

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Registro de Agrupaciones Sindicales

Auditoría de Desempeño: 2024-0-14100-07-0396-2025

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 396

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2024 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el registro de agrupaciones sindicales.

Alcance

La auditoría comprende la revisión del cumplimiento de objetivos y metas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el Programa presupuestario (Pp) E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, correspondiente al ejercicio fiscal 2024, en específico, en los procesos relacionados con el diseño normativo y programático del programa, el Sistema de Evaluación del Desempeño, la economía de los recursos, la contribución del Pp E011 en el registro de asociaciones sindicales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la evaluación del control interno.

Antecedentes

En el artículo 40, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mandató que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS): “Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos”.

El 24 de febrero de 2017, se publicó el “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral”, en el que se establecieron las bases de una transformación del régimen sindical y de la negociación colectiva, al introducir los principios de representatividad, transparencia y democracia en la vida de las organizaciones sindicales y se destacaron los aspectos siguientes:

- La Democracia sindical y la libertad de negociación colectiva, en este aspecto se estableció la denominación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro Federal) y sus facultades para el registro de sindicatos. Asimismo, se precisó que el procedimiento de registro y sus requisitos acortarán los plazos para su trámite.
- La Nueva justicia laboral, en la que se señaló que el registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones, así como en la actualización de las directivas sindicales, deben observar los principios de autonomía, equidad, democracia, legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y de respeto a la libertad sindical.

Asimismo, se precisó que la conclusión de las funciones registrales de la STPS se realizaría una vez que el Centro Federal iniciara sus operaciones, dentro de un plazo máximo de dos años, de conformidad con el decreto mencionado; además, se estableció la transferencia de expedientes en medios electrónicos, seis meses antes del inicio de sus funciones.

En 2019, en el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva”,¹ se dispuso que el Centro Federal iniciará funciones un día después de la suspensión del servicio de la STPS; asimismo, se estableció que, durante la transición, los derechos laborales de las y los trabajadores de las instituciones que se vieran involucrados debían ser respetados en su totalidad y que las autoridades llevarían a cabo todas las acciones de carácter administrativo para garantizar que se protegieran y conservaran los derechos de seguridad social, de acuerdo con las leyes aplicables.

En el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de 2019,² se señalaba a la Dirección General de Registro de Asociaciones como la encargada del “registro de organizaciones sindicales y de altas o bajas de sus secciones o componentes, determinando su procedencia o improcedencia, en términos de las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos jurídicos aplicables”, hasta su reforma el 5 de junio de 2023, con la que se realizó una reestructura de las unidades administrativas y se destacó la desaparición de la Dirección General de Registro de Asociaciones.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2024 se aprobaron 33,589.9 miles de pesos (mdp) para la operación del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la Dirección General de Registro de Asociaciones.

1 DOF, 1 de mayo de 2019.

2 DOF, 23 de agosto de 2019.

Resultados

1. Diseño normativo y programático del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”

En 2024, la STPS contó con el Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la Unidad Responsable (UR) 211 Dirección General de Registro de Asociaciones, al cual, en el PEF se le asignaron 33,589.9 mdp para contribuir a que las organizaciones sindicales acrediten su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo (LFT); y se establecieron los seis objetivos siguientes: 1. Contribuir a consolidar los procedimientos para el registro y actualización de organizaciones sindicales; 2. Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la LFT; 3. Constancias expedidas a las organizaciones sindicales, y publicadas en internet, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia; 4. Resoluciones emitidas en materia de solicitudes de registro y actualización de las organizaciones sindicales conforme a lo establecido en la LFT; 5. Atención en tiempo y forma a las solicitudes de la actualización de comité directivo, altas y bajas de miembros y reformas estatutarias; así como la emisión de copias certificadas y, 6. Atención a las organizaciones, trabajadores y ciudadanía en general.

Con la revisión del “Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal” del cuarto trimestre de 2024 se reportó un resultado del 0.0% en las metas establecidas para los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E011, y se señaló que no se realizaron registros de organizaciones sindicales, ya que la Dirección General de Registro de Asociaciones recibió solicitudes y documentación de las agrupaciones sindicales, hasta el 2 de noviembre del 2021, y que a partir del 3 de noviembre del 2021 no cuenta con facultades para atender registros ni actualizaciones de organizaciones sindicales, de conformidad con el “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de octubre de 2021, y el “Acuerdo por el que se hace del conocimiento el inicio de las funciones registrales a nivel nacional del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”,³ así como el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, del 5 de junio de 2023.

Con objeto de analizar la pertinencia y congruencia del marco normativo y programático que reguló la inclusión del Pp E011, en el PEF de 2024, se revisaron los documentos normativos que se vincularon con el registro de agrupaciones sindicales, en el marco del nuevo sistema de justicia laboral.

En 2017, se publicó el “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral”, que incluyó la implementación de un Nuevo Modelo Laboral que establece al Centro Federal como el organismo público descentralizado

3 DOF, 13 de octubre de 2021.

responsable del registro sindical de asociaciones y se reformó el párrafo cuarto, fracción XX, apartado A, del artículo 123, en el cual se mandató que la función de registro de agrupaciones sindicales estaría a cargo de un organismo descentralizado y que le correspondió el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales. Posteriormente, en 2019, se publicó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva”,⁴ en el que se estableció, en el artículo 590-A, que el Centro Federal tiene la atribución de registrar todos los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y de las organizaciones sindicales. También estableció, mediante su artículo Transitorio Vigésimo que los trabajadores de las instituciones que se vean involucradas en esta transición deberán ser respetados en su totalidad, así como un plazo de un año para que las organizaciones sindicales adecuen sus procedimientos de consulta a las normas establecidas en los artículos 390 Bis y 390 Ter de la LFT, dos años para que el Centro Federal inicie funciones en materia de registro de asociaciones sindicales y 4 años para legitimar los contratos colectivos de trabajo existentes.

El 23 de agosto de 2019, se publicó el Reglamento Interior de la STPS,⁵ en el que se incluyó como parte de su estructura orgánica a la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones; asimismo, en el artículo 19, se estableció que esa dirección debía “Ejercer las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de registro de organizaciones sindicales y de altas o bajas de sus secciones o componentes, determinando su procedencia o improcedencia, en términos de las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos jurídicos aplicables”.

En relación con lo anterior, la STPS precisó que “Derivado de la Reforma Laboral [...] inició a partir de 2020 diversas acciones administrativas encaminadas a reflejar estos cambios tanto en su estructura ocupacional y organizacional como en su estructura programática, que [...] afectaron directamente las atribuciones de la Unidad Responsable [...] 211 Dirección General de Registro de Asociaciones [...]”.

En 2020, se publicó el “Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”, a partir del cual “[...] se llevaron a cabo las gestiones para la creación del nuevo organismo [...]”, que consistieron en “[...] la autorización presupuestaria [...] para la creación de 237 plazas de mando y enlace [...]”, con vigencia del 14 de agosto de ese año.

El 7 de abril de 2021, se publicó el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el que se identificó que la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones formó parte de la estructura orgánica de la STPS, con las mismas funciones

4 DOF, 1 de mayo de 2019.

5 DOF, 23 de agosto de 2019.

registrales; en tanto que, el 13 de octubre de 2021, se publicó el “Acuerdo por el que se hace del conocimiento el inicio de las funciones registrales a nivel nacional del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral para: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán”; ⁶ en consecuencia, le corresponderá conocer dichas funciones a nivel nacional a partir del 3 de noviembre de 2021.

Asimismo, el 25 de octubre de 2021 se publicó el “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, por lo que, a partir del 3 de noviembre de 2021, la STPS ya no contaba con atribuciones para atender los asuntos en materia de registro de organizaciones sindicales. Al respecto, la STPS precisó que la Dirección General de Registro de Asociaciones ajustó sus metas para el ejercicio fiscal 2022, toda vez que ambas normativas determinan el alcance de sus funciones en armonía con el marco normativo vigente; no obstante, se mantuvo en la estructura programática de la STPS “[...] habida cuenta del proceso necesario para la reubicación de las plazas presupuestales [...]”.

La STPS precisó que “[...] al cierre del ejercicio fiscal 2022, el valor de los indicadores a nivel de componente se situó en 0, de la meta aprobada de 99.6%, derivado de 0 resoluciones expedidas de Comité, Padrón de Socios y Reformas Estatutarias expedidas. Derivado del término de las funciones registrales y de actualización, se recibieron trámites en la Dirección General de Registro de Asociaciones hasta el 2 de noviembre del 2021”.

El 5 de junio de 2023, se derogó la fracción XI, del artículo 2 del Reglamento Interior de la STPS, ⁷ correspondiente a la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones y se eliminaron sus atribuciones en materia registro de asociaciones sindicales, además, se incluyó en su artículo Transitorio Tercero que los servidores públicos de la STPS que fueran adscritos de una unidad administrativa a otra se les respetarían sus derechos laborales, con lo que se concluyó la actualización del marco normativo. El 28 de septiembre de ese año, se formalizaron las unidades adscritas a la estructura orgánica de la STPS mediante la publicación del “Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”. ⁸

Adicionalmente, la secretaría señaló que “[...] la fecha límite para el ingreso de los movimientos a las estructuras ocupacionales para su consideración en los trabajos de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024 fue el 9 de junio de 2023, por lo que no fue posible realizar las modificaciones a la estructura orgánica y ocupacional [...], por lo que continuaron vigentes [...]”.

6 **DOF**, 13 de octubre de 2021.

7 **DOF**, 5 de junio de 2023.

8 **DOF**, 28 de septiembre de 2023.

El 10 de abril de 2024, se publicó el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,⁹ en el que ya no se integró la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones; no obstante, en la estructura programática de ese ejercicio fiscal, se le asignaron 33,589.9 mdp para operar el Pp E011. Con objeto de continuar con la alineación de su estructura, la entidad fiscalizada precisó que en el Catálogo del Proceso Integral de Programación y Presupuestación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se autorizó “[...] el registro de la Unidad Responsable 120 Dirección General de Concertación Social [...]”, que se vio reflejado a partir del 29 de mayo y debido a que “[...] no contaba con recursos presupuestales asignados para la creación de plazas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 [...] se obtuvo la conversión por reubicación interna de 19 plazas operativas [...] y [...] de 16 plazas de mando y enlace incluyendo el puesto de Director General [...] de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones a la UR 120 Dirección General de Concertación Social, movimientos presupuestarios realizados para crear organizacionalmente la UR 120 [...]”, los cuales fueron registrados el 10 de julio con vigencia a partir del 1 de julio de 2024.

En octubre de 2024, la Secretaría de la Función Pública (SFP) notificó la aprobación y registro de la estructura orgánica y ocupacional que comprendió dichos movimientos, y precisó su vigencia desde el 17 de agosto, con lo que se canceló la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones; posteriormente, el 31 de diciembre de 2024, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (antes SFP) informaron a la STPS respecto de los dictámenes presupuestal y organizacional procedentes para la aprobación y registro de la modificación de la estructura orgánica y ocupacional, con la UR 120 Dirección General de Concertación Social ya integrada, con lo que garantizó los derechos laborales de sus servidores públicos.

Como resultado de lo anterior, la entidad fiscalizada demostró las acciones administrativas iniciadas a partir de 2020, para alinear sus atribuciones, unidades y programas; no obstante, se identificó que en las actualizaciones de 2019 y 2021 a su Reglamento Interior y a su Manual de Organización, respectivamente, se conservaron las actividades de registro de agrupaciones sindicales como parte de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones, hasta 2023 y 2024, años en los que se reformaron nuevamente dichos documentos, lo que limitó, hasta la presupuestación del ejercicio fiscal 2024, la congruencia entre el marco normativo y programático que reguló el registro de agrupaciones sindicales y la estructura orgánica de la secretaría.

Con la actualización del Manual de Organización General en abril de 2024, el marco normativo para regular el registro de agrupaciones sindicales fue congruente con lo mandado en las reformas al artículo 123 de la CPEUM y la LFT, con lo que la STPS vigiló la observancia de dichas disposiciones.

9 DOF, 10 de abril de 2024.

Por lo anterior, se considera necesario que la STPS establezca los mecanismos de control para identificar, analizar y responder oportunamente a los cambios internos y externos que puedan impactar el control interno, mediante su actualización, en su caso, a fin de evitar que éste se vuelva ineficaz o insuficiente para alcanzar los objetivos institucionales.

Como hechos posteriores, la STPS precisó que “actualmente la estructura básica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encuentra alineada a su Reglamento Interior vigente”, lo cual se verificó con la revisión del PEF 2025, en el que no se asignaron recursos para la operación del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, ni para la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones, derivado de que las atribuciones relacionadas con el registro de agrupaciones sindicales fueron conferidas al Centro Federal.

Durante el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del área de mejora para establecer los mecanismos de control para identificar, analizar y responder oportunamente a los cambios internos y externos que puedan impactar el control interno, mediante su actualización, en su caso, a fin de evitar que éste se vuelva ineficaz o insuficiente para alcanzar los objetivos institucionales, la STPS precisó que, a partir de la publicación del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” del 5 de junio de 2023, se inició el análisis para la reubicación de las plazas de la UR 211 y que, para concluir las gestiones para su eliminación, se tomaron en consideración los lineamientos prioritarios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (SABG); las restricciones en el sistema RHNet; el impedimento de ingresar un trámite si existe otro en análisis por parte de la SABG; los tiempos de respuesta por parte de la SABG; las sesiones del Comité Técnico de Profesionalización para la modificación de los puestos a los que les aplica la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF); la restricción de modificar las descripciones y perfiles de puestos de las plazas que se encuentran ocupadas bajo el amparo del artículo 34 de la LSPCAPF, así como para ingresar plazas que se encuentran en convocatoria pública y abierta, así como la fecha de determinación de los concursos e ingreso de personal, por lo que la entidad precisó que no puede determinar un tiempo específico para las modificaciones a su estructura orgánica y programática.

La STPS proporcionó la propuesta de un oficio para la alineación de la estructura orgánica y programática derivado de modificaciones al Reglamento Interior de la STPS, en el que se determinan las siguientes actividades: la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) notificará a las Unidades Responsables (UR) las plazas con impacto por modificación al Reglamento Interior, las cuales se ingresarán en los sistemas informáticos de las Globalizadoras; las UR, antes de iniciar con el proceso de ocupación, deberán solicitar invariablemente a la DGRH el estatus de las plazas; la DGRH informará a las UR si las plazas pueden ser ocupadas en el periodo solicitado o cuentan con alguna restricción presupuestal y organizacional; si las plazas cuentan con restricciones presupuestales y organizacionales, las UR no podrán llevar a cabo la ocupación sino hasta que la DGRH notifique la aprobación y registro en el Sistema RHNet de la modificación a la estructura orgánica y ocupacional; dependiendo del estatus de las plazas, las UR podrán solicitar la convocatoria pública y abierta

de aquéllas que cuenten con las condiciones para su publicación y en caso de que las UR requieran llevar a cabo modificación al Formato de Descripción y Perfil de Puestos de la APF, éstos se deberán validar por el especialista adscrito a la DGRH; si las plazas cuentan con restricciones presupuestales y organizacionales, la actualización del Formato en el sistema RHNet se llevará a cabo hasta que se cuente con las condiciones para su modificación.

La STPS acreditó los avances y propuestas de mecanismos de control para identificar, analizar y responder oportunamente a los cambios internos y externos que puedan impactar el control interno; no obstante, prevalece el área de mejora identificada ya que se considera pertinente que la STPS concluya las gestiones para el establecimiento y formalización de los mecanismos de control propuestos.

Adicionalmente, se emitió el oficio número AED/DGADPP/258/2025 del 13 de junio de 2025 con motivo de los hallazgos de la auditoría.

2024-0-14100-07-0396-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca los mecanismos de control para identificar, analizar y responder oportunamente a los cambios internos y externos que puedan impactar el control interno, mediante su actualización, en su caso, a fin de evitar que éste se vuelva ineficaz o insuficiente para alcanzar los objetivos institucionales, en términos de lo establecido en el artículo segundo, Título segundo "Modelo estándar de control interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Segunda "Administración de riesgos", Principio 9 "Identificar, analizar y responder al cambio", párrafos primero y segundo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales"

Para verificar que el Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales", en 2024, contó con una estructura programática adecuada para su operación y que incluyó indicadores de desempeño con metas anuales que permitiera realizar una valoración objetiva del desempeño del programa en la prestación del servicio de registro de agrupaciones sindicales, se llevó a cabo la revisión de la determinación del problema público que dio origen al programa, la estructura programática, de la alineación de la MIR con la planeación nacional y sectorial, así como de la lógica vertical y horizontal.

a) Determinación del problema público

Respecto de la determinación del problema público que dio origen al Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, la STPS no acreditó el diagnóstico con la definición, situación actual y evolución del problema público por atender en 2024, la población o área de enfoque que presentó el problema o necesidad, ni las causas, efectos y objetivos por alcanzar con su implementación; al respecto, la entidad fiscalizada precisó que “en el marco de las atribuciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto, en particular la relativa a fungir como ventanilla única para la gestión de asuntos fiscales, contables, financieros, presupuestarios y programáticos, se realizó una búsqueda exhaustiva y pormenorizada en su acervo documental, de la cual no se identificó el envío del Diagnóstico del Pp E011 por parte de la Dirección General de Registros de Asociaciones para la realización de alguna gestión o trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivado de que dicha unidad responsable ya no contaba con Titular ni efectuaba las funciones de registro de asociaciones sindicales”.

Como resultado de la publicación del “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” y del “Acuerdo por el que se hace del conocimiento el inicio de las funciones registrales a nivel nacional del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”,¹⁰ a 2024, la Dirección General de Registro de Asociaciones de la STPS ya no contaba con atribuciones para atender los asuntos en materia de registro de agrupaciones sindicales, por lo que se considera pertinente que la STPS, como dependencia coordinadora de sector, comunique al Centro Federal respecto de la relevancia de contar con un diagnóstico que justifique la implementación del programa mediante el cual realiza el registro de agrupaciones sindicales, a efecto de orientar y coordinar la planeación del gasto del centro en el sector bajo su coordinación.

b) Estructura programática

En 2024, se identificó en la Estrategia Programática del PEF que la misión de la STPS es “Fortalecer la política laboral y observar el cumplimiento de los derechos laborales a través del [...] diálogo social y la vigilancia de la normativa laboral, especialmente de su reforma en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva auténtica [...]”.

Además, en el Análisis Funcional Programático Económico del PEF para 2024, se presentó la estructura programática siguiente:

10 DOF, 13 de octubre de 2021.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL PP E011, 2024

Categoría programática					Denominación
F	FN	SF	AI	PP	
					Ramo Administrativo 14 Trabajo y Previsión Social
3					Desarrollo Económico
	1				Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General
		02			Asuntos Laborales Generales
			007		Asesoría a trabajadores y sindicatos y actualización del registro sindical
				E011	Registro de agrupaciones sindicales

FUENTE: Elaborado con base en el Análisis Funcional Programático Económico del Ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

F Finalidad
 FN Función
 SF Subfunción
 AI Actividad institucional
 PP Programa presupuestario

Para 2024, mediante el PEF, se asignaron 33,589.9 mdp al Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, cuya UR fue la 211 Dirección General de Registro de Asociaciones; además, se verificó que estableció objetivos e indicadores mediante su MIR, y su objetivo de propósito refirió que las “Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo”, lo cual es consistente con la modalidad “E” del programa, que corresponde a la prestación de servicios públicos.

c) Alineación del Pp E011 con la planeación nacional

En 2024, se identificó que la MIR del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” se alineó con el Eje III. Economía, del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. Asimismo, en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024, se estableció el Objetivo Prioritario 2 Impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral, el cual se relacionó con el objetivo de nivel de Fin del programa, referente a “Contribuir a consolidar los procedimientos para el registro y actualización de organizaciones sindicales”; además, se identificó la relación con la Estrategia Prioritaria 2.3 Consolidar los procedimientos para el registro y actualización de organizaciones sindicales mediante el seguimiento puntual del nuevo modelo laboral, y la Acción Puntual 2.3.1. Resolver las solicitudes de registro de organizaciones sindicales de competencia federal, con la debida fundamentación y motivación, con base en la normativa laboral, así como las demás fuentes de derecho aplicables, en un tiempo menor a 20 días naturales, en

beneficio de sindicatos y sus agremiados del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.

d) Lógica vertical (objetivos del programa)

El análisis de la lógica vertical de la MIR del Pp E011 permite verificar la relación de causa-efecto directa entre los diferentes niveles de objetivos. Los resultados de la revisión se exponen en la tabla siguiente:

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DE LOS OBJETIVOS DE LA MIR DEL PP E011, 2024

Nivel	Objetivo	Comentarios
Fin	Contribuir a consolidar los procedimientos para el registro y actualización de organizaciones sindicales.	Este objetivo fue congruente con el objetivo del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 al que se encontró alineado, ya que buscó contribuir a impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva conforme al nuevo modelo laboral. Además, cumplió con la sintaxis establecida en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación de los instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2024, ya que definió su contribución a un objetivo superior, referente a “contribuir a consolidar los procedimientos para el registro y actualización de organizaciones sindicales”.
Propósito	Organizaciones sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.	La sintaxis de nivel de Propósito cumplió con lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, debido a que se definió el sujeto, el verbo y el complemento; asimismo, se consideró adecuado en relación con el logro del objetivo de nivel de Fin, ya que el resultado directo a ser logrado por el Pp E011, refiere a que las organizaciones sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la LFT.

Nivel	Objetivo	Comentarios
Componente	Constancias expedidas a las organizaciones sindicales, y publicadas en internet, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia.	Este objetivo de nivel de Componente presentó una relación causa-efecto clara con el de propósito, ya que, mediante la expedición de constancias se contribuyó a que las organizaciones sindicales de competencia federal acrediten su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la LFT, por lo que se consideró adecuado. La sintaxis cumplió con lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados al definir los servicios proporcionados por el programa. El objetivo del nivel de Componente cumplió con la sintaxis propuesta.
	Resoluciones emitidas en materia de solicitudes de registro y actualización de las organizaciones sindicales conforme lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.	Este objetivo de nivel de Componente presentó una relación causa-efecto clara con el de propósito, ya que, mediante las resoluciones emitidas, se contribuyó a que las organizaciones sindicales de competencia federal acrediten su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la LFT, por lo que se consideró adecuado. La sintaxis cumplió con lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados al definir los servicios proporcionados por el programa. El objetivo cumplió con la sintaxis propuesta.
Actividad	Atención a las organizaciones, trabajadores y ciudadanía en general.	Este objetivo de nivel de Actividad se consideró adecuado para el logro del nivel de Componente, debido a que hace referencia a la atención a las organizaciones, trabajadores y ciudadanía en general, lo cual se relacionó con la emisión de constancias y resoluciones. La sintaxis cumplió con lo señalado en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Nivel	Objetivo	Comentarios
	Atención en tiempo y forma a las solicitudes de la actualización de comité directivo, altas y bajas de miembros y reformas estatutarias; así como la emisión de copias certificadas.	El objetivo de nivel de Actividad se considera adecuado en relación con el logro del de Componente, debido a que hace referencia a la atención en tiempo y forma a las solicitudes de la actualización de comité directivo, altas y bajas de miembros y reformas estatutarias, lo cual se relacionó con la emisión de constancias y resoluciones. La sintaxis cumplió con lo señalado en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

FUENTE: Elaborado con base en información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Se determinó que se estableció de manera adecuada la relación de causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos, debido a que el objetivo de nivel de Fin se definió en términos de la contribución del programa al logro del PSTPS 2020-2024; a nivel de Propósito, mantuvo una relación de causa-efecto con el nivel de Fin, ya que se relacionó con el registro y actualización de organizaciones sindicales, a nivel de Componente, contribuyó al logro del objetivo de nivel de Propósito, ya que la expedición de constancias y las resoluciones emitidas son instrumentos para el registro y actualización de agrupaciones sindicales y, a nivel de Actividad, se observó que éstos se relacionaron con los objetivos de Componente debido a que hicieron referencia a la atención, en tiempo y forma, de las solicitudes de organizaciones, trabajadores y ciudadanía en general relacionadas con el registro y la actualización de las organizaciones sindicales.

e) Lógica horizontal de los indicadores del programa

Se determinó que la MIR del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” permite evaluar las relaciones de causa-efecto, identificando supuestos para cada nivel del resumen narrativo, los medios de verificación identificados fueron suficientes y los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro del programa.

En lo general, la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp E011 permite la valoración del desempeño del programa para verificar el grado de cumplimiento de objetivos e indicadores estratégicos y de gestión; sin embargo, se identificó que no se establecieron metas para los seis indicadores.

Como resultado de la publicación del “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” y el “Acuerdo por el que se hace del conocimiento el inicio de las funciones registrales a nivel nacional del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”, a 2024, la DGRA de la STPS ya no contaba con atribuciones para atender los asuntos en materia de registro de organizaciones sindicales.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría, la entidad fiscalizada orientó y coordinó al Centro Federal, organismo público descentralizado, respecto de la relevancia de contar con un diagnóstico actualizado que justifique la implementación del programa mediante el cual realiza el registro de agrupaciones sindicales. Por lo anterior, la observación queda solventada ya que acreditó que, mediante el oficio núm. 511.-01 /22-05-2025/0813 del 22 de mayo de 2025, la STPS, como dependencia coordinadora de sector, solicitó realizar las gestiones correspondientes para que se efectúe la actualización del diagnóstico del Programa presupuestario E012 “Servicio de Conciliación Federal y Registros Laborales”; al respecto, el Centro Federal, por conducto de la Coordinación General de Desarrollo Institucional y el oficio núm. CFCRUCGDI-7/035/2025 del 28 de mayo de 2025, indicó que “toma conocimiento de la recomendación citada y realizará el análisis del Diagnóstico del Programa presupuestario E012, con la finalidad de identificar lo señalado por el equipo auditor y hacer las modificaciones que permitan subsanar los hallazgos resultantes de la Auditoría 396”.

3. Economía del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”

En 2024, se asignaron 33,589.9 mdp a la STPS para la operación del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” y se identificó que, en ese ejercicio fiscal, se realizaron 288 adecuaciones presupuestarias con 621 registros de movimientos, ampliaciones por un monto de 93,697.8 mdp y reducciones por 95,428.3 mdp, con lo que resultó un presupuesto modificado de 31,859.4 mdp, lo cual es coincidente con lo reportado en la Cuenta Pública (CP) 2024.

Adicionalmente, la STPS acreditó 30 reintegros por 272.2 mdp, los cuales fueron aplicados en las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC); no obstante, con el análisis de la información se identificó una diferencia de recursos entre los registros de las CLC y los reintegros a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 46.5 mdp. Respecto de la diferencia, la entidad precisó mediante una nota informativa del 28 de abril de 2025 que “Respecto a los 30 reintegros a la Tesorería de la Federación y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) [...], se informa que fueron aplicados al presupuesto ejercido en el transcurso del ejercicio fiscal 2024, conforme a las fechas de aplicación de los reintegros que se efectuaron del 15 de febrero al 21 de octubre de 2024”, con lo que se validó la información mediante la CLC con folio 151 la cual tiene estatus de “Pagada” con beneficiario a la TESOFE NOMINAS SPEI, en donde está aplicado el reintegro con folio 28 por la cantidad de 46.5 mdp, por lo que se aclaró la observación sobre dicha diferencia.

Respecto de los recursos ejercidos en 2024 en el programa, correspondientes a 31,859.4 mdp, la entidad fiscalizada precisó que el Pp E011 “estaba precargado en el Módulo del Proceso Integral de Programación y Presupuesto y en el PASH para efectos de la programación 2024 y debido a que estaban en proceso las gestiones correspondientes para la eliminación de la UR [...] no se podía gestionar su eliminación del Catálogo de Unidades Responsables, del Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, ni de la Cartera de Programas presupuestarios [...] toda vez que aún contaban con plazas asignadas [...] esto implicó que estuvieran vinculadas al ejercicio de los recursos programados [...]. [...] No obstante [...] durante el ejercicio fiscal 2024, el personal fue reubicado a otras unidades para el desarrollo de funciones sustantivas y, en algunos casos, administrativas”.

La STPS precisó en el 87.9% (253) de las adecuaciones presupuestarias que dichos movimientos no afectaron las metas programadas, en el 9.7% (28) no se afectan las metas autorizadas, en el 1.4% (4) se realizaron como control presupuestario, y en el 1.0% (3) fueron transferencia de recursos al Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”.

Además, la secretaría remitió la relación de las CLC, con las que mostró los montos erogados por capítulo y concepto de gasto del programa; de su revisión, se verificó que el Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” ejerció 31,859.4 mdp, lo que se correspondió con lo reportado en la CP 2024 y los registros de la secretaría.

Los recursos erogados se etiquetaron como depósito en cuenta del beneficiario, para nomina, impuestos mediante Pago Electrónico de Contribuciones Federales (PEC), abono a depósito del Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC) y aviso de reintegro, debido a que, desde 2021, con la publicación del “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, a 2024, la Dirección General de Registro de Asociaciones de la STPS ya no contaba con atribuciones para atender los asuntos en materia de registro de agrupaciones sindicales, por lo que, al cierre del ejercicio fiscal 2024, se canceló la estructura organizacional y programática de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones y se integró, con la transferencia de los trabajadores de esa dirección, la UR 120 Dirección General de Concertación Social, con lo que la STPS garantizó los derechos laborales de sus servidores públicos.

4. Contribución del Pp E011 en el registro de agrupaciones sindicales

En 2017, se reformó el párrafo cuarto, fracción XX, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el cual se mandató que la función de registro de agrupaciones sindicales estaría a cargo de un organismo descentralizado y, en 2019, se publicó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia

de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva”,¹¹ en el que se estableció que el Centro Federal tiene la atribución de llevar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y de las organizaciones sindicales; asimismo, mediante su artículo Transitorio Vigésimo se mandató que los derechos laborales de las y los trabajadores de las instituciones que se vean involucradas en esta transición deberán ser respetados en su totalidad. Al respecto, la STPS precisó que, a partir de 2020, realizó diversas acciones administrativas para llevar a cabo los cambios necesarios tanto en su estructura ocupacional y organizacional como en su estructura programática.

En 2021, se publicó el “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”; a 2024, la Dirección General de Registro de Asociaciones de la STPS ya no contaba con atribuciones para atender los asuntos en materia de registro de agrupaciones sindicales. No obstante, en 2024, la STPS dispuso del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones, el cual en la MIR definió como objetivo de nivel de propósito que las “Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo”, así como seis objetivos e indicadores relacionados con el servicio público de registro de asociaciones sindicales, en los que reportó un resultado del 0.0%, al cuarto trimestre de ese año.

En 2024, la secretaría acreditó la conversión por reubicación interna de 19 plazas operativas, 16 de mando y enlace, incluyendo el puesto de Director General de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones a la UR 120 Dirección General de Concertación Social, con vigencia a partir del 1 de julio de ese año; además, la Secretaría de la Función Pública (SFP) aprobó la estructura orgánica y ocupacional que reflejó dichos movimientos y precisó su vigencia a partir del 17 de agosto de 2024, con lo que se canceló la estructura organizacional y programática de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones y se integró, con la transferencia de los trabajadores de esa dirección, la UR 120 Dirección General de Concertación Social, con lo que se constató que, a 2024, la STPS actualizó su estructura organizacional como resultado de las reformas en materia de registro de agrupaciones sindicales en las que se confirieron dichas atribuciones al Centro Federal, también garantizó los derechos laborales de sus servidores públicos y, con ello, dio cumplimiento en cuanto a vigilar la observancia de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás de la CPEUM, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

Durante el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del área de mejora para establecer un mecanismo para mantener actualizadas las políticas, procedimientos y actividades para conservar la relevancia y eficacia en el logro de los objetivos o en el enfrentamiento de sus riesgos, así como documentar y formalizar el control interno para satisfacer las necesidades operativas de la institución, la

11 DOF, 1 de mayo de 2019.

STPS proporcionó la propuesta del oficio circular dirigido a la Oficina del C. Secretario, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Unidades Responsables, Direcciones Generales, Coordinaciones Administrativas y Homólogos, donde se hace de su conocimiento el procedimiento para la alineación de la estructura orgánica y programática derivado de modificaciones al Reglamento Interior de la STPS, el proyecto del flujograma en el que participan la Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Análisis Presupuestario y Seguimiento del Gasto "B" y la Unidad de Diseño Presupuestario, Control y Seguimiento del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la descripción de las actividades en las que interviene cada responsable; no obstante, prevalece el área de mejora identificada, ya que se considera pertinente que la STPS concluya las gestiones para el establecimiento y formalización de los mecanismos de control propuestos, a fin asegurarse, para ejercicios subsecuentes, de contar con una estructura programática en la que se definan las acciones para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas y presupuestos, por lo que se mantiene lo observado.

Adicionalmente, se emitió el oficio número AED/DGADPP/258/2025 del 13 de junio de 2025 con motivo de los hallazgos de la auditoría.

2024-0-14100-07-0396-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca los mecanismos de control para mantener actualizadas las políticas, procedimientos y actividades que le permitan conservar la relevancia y eficacia en el logro de los objetivos o en el enfrentamiento de sus riesgos, como resultado de la eliminación de atribuciones y unidades administrativas, a efecto de contar con una estructura programática en la que se definan las acciones a efectuar para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas y presupuestos, en términos de lo establecido en el artículo 2, fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el artículo segundo, Título segundo "Modelo estándar de control interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Segunda "Administración de riesgos", Principio 9 "Identificar, analizar y responder al cambio", párrafo segundo y Norma Tercera "Actividades de Control", Principio 12 "Implementar Actividades de Control", elemento de control interno 12.04 "Revisiones Periódicas a las Actividades de Control", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Vinculación del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2024, el Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” se alineó con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” y la meta 6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”; sin embargo, la STPS precisó que “el ODS 16 y su meta [...] no se encuentran dentro del ámbito de responsabilidad de esta dependencia, ya que dicha labor le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismos encargados de su seguimiento y actualización”.

Asimismo, en el Sistema de Información de los ODS,¹² se identificó que, respecto del objetivo 16 y la meta 16.6, se reportó información sobre los gastos primarios del gobierno como proporción del presupuesto aprobado original, así como la satisfacción con el servicio de educación pública y universitaria, pero no sobre el registro de agrupaciones sindicales, lo que denota la importancia de verificar la alineación del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” a los ODS.

La STPS precisó que, mediante la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo (DGIET), “[...] participa como vocal en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en el que se da seguimiento a información de carácter estadístico para el análisis y monitoreo de los ODS; además, señaló que la DGIET contribuye con información relacionada con los objetivos 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y 9 “Industria, Innovación e Infraestructura”. Por los argumentos emitidos por la STPS, es importante analizar y verificar la alineación del Pp con el que se realiza el registro de agrupaciones sindicales, a fin de contribuir adecuadamente con la información del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Como resultado de la publicación del “Aviso por el que se declara la terminación de las funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” y del “Acuerdo por el que se hace del conocimiento el inicio de las funciones registrales a nivel nacional del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”,¹³ a 2024, la Dirección General de Registro de Asociaciones de la STPS ya no contaba con atribuciones para atender los asuntos en materia de registro de organizaciones sindicales, por lo que se considera pertinente que la STPS, como dependencia coordinadora de sector, comunique al Centro Federal respecto de la relevancia de analizar y verificar la alineación con los ODS y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del programa

12 Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” [en línea]. Secretaría de Economía, Instituto Nacional de Estadística y Geografía [consulta: 3 de abril de 2025], disponible en: <https://agenda2030.mx/index.html?lang=es#/home>

13 DOF, 13 de octubre de 2021.

mediante el cual realiza el registro de agrupaciones sindicales, a efecto de orientar y coordinar al centro en el sector bajo su coordinación.

Asimismo, México participa en la elaboración de un informe que presenta un panorama general de los progresos realizados desde 2015 para lograr los ODS y utiliza para ello información proporcionada por más de 50 organizaciones internacionales y regionales.¹⁴

En la revisión del documento “Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, se identificaron los avances obtenidos por México en el ODS 16 y la meta 16.6, cuyos resultados se dirigieron a presentar la fiabilidad presupuestaria derivado de los conflictos políticos mundiales, la inflación y la volatilidad de los recursos, por lo que es necesario que la entidad fiscalizada, como parte del Comité Técnico Especializado de los ODS, valore si las actividades relacionadas con el registro de agrupaciones sindicales contribuyen de manera directa al ODS 16 y la meta 16.6 y, en su caso, definir un mecanismo que le permita proporcionar información para contribuir a su cumplimiento.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría, la entidad fiscalizada orientó y coordinó al Centro Federal, organismo público descentralizado, respecto de la relevancia de analizar y verificar su alineación con los objetivos y metas de los ODS del programa mediante el cual realiza el registro de agrupaciones sindicales. Por lo anterior, la observación queda solventada ya que acreditó que, mediante el oficio núm. 511.-01 /22-05-2025/0814 del 22 de mayo de 2025, solicitó realizar las gestiones correspondientes para que se efectúe la alineación de los objetivos y metas de los ODS del Pp E012 “Servicio de Conciliación Federal y Registros Laborales”; al respecto, el Centro Federal, por conducto de la Coordinación General de Desarrollo Institucional, indicó con el oficio núm. CFCRL/CGDI-7/036/2025 del 28 de mayo de 2025 que “toma conocimiento de la recomendación citada y realizará el análisis del diagnóstico del Programa presupuestario E012, con la finalidad de identificar lo señalado por el equipo auditor y hacer las modificaciones que permitan subsanar los hallazgos resultantes de la Auditoría 396”.

6. Evaluación de control interno del Pp E011

La STPS precisó que “La Evaluación, el Informe Anual del estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) 2024, así como el Programa de Trabajo de Control Interno 2024 de la STPS y su validación por parte del Órgano Interno de Control en la STPS se realizaron conforme a lo estipulado en los numerales 11, 12, 13, 14, 16, 17 y 20 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno [...]”. Asimismo, señaló que “Durante el 2024 la Unidad Responsable 211 Dirección General de Registro de Asociaciones del Programa presupuestario E011 ‘Registro de agrupaciones sindicales’, no participó en estos procesos, derivado de su

¹⁴ **Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Asamblea General Consejo Económico y Social, Naciones Unidas [consulta: 9 de junio de 2025], disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2024/secretary-general-sdg-report-2024--ES.pdf>

abrogación en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2023”. No obstante, la STPS proporcionó el “Informe de Resultados de la Evaluación al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social 2023”, elaborado en 2024, en el que se reportó que el SCII alcanzó un porcentaje de cumplimiento general del 90.0% en los elementos de control, que representó una mejora respecto del 87.0% obtenido el año anterior. Este resultado institucional es sólo una referencia de la STPS en su conjunto, ya que el alcance de esta auditoría está delimitado al Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”.

Durante la ejecución de la auditoría se identificaron áreas de mejora por realizar en el SCII de la STPS, específicamente en el Pp E011, debido a que presentó áreas de oportunidad documentadas en los resultados núm. 1 Diseño normativo y programático del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” y 4 Contribución del Pp E011, en el registro de asociaciones sindicales.

Consecuencias Sociales

En el marco de la implementación de la Reforma Laboral iniciada en 2019 y la transición hacia un nuevo modelo laboral, en 2024, la STPS no contó con elementos para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E011, en la prestación del servicio público de registro de agrupaciones sindicales. En ese año, la secretaría dispuso del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la Dirección General de Registro de Asociaciones, el cual contó con seis indicadores en la MIR, pero no se establecieron metas y reportó resultados en 0.0%, debido a que las funciones registrales fueron conferidas al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y, con la reforma de 2023 al Reglamento Interior de la STPS, se derogaron las atribuciones de dicha dirección, con lo que la secretaría inició las gestiones para que su estructura organizacional y programática fuera congruente con el marco normativo que reguló el registro sindical y, al cierre de 2024, la entidad fiscalizada acreditó la cancelación de la Dirección General de Registro de Asociaciones y se integró, con la transferencia de los trabajadores de esa dirección, la Dirección General de Concertación Social, a fin de garantizar los derechos laborales de sus servidores públicos.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 2 restantes generaron:

2 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría, se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 13 de junio de 2025, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el registro de agrupaciones sindicales. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2017, se reformó el artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ en materia de justicia laboral, que incluyó la implementación de un Nuevo Modelo Laboral con un organismo público descentralizado como responsable del registro sindical de asociaciones. Además, en 2019, con la reforma de la Ley Federal del Trabajo,¹⁶ se estableció que las atribuciones de llevar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y de las organizaciones sindicales se confirieron al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro Federal) y se estableció un plazo de 2 años para el inicio de sus funciones. Adicionalmente, en su artículo Transitorio Vigésimo, se mandató que los derechos laborales de los trabajadores de las instituciones que se vean

15 Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, publicada en el DOF el 24 de febrero de 2017.

16 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, publicada en el DOF el 1 de mayo de 2019.

involucradas en esta transición deberán ser respetados en su totalidad. En ese contexto, hasta 2024, la Secretaría del Trabajo mantuvo en su estructura organizacional y programática el Programa presupuestario (Pp) E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la Dirección General de Registro de Asociaciones.

En 2024, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se asignaron 33,589.9 mdp al Pp E011 y se definió como objetivo de nivel de propósito que las “Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo”.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, al cierre de 2024, el marco normativo para regular el registro de agrupaciones sindicales fue congruente y pertinente con lo mandado en las reformas al artículo 123 de la CPEUM y la LFT debido a que, en 2021, el Centro Federal inició sus funciones registrales, por lo que la STPS llevó a cabo las gestiones para modificar su estructura organizacional y programática; no obstante, se identificó que en las actualizaciones de 2019 y 2021 a su Reglamento Interior y a su Manual de Organización, respectivamente, se conservaron las actividades de registro de agrupaciones sindicales como parte de la UR 211 Dirección General de Registro de Asociaciones, hasta 2023 y 2024, años en los que se reformaron nuevamente dichos documentos, lo que limitó, hasta la presupuestación del ejercicio fiscal 2024, la congruencia entre el marco normativo y programático que reguló el registro de agrupaciones sindicales y la estructura orgánica de la secretaría.

En 2024, la STPS dispuso del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la Dirección General de Registro de Asociaciones, y estableció seis indicadores en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), cuyo objetivo de propósito refirió que las “Organizaciones Sindicales de competencia federal acreditan su personalidad jurídica conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo”, lo cual es consistente con la modalidad “E” del programa, que corresponde a la prestación de servicios públicos; en lo general, el diseño de la MIR del Pp E011 permitió la valoración del desempeño del programa para verificar el grado de cumplimiento de objetivos e indicadores estratégicos y de gestión; sin embargo, no se establecieron metas para los seis indicadores, ya que dichas funciones correspondían al Centro Federal, la STPS tampoco acreditó la elaboración del diagnóstico con la definición, situación actual y evolución del problema público por atender con la operación del programa.

El Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, para 2024, ejerció 31,859.4 miles de pesos, como se constató en el registro de sus Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) y lo reportado en la Cuenta Pública 2024.

La STPS vinculó el Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales” con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” y la meta 6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”; no obstante, la secretaría precisó que esa vinculación se encontró fuera de su ámbito de responsabilidad debido a que sus resultados se relacionan con la cantidad de los gastos primarios del gobierno como proporción del presupuesto

aprobado original, así como la satisfacción con el servicio de educación pública y universitaria, pero no sobre el registro de agrupaciones sindicales, lo que denota la importancia de verificar la alineación del Pp E011 a los ODS.

Para 2024, como resultado del término de funciones registrales de la Dirección General de Registro de Asociaciones, mediante el Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, la STPS reportó resultados del 0.0% en sus indicadores. Al cierre del ejercicio fiscal, la secretaría llevó a cabo la conversión por reubicación interna de 19 plazas operativas, 16 de mando y enlace, incluyendo el puesto de Director General de la Dirección General de Registro de Asociaciones, con lo que se canceló la estructura organizacional y programática de esa unidad y se integró la Dirección General de Concertación Social con la transferencia de los trabajadores de esa dirección, con lo cual, se comprobó que la STPS actualizó su estructura organizacional como resultado de las reformas en materia de registro de agrupaciones sindicales en las que se confirieron dichas atribuciones al Centro Federal; garantizó los derechos laborales de sus servidores públicos y, con ello, dio cumplimiento como la dependencia encargada de vigilar la observancia de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás de la CPEUM, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

En conclusión, en el marco de la implementación de la Reforma Laboral iniciada en 2019 y de la transición hacia un nuevo modelo laboral, en 2024, la STPS no contó con elementos para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E011, en la prestación del servicio público de registro de agrupaciones sindicales. En ese año, la secretaría dispuso del Pp E011 “Registro de agrupaciones sindicales”, a cargo de la Dirección General de Registro de Asociaciones, el cual contó con seis indicadores en la MIR, pero no se establecieron metas y reportó resultados en 0.0%, debido a que las funciones registrales fueron conferidas al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y, con la reforma de 2023 al Reglamento Interior de la STPS, se derogaron las atribuciones de dicha dirección, con lo que la secretaría inició las gestiones para que su estructura organizacional y programática fuera congruente con el marco normativo que reguló el registro sindical y, al cierre de 2024, la entidad fiscalizada acreditó la cancelación de la Dirección General de Registro de Asociaciones y se integró, con la transferencia de los trabajadores de esa dirección, la Dirección General de Concertación Social, a fin de garantizar los derechos laborales de sus servidores públicos.

Durante el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social orientó y coordinó al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, como dependencia coordinadora de sector, respecto de la relevancia de contar con un diagnóstico actualizado, así como para analizar y verificar la alineación con los objetivos y metas de los ODS del programa mediante el cual realiza el registro de agrupaciones sindicales; asimismo, el Centro Federal, por conducto de la Coordinación General de Desarrollo Institucional, señaló que toma conocimiento de las recomendaciones y que realizará el análisis pertinente, por lo que se solventaron las observaciones. Las recomendaciones se orientan a que la STPS, como encargada de vigilar la observancia de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás de la CPEUM, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, establezca mecanismos de control para identificar, analizar y responder oportunamente a los cambios internos y externos que puedan impactar

el control interno y para mantener actualizadas las políticas, procedimientos y actividades para conservar la relevancia y eficacia en el logro de los objetivos o en el enfrentamiento de sus riesgos, como resultado de la eliminación de atribuciones y unidades administrativas, a fin de evitar que su control interno se vuelva ineficaz o insuficiente para alcanzar los objetivos institucionales y contar con una estructura programática en la que se definan las acciones por realizar para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas y presupuestos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones, fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares, determinados por la Auditoría Superior de la Federación que atiende parcialmente los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Se realizó la valoración de la documentación e información proporcionada por la Entidad Fiscalizada y se determinó que se atienden los hallazgos de los resultados núm. 2 y 5, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe.

Se atienden parcialmente los hallazgos del resultado núm. 1, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe, ya que se determinó que se ratifica el hallazgo relativo a que establecer los mecanismos de control para identificar, analizar y responder oportunamente a los cambios internos y externos que puedan impactar el control interno, mediante su actualización, debido a que, si bien la entidad fiscalizada proporcionó la propuesta de un oficio para la alineación de la estructura orgánica y programática como resultado de modificaciones al Reglamento Interior de la STPS, en el que se determinan los mecanismos de control propuestos, dicha documentación no acredita su establecimiento y formalización.

Se atienden parcialmente los hallazgos del resultado núm. 4, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe, ya que se determinó que se ratifica el hallazgo relativo al área de mejora para establecer un mecanismo para mantener actualizadas las políticas, procedimientos y actividades para conservar la relevancia y eficacia en el logro de los objetivos o en el enfrentamiento de sus riesgos, así como documentar y formalizar el control interno para satisfacer las necesidades operativas de la institución, debido a que, si bien la entidad fiscalizada proporcionó la propuesta del oficio circular para el procedimiento de alineación de la estructura orgánica y programática, como resultado de modificaciones al Reglamento Interior de la STPS, el proyecto del flujograma y la descripción de las actividades en las que interviene cada responsable, dicha documentación no acredita su establecimiento y formalización.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la congruencia y actualización de los documentos normativos y programáticos que regularon, en 2024, el servicio público de registro sindical mediante el Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales", en el marco del nuevo modelo laboral.
2. Verificar que, en 2024, la STPS contó con una estructura programática, diagnóstico y Matriz de Indicadores para Resultados, para la operación del Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales".
3. Verificar que, en 2024, la STPS aplicó con economía el presupuesto asignado al Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales" para dar cumplimiento a los objetivos y metas de ese programa.
4. Evaluar, para 2024, la contribución del Pp E011 en el registro de agrupaciones sindicales.
5. Evaluar la alineación del Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales" con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para 2024.
6. Evaluar que, en 2024, la STPS cumplió con la normativa en materia de control interno para proporcionar una seguridad razonable en el cumplimiento de objetivos y metas del Pp E011 "Registro de agrupaciones sindicales".

Áreas Revisadas

La Dirección General de Registro de Asociaciones, la Dirección General de Programación y Presupuesto y la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 2, fracción XXII.
2. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, Título segundo "Modelo estándar de control interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Segunda "Administración de riesgos", Principio 9 "Identificar, analizar y responder al cambio", párrafos primero y segundo y Norma Tercera "Actividades de Control", Principio 12 "Implementar Actividades de Control", elemento de control interno 12.04 "Revisiones Periódicas a las Actividades de Control".

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.