la medida financiera</p>
<p>Artículo 46.-</p>		
<p>Artículo 46.- ... I. a III. NO EXISTE ACTUALMENTE</p>	<p>Artículo 46.- ... I. a III. Tratándose de proyectos de infraestructura que sean evaluados por la Secretaría, en los que se genere un alto impacto social, así como una fuente de ingresos propios y ahorros presupuestales en beneficio de las finanzas públicas del Ente Público, se podrá otorgar un espacio adicional a su Techo de Financiamiento Neto autorizado en el presente artículo, hasta por el monto necesario para realizar la totalidad del proyecto, siempre que los Entes Públicos acrediten los requisitos señalados por la Secretaría en la normatividad correspondiente.</p>	<p>Como medida adicional para implementar proyectos de infraestructura innovadores que generen ingresos adicionales sostenibles para la hacienda pública local, ya sea de manera indirecta o directa, podrán considerarse recursos de manera adicional al Techo de Financiamiento Neto establecido en la Ley.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
Artículo 49.-		
<p>Artículo 49.- ...</p> <p>Los Financiamientos y Obligaciones que deberán inscribirse, de manera enunciativa mas no limitativa, son: 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 Asociaciones Público-Privadas. Tanto las garantías, como los Instrumentos derivados antes referidos deberán indicar la obligación principal o el subyacente correspondiente, con el objeto de que el Registro Público Único no duplique los registros.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 49.- ...</p> <p>Los Financiamientos y Obligaciones que deberán inscribirse, de manera enunciativa mas no limitativa, son: créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías. Instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año, contratos de Asociaciones Público-Privadas y los mecanismos de potenciación o esquemas similares previstos en la Ley de Coordinación Fiscal. Tanto las garantías, como los Instrumentos derivados antes referidos deberán Indicar la obligación principal o el subyacente correspondiente, con el objeto de que el Registro Público Único no duplique los registros.</p> <p>...</p>	<p>A fin de dar mayor control y seguimiento a los compromisos que adquieren las entidades federativas de los recursos federales que se utilizan para el desarrollo de esquemas de potenciación, financiamiento o mecanismos similares señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, se consideró oportuno incluirlos para su inscripción en el Registro Público Único por parte de las entidades federativas.</p> <p>Para dar un seguimiento a los compromisos de pago adquiridos por los entes públicos a través de los mecanismos de potenciación o esquemas similares, para el desarrollo de infraestructura, comprometiendo sus aportaciones federales de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, es necesario incluir su inscripción ante el Registro Público Único, como una Obligación y no como un Financiamiento, atendiendo a la estructuración de estos esquemas de potenciación que se realizan por conducto del Ejecutivo Federal.</p>
Artículo 51.-		
<p>Artículo 51.- ...</p> <p>I. a II. ...</p> <p>III. En el caso de la Ciudad de México se deberá cumplir además con lo previsto en el Capítulo III del Título Tercero de esta Ley, lo cual deberá ser acreditado con la inscripción en el Registro de la Deuda del Sector Público Federal;</p> <p>IV. En el caso de la Deuda Estatal Garantizada se deberá contar con la inscripción en el Registro de la Deuda del Sector Público Federal;</p> <p>V. a VIII. ...</p>	<p>Artículo 51.-...</p> <p>I. a II. ...</p> <p>III. En el caso de la Ciudad de México se deberá cumplir además con lo previsto en el Capítulo III del Título Tercero de esta Ley, lo cual deberá ser acreditado con la inscripción en el Registro de las Obligaciones Financieras Constitutivas de Deuda Pública:</p> <p>IV. En el caso de la Deuda Estatal Garantizada se deberá contar con la inscripción en el Registro de las Obligaciones Financieras Constitutivas de Deuda Pública;</p> <p>V. a VIII. ...</p>	<p>Se ajusta la redacción del artículo 51 de la Ley, para precisar que el inicio de la construcción o la prestación de los servicios relacionados con Asociaciones Público-Privadas estarán condicionados a la inscripción de dichas obligaciones en el Registro.</p> <p>Con el objeto de fortalecer a los Municipios con menor capacidad administrativa, es de suma importancia incorporar a los instrumentos normativos en materia de deuda pública subnacional, esquemas de financiamiento global que les permitan acceder a fuentes de ingresos de forma eficiente y a menores costos financieros.</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>IX. Los Entes Públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable al cual hace referencia dicha Ley. Para tal efecto, los Entes Públicos deberán presentar la opinión de la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa correspondiente, en la que manifieste si el ente público cumple con dicha publicación;</p> <p>X. a XI. ...</p>	<p>IX. Los Entes Públicos deberán publicar su información financiera de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable al cual hace referencia dicha Ley. Para tal efecto, los Entes Públicos deberán presentar la opinión de la entidad de fiscalización superior de la entidad federativa correspondiente, en la que manifieste si el ente público cumple con dicha publicación. El requisito establecido en esta fracción sobre la opinión de la entidad de fiscalización superior de la Entidad Federativa, no resultará aplicable a los Municipios con una población menor a 200,000 habitantes de acuerdo al último censo de la población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y en su caso a los Entes Públicos de dichos Municipios;</p> <p>X. a XI. ...</p>	<p>Disminución de requisitos para el acceso al financiamiento municipal: con el objeto de ampliar las opciones de financiamiento de aquellos Municipios con una población menor a los 200,000 habitantes de acuerdo al último censo de población que publique el INEGI, se propone eliminar el requisito de contar con la opinión del ente de fiscalización superior de la Entidad Federativa, sin menoscabo de la obligación que tienen todos los entes públicos de publicar su información financiera de acuerdo a la normatividad en materia contable.</p>
<p>Artículo 53.-</p>		
<p>Artículo 53.- La disposición o desembolso del Financiamiento u Obligación a cargo de los Entes Públicos estará condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de Obligaciones a corto plazo o emisión de valores.</p>	<p>Artículo 53.- La disposición o desembolso del Financiamiento o, en su caso, el inicio del servicio de construcción u operación del proyecto relacionado a Obligaciones de Asociaciones Público-Privadas a cargo de los Entes Públicos estará condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de Obligaciones a corto plazo o emisión de valores.</p>	<p>Con la finalidad de que cuenten con un plazo suficiente para reunir todos los requisitos necesarios para llevar a cabo la inscripción ante el Registro Público Único, se propone ampliar el plazo que tienen los Estados y Municipios</p>

CONTENIDO ACTUAL	REFORMA	COMENTARIO
<p>En el caso de Obligaciones a corto plazo la solicitud de inscripción deberá presentarse ante el Registro Público Único, en un período no mayor a 30 días naturales contados a partir del día siguiente al de su contratación.</p> <p>Tratándose de emisión de valores, el Ente Público deberá presentar en un plazo de diez días hábiles siguientes a la inscripción de la emisión en el Registro Público Único, la colocación o circulación de los valores a efecto de perfeccionar la inscripción.</p>	<p>En el caso de Obligaciones a corto plazo la solicitud de inscripción deberá presentarse ante el Registro Público Único, en un período no mayor a 45 días naturales contados a partir del día siguiente al de su contratación.</p> <p>...</p>	

De igual forma, el referido dictamen señala las **REFORMAS A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS** Sexto, párrafo segundo, Séptimo y Décimo Primero y se **DEROGA** el artículo Quinto Transitorio, del “Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, para quedar como sigue:

Cuadro 26. Confronta y reseña disposiciones transitorias sujetas a modificación

CONTENIDO ACTUAL	DECRETO	COMENTARIO
<p>QUINTO.- El porcentaje a que hace referencia el artículo 9 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo al nivel de aportación al fideicomiso para realizar acciones preventivas o atender daños ocasionados por desastres naturales, corresponderá a un 2.5 por ciento para el año 2017, 5.0 por ciento para el año 2018, 7.5 por ciento para el año 2019 y, a partir del año 2020 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado.</p>	<p>SE DEROGA</p>	<p>Se elimina la aportación por parte de las Entidades Federativas y municipios al fideicomiso para realizar acciones preventivas o atender daños ocasionados por desastres naturales.</p>
<p>SEXTO.- ...</p> <p>Adicionalmente, los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín, estarán exentos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios hasta el año 2020. En ningún caso, la excepción transitoria deberá considerar personal administrativo.</p> <p>...</p>	<p>SEXTO.- ...</p> <p>Adicionalmente, los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín, estarán exentos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios hasta el año 2024. En ningún caso, la excepción transitoria deberá considerar personal administrativo.</p> <p>...</p>	<p>Se amplía hasta el año 2024 la facultad para efectos de contratar servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín.</p>

<p>SÉPTIMO.- El porcentaje a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo a los adeudos del ejercicio fiscal anterior de las Entidades Federativas, será del 5 por ciento para el ejercicio 2017, 4 por ciento para el 2018, 3 por ciento para el 2019 y, a partir del 2020 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado.</p>	<p>SÉPTIMO.- El porcentaje a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo a los adeudos del ejercicio fiscal anterior de las Entidades Federativas, será del <u>5 por ciento para el ejercicio 2021, 4 por ciento para el 2022, 3 por ciento para el 2023 y, a partir del 2024 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado.</u></p>	<p>Se amplía el periodo de aplicación del porcentaje del 2% a que hace referencia el artículo 12 de la LDF, por lo que para el año 2021 se podrá disponer del 5% de los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior, 4% para el ejercicio 2021, 3% para el 2023 y a partir del 2024 será del 2%.</p>
<p>DÉCIMO PRIMERO.- El porcentaje a que hace referencia el artículo 20 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo a los adeudos del ejercicio fiscal anterior de los Municipios, será del 5.5 por ciento para el año 2018, 4.5 por ciento para el año 2019, 3.5 por ciento para el año 2020 y, a partir del año 2021 se estará al porcentaje establecido en dicho artículo.</p>	<p>DÉCIMO PRIMERO.- El porcentaje a que hace referencia el artículo 20 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relativo a los adeudos del ejercicio fiscal anterior de los Municipios, <u>será del 5.5 por ciento para el año 2021, 4.5 por ciento para el año 2022, 3.5 por ciento para el año 2023 y, a partir del año 2024 se estará al porcentaje establecido en dicho artículo.</u></p>	<p>De igual forma este transitorio aumenta el plazo para la aplicación por parte de los municipios de los ingresos totales para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior, previsto en el presupuesto de egresos será del 5.5% para el año 2021, 4.5% para el año 2022, 3.5% para el año 2023 y, a partir del año 2024 se estará al porcentaje establecido en el artículo 20 de la LDF.</p>

A continuación, se expone el contenido entero de los transitorios estipulados en el Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Cuadro 27. Reseña de disposiciones transitorias del Proyecto de Decreto

TRANSITORIOS	COMENTARIOS
<p>PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>El artículo primero transitorio establece la entrada en vigor del presente decreto (al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, aún no se publica la ley en comento).</p>
<p>SEGUNDO.- Las Entidades Federativas y los Municipios realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a este Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.</p>	<p>El artículo segundo transitorio establece la obligatoriedad a las Entidades Federativas y los Municipios de realizar las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones. Plazo de 180 días para que los estados modifiquen sus legislaturas locales adecuando las reformas establecidas.</p>
<p>TERCERO.- Para efectos de lo señalado en el artículo 17, segundo párrafo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las transferencias federales etiquetadas correspondientes al ejercicio fiscal 2019, que hayan sido comprometidas a más tardar el 31 de diciembre de 2019, podrán devengarse y pagarse por las Entidades Federativas y los Municipios en el periodo comprendido del 1 de abril al 31 de diciembre de 2020.</p> <p>Asimismo, las transferencias federales etiquetadas del ejercicio fiscal 2020 podrán ser devengadas y pagadas por las Entidades Federativas y Municipios hasta el 31 de octubre de 2021, salvo en el caso de aquellas que se encuentren vinculadas a calendarios de ejecución, las cuales se regirán conforme a lo pactado con el Gobierno Federal.</p>	<p>El primer párrafo señala que las participaciones federales comprometidas en el ejercicio fiscal 2019 podrán pagarse a las entidades hasta el <u>31 de diciembre de 2019</u>.</p> <p>De igual forma se amplía el término para las participaciones federales del ejercicio fiscal 2020 las cuales serán devengadas y pagadas hasta el <u>31 de octubre del año 2021</u>.</p>

TRANSITORIOS	COMENTARIOS
<p>CUARTO.- A fin de mitigar los efectos económicos relacionados con la emergencia sanitaria, durante el ejercicio fiscal 2020, aquellas Entidades Federativas y Municipios que cuenten con obligaciones a corto plazo vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán convenir con las instituciones Financieras acreditantes, la modificación de las Obligaciones a corto plazo, a fin de prever el diferimiento total o parcial de pagos de capital e intereses por un periodo de hasta seis meses adicionales al plazo originalmente pactado. Para tales efectos, las Entidades Federativas y los Municipios, deberán informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la celebración del convenio correspondiente, en un plazo máximo de 20 días hábiles posteriores a su suscripción, adjuntando un tanto en original o copia certificada del mismo.</p> <p>En todo caso, las Entidades Federativas y los Municipios darán estricto cumplimiento a la disposición constitucional que establece que las obligaciones a corto plazo, 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.</p> <p>Las Entidades Federativas y Municipios cuyo periodo de administración concluya durante el ejercicio fiscal 2021, podrán convenir con las Instituciones Financieras acreditantes, el diferimiento total o parcial de pagos de capital e intereses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta tres meses antes de concluir su periodo de gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el plazo y condiciones previstas en el primer párrafo del presente artículo.</p>	<p>Se da la oportunidad para que los Estados y Municipios puedan renegociar sus obligaciones a corto plazo, avisando a la SHCP 20 días después de dicha renegociación de sus deudas.</p> <p>Ratifica el hecho de que las deudas contraídas por la administración en curso deberán ser liquidadas 3 meses antes del término de su periodo.</p> <p>El diferimiento de las obligaciones contraídas por los Estados y Municipios no deberá ser mayor a la conclusión de la administración sino 3 meses antes de concluir su periodo de gobierno.</p>
<p>QUINTO.- Durante el ejercicio fiscal 2020, los Entes Públicos que cuenten con financiamientos a largo plazo inscritos en el Registro Público Único a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán convenir con las Instituciones Financieras acreditantes, el diferimiento total o parcial de los pagos de capital e intereses por un periodo de hasta doce meses, para lo cual podrán ampliar el plazo original del financiamiento hasta por doce meses adicionales. Las modificaciones correspondientes, no deberán realizar cambios a las condiciones financieras originalmente pactadas, incluido el perfil de amortización y el número de pagos de capital e intereses.</p> <p>Para tales efectos, los Entes Públicos tendrán un plazo de 15 días naturales posteriores a la celebración del convenio, para solicitar su inscripción ante el Registro Público Único, debiendo presentar los requisitos señalados en el artículo 46 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios justificando que las modificaciones se realizaron con la finalidad de mitigar o atender los daños causados por la afectación de la emergencia sanitaria.</p>	<p>En el caso de las Entidades Federativas que llevaron a cabo acciones para mitigar o atender los daños causados por la afectación de la emergencia sanitaria, se permitirá negociar con la institución financiera el plazo original del financiamiento hasta por doce meses, esto con la intención de otorgar un mayor margen de maniobra. Dicha modificación deberá ser reportada al RPU.</p>

TRANSITORIOS	COMENTARIOS
<p>SEXO.- En tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente el módulo que permita la presentación de las solicitudes de inscripción de Reestructuración de Obligaciones a corto plazo en el Sistema del Registro Público Único, a las que hacen referencia los artículos 32 y 32 Bis 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las Entidades Federativas y los Municipios deberán informar a dicha Secretaría sobre la celebración de la reestructura, mediante un escrito libre acompañado de un tanto en original o copia certificada del instrumento jurídico donde conste la modificación en un plazo que no exceda de 30 días naturales posteriores a la celebración del convenio.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a las Entidades Federativas y a los Municipios que hubieran dado aviso sobre la celebración de dichas reestructuras, la fecha en la que deberán presentar su solicitud de inscripción de manera oficial.</p> <p>Para la inscripción en el Registro Público Único de las operaciones de Reestructuración citadas en el artículo 32 de la Ley, las Entidades Federativas y los Municipios deberán presentar los requisitos previstos en el artículo 45, fracciones I, inciso b), IV, V y VI, así como las fracciones II y III del artículo 46 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios. En el caso de las reestructuras previstas en el artículo 32 Bis 2 de la Ley, las Entidades Federativas y los Municipios, deberán acreditar los requisitos antes señalados, a excepción de la fracción III del artículo 46 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.</p>	<p>La SHCP implementará un módulo especial para la presentación de solicitudes de reestructuración de las obligaciones a corto plazo, las cuales previamente estén registradas en el Registro Público Único, en donde las entidades y municipios podrán presentar mediante un escrito la modificación realizada 30 días posteriores a la celebración del convenio, y la SHCP informará la fecha en que deberá hacer la inscripción de forma oficial en el RPU.</p>
<p>SÉPTIMO.- En tanto se realicen las adecuaciones a la normatividad secundaria en materia de disciplina financiera derivadas del presente Decreto, para la inscripción en el Registro Público Único de las operaciones de Reestructuración citadas en el artículo 23, penúltimo y último párrafo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, relacionadas con modificaciones de forma y del traslado de Instrumentos derivados o Garantías de pago, los Entes Públicos deberán acreditar los requisitos precisados en el artículo 46, primer párrafo y en la fracción III, del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.</p>	<p>Se refiere a requisitos que deben cumplir para el registro en el Registro Público Único aquellas reestructuraciones que no requieren autorización de la legislatura local.</p>

TRANSITORIOS	COMENTARIOS
<p>OCTAVO.- Para la inscripción en el Registro Público Único de contratos de operaciones de factoraje financiero incorporados al programa de cadenas productivas con Nacional Financiera, a que se refiere el artículo 40 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, las Entidades Federativas y Municipios podrán presentar el requisito previsto en artículo 25, fracción XI del citado Reglamento, acreditando que el monto dispuesto de la línea de factoraje está comprendido dentro del Techo de Financiamiento Neto de la Entidad Federativa o del Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente. Para tales efectos, los Estados y Municipios deberán presentar en su solicitud de inscripción, el documento emitido por Nacional Financiera donde se acredite el monto dispuesto de la línea de factoraje.</p> <p>En el caso de las Obligaciones a corto plazo adquiridas a través del mercado bursátil, señaladas en el artículo 32 Bis 1 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para su inscripción en el Registro Público Único, los Estados y Municipios deberán acreditar los requisitos señalados en el citado artículo y los que se establecen en el artículo 25, fracciones i, inciso a), b), d) y g), V, VII, VIII, X, XI y antepenúltimo párrafo, así como en las fracciones I, II y III del artículo 28 del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.</p>	<p>Se refiere a la inscripción en el Registro Público Único de contratos de operaciones de factoraje financiero incorporados al programa de cadenas productivas con Nacional Financiera, las Entidades Federativas y Municipios deberán acreditar que el monto dispuesto de la línea de factoraje está comprendido dentro del Techo de Financiamiento Neto de la Entidad Federativa o del Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente.</p>
<p>NOVENO. - Para la inscripción en el Registro Público Único de los esquemas de potenciación o mecanismos similares previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas deberán acreditar los requisitos señalados en el artículo 25, fracciones I incisos a), b), f) y g), V, VII y su antepenúltimo párrafo, del Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios. Adicionalmente, deberán presentar el convenio suscrito entre la Entidad Federativa y el Ejecutivo Federal, así como en su caso, la autorización de la Legislatura Local y los instrumentos jurídicos donde conste el mecanismo para la implementación del esquema correspondiente.</p>	<p>Establece los requisitos para la inscripción de los esquemas de potenciación o mecanismos similares previstos en la Ley de Coordinación Fiscal. Adicionalmente, deberán presentar el convenio suscrito entre la Entidad Federativa y el Ejecutivo Federal, así como en su caso, la autorización de la Legislatura Local y los instrumentos jurídicos donde conste el mecanismo para la implementación del esquema correspondiente.</p>
<p>DÉCIMO.- Una vez que se realicen las adecuaciones necesarias en el Sistema Informático del Registro Público Único, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementará las nuevas medidas correspondientes con relación a los financiamientos y obligaciones referidas en el presente Decreto.</p>	<p>El artículo décimo transitorio establece que hasta en tanto se realicen las adecuaciones necesarias en el Sistema Informático del Registro Público Único, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementará las nuevas medidas correspondientes con relación a los financiamientos y obligaciones referidas en el presente Decreto.</p>

TRANSITORIOS	COMENTARIOS
<p>DÉCIMO PRIMERO.- Las Entidades Federativas, en su caso, promoverán la incorporación en las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos, la estimación del Techo de Financiamiento Neto considerando las amortizaciones a realizar de la deuda pública para el ejercicio fiscal 2021, debiendo considerar lo establecido en los artículos 24 y 46 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.</p>	<p>Facultad para que los estados realicen adecuaciones para la estimación de los techos de endeudamiento.</p>

Fuentes consultadas

- Acuerdo (DOF 30/03/2020) ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020
- Acuerdo (DOF 14/05/2020). ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020
- Aguirre Farías, F.M. (2012). *Pensiones... ¿Y con qué?* México: FINEO.
- ASF. Auditoría Superior de la Federación (2019a). Informe a General Ejecutivo. Cuenta Pública 2018. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2019b). Marco de referencia sobre la fiscalización superior. Primera entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2018. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2020a). *Cumplimiento de las Disposiciones establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Actualización. (Entidades Federativas, Municipios, Legislaturas locales y SHCP)*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2020b). *Cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. (Entidades Federativas). Segunda entrega*. México. Disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-LDFEFyM_a.pdf
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2018). *Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios*. Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Febrero 2018. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf
- CESF. Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. (septiembre 2020). Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del sistema financiero en México y sobre las actividades realizadas por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero. Disponible en: https://www.cesf.gob.mx/work/models/CESF/docs/informes/2020_informe_anual_cesf.pdf
- CFEM. Código Financiero del Estado de México y Municipios. Disponible en: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html
- CGPE 2021. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingreso y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2021. Publicado el 8 de septiembre de 2020 en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf
- CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable. (2014). Clasificador por Objeto del Gasto. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 22-12-2014. Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf
- CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable. (2016). Clasificador por Fuentes de Financiamiento. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 20-12-2016. Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_007.pdf

- CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable. (2018). 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. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 27-09-2018. Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/CLDF_01_01_001.pdf
- CONAC. Consejo Nacional de Armonización Contable. (2020). Capítulo VII de los Estados e Informes Contables, Presupuestarios, Programáticos y de los Indicadores de Postura Fiscal. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 23-12-2020. Disponible en https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_08_010.pdf
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 11-03-2021. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- DECRETO (DOF 21/04/1981). DECRETO por el que se reforma la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_095_21abr81_ima.pdf
- DECRETO (DOF 26/05/2015) DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_222_26may15.pdf
- DECRETO (DOF 27/05/2015) DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf
- DECRETO (DOF 18/01/2018). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Diario Oficial de la Federación Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511684&fecha=30/01/2018
- Gaceta Parlamentaria. (2020a). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5502-I-1, martes 21 de abril de 2020. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/abr/20200421-I-1.html#Iniciativa1>
- Gaceta Parlamentaria. (2020b). Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; así como del Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016. Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5634-IV, lunes 19 de octubre de 2020. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/oct/20201019-IV.pdf>
- Gobierno de México. Coronavirus COVID19 Comunicado Técnico Diario. Dirección General de Epidemiología. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/coronavirus-covid-19-comunicado-tecnico-diario-238449>
- Guízar Jiménez, J. y Quintero Pinedo, D. M. (2020). El Gasto Federalizado en la Cuenta Pública 2018. *Federalismo Hacendario Nueva Época* No. 5 (marzo-abril 2020). México: INDETEC. Disponible en: https://www.indetec.gob.mx/visualizar.php?x=/biblioteca/Federalismo_Hacendario/2020_05/Revisita_Fede_Hacendario_No05.pdf

- LDF. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDF_300118.pdf
- LDFRHZ. Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y Sus Municipios. México. Periódico Oficial del Estado de Zacatecas Última reforma POG 28-12-2019. Disponible en: <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=68&tipo=pdf>
- LENL2020. Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2020. México. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. P.O. 31-12-2019.
- LFRCF. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Publicada el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Texto vigente. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- LGCG. Ley General de Contabilidad Gubernamental. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 30-01-2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Pacto por México. (2012). Documento suscrito por el Presidente de la República y dirigentes de las principales fuerzas políticas el 2 de diciembre de 2012. Disponible en: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- Reglamento. Reglamento del Sistema de Alertas. (2017). México. Diario Oficial de la Federación. Texto vigente. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Normatividad/Reglamento%20del%20Sistema%20de%20Alertas.pdf
- RRPU. Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Texto vigente. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Normatividad/RRPU.pdf
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s. f.). Cálculo del crecimiento real en las Estadísticas Oportunas de Finanzas y Deuda Pública (EOFP). Disponible en: http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/Calculo_EOFP.pdf
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Financiamientos y obligaciones de entidades federativas, municipios y sus entes públicos. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Indicadores_de_Obligaciones/2020/3erTrimestre/00_01_3_trim_2020.xls
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Registro Público Único. Disponible en: <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resultados del Sistema de Alertas 2020. Entidades Federativas. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2020
- UCEF. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. (31 de agosto de 2016). Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios. Acciones impulsadas a través de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. UCEF-SHCP. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Presentaciones/LDF%20Primer%20Foro%20de%20Finanzas%20Publicas%20NL.pdf
- UCEF. Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. (12 de enero de 2017). Acciones impulsadas a través de la regulación secundaria para los gobiernos locales. Motivación, contenido y situación de la Ley de Disciplina Financiera. UCEF-SHCP. Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Presentaciones/LDF_Acciones%20impulsadas%20a%20traves%20Regulacion.pdf

