

## **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

### **Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales**

Auditoría de Desempeño: 2021-0-14100-07-0352-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 352

#### ***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 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar que, con la prestación del servicio público de promoción y vigilancia, mediante operativos de inspección, se dio cumplimiento a la normativa laboral en los centros de trabajo, con lo que se contribuyó a garantizar que los trabajadores contaran con condiciones de trabajo digno.

#### ***Alcance***

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2021. El alcance temático comprendió la evaluación de las acciones de promoción y vigilancia, relativas a las asesorías y la vigilancia por medio de visitas de inspección, así como su desahogo, la supervisión al desempeño de los inspectores, y su contribución para garantizar que los centros de trabajo proporcionen a sus trabajadores condiciones de trabajo digno. Además, se revisó el diseño del Pp E005 “Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales”, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la economía de los recursos, el control interno y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de esta auditoría, los datos proporcionados por el ente fiscalizado, en lo general, fueron suficientes para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la conducción del Pp E005.

#### ***Antecedentes***

En los artículos 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata “que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se

promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo. Asimismo, a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”.

La noción del trabajo decente se dio a conocer en el año de 1999 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y se define como “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”.<sup>1/</sup> En ese contexto, la OIT plantea 4 ejes en los que se debe orientar que son: promoción de los derechos laborales, promoción del empleo, protección social contra las situaciones de vulnerabilidad y el fomento al diálogo social.

En México, el derecho al trabajo digno se incorporó en el artículo 123 como parte de las reformas constitucionales de 2008 y la inclusión de ese concepto en la Ley Federal del Trabajo corresponde a 2012.

En el artículo 2 de la LFT se establecen las condiciones de un trabajo digno que consisten en garantizar el respeto pleno a la dignidad humana del trabajador que conlleva la inexistencia de discriminación por sus características físicas, su forma de vida, su origen o cualquier otra condición; además, el trabajador tendría acceso a la seguridad social y contaría con un salario remunerador; recibiría capacitación continua para el incremento de su empleabilidad; y adicionalmente, los centros de trabajo contarían con condiciones óptimas de seguridad e higiene, con la intención de prevenir riesgos de trabajo.

En 2012, se definió la figura de “régimen de subcontratación laboral” en la reforma el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFT, con lo que se inició la regulación de la subcontratación de personal u outsourcing, entendiéndose actualmente cuando una persona física o moral proporciona o pone a disposición trabajadores propios en beneficio de otra.

En 2014, se publicaron el Reglamento Interior de la STPS; el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo, y el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones que tienen por objeto establecer las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que deberán observarse en los centros de trabajo, a efecto de contar con las condiciones que permitan prevenir riesgos, así como reglamentar la LFT para promover y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral.

En 2015, en el marco de un proceso de mejora regulatoria y eficiencia administrativa, y por instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se fusionaron los Pp E003 “Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral”, E005 “Fomento de la Equidad de Género y la no discriminación en el mercado laboral” y E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo”, dando como resultado la creación

---

<sup>1/</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Inspección del Trabajo*, 2006.

del Pp E003 “Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral”, para efectuar acciones tendientes a fomentar el trabajo digno o decente, mediante el establecimiento de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, la inclusión laboral y el acceso a la seguridad social, así como regular y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral.

El 1 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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, y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, en los cuales se identifican cambios importantes entre los que se encuentran: el funcionamiento de las nuevas instituciones garantes de los derechos laborales; la transición hacia un modelo de impartición de justicia ágil y expedito que privilegie los mecanismos alternativos de solución de controversias; el fortalecimiento de relaciones laborales equitativas a través de la negociación colectiva auténtica y organizaciones sindicales representativas; así como los aspectos internacionales que han impulsado este proceso de transformación. Además, el Foro sirvió de marco para la suscripción del Memorándum de Entendimiento entre el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral y la Organización Internacional del Trabajo. La reforma se implementó en tres etapas: la primera a partir del 18 de noviembre de 2020; la segunda, del 3 de noviembre del 2021 y la tercera del 3 de octubre de 2022.

En el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024, se estableció que la STPS está enfocada a “[...] elevar la empleabilidad y el poder adquisitivo bajo condiciones de trabajo digno.” Asimismo, se señaló que “los objetivos prioritarios que contiene el PSTPS 2020-2024 se enfocan en reparar el derecho al trabajo digno de las y los trabajadores, que ha sido históricamente vulnerado, al atender problemáticas referidas desde distintos enfoques y con miras a reducir las brechas de género y de desigualdad que existen actualmente en el país en materia laboral. [...] Los cinco objetivos prioritarios de la STPS y sus organismos sectorizados, al estar alineados al PND y al cumplimiento cabal de la normativa laboral, proporcionarán a las personas trabajadoras una mayor certeza al respeto de sus derechos laborales”.

Para el ejercicio fiscal 2021, la dependencia efectuó las visitas de inspección mediante el Programa E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, que estuvo a cargo de la Unidad de Trabajo Digno, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y las Oficinas de Representación Federal del Trabajo de las 32 entidades federativas, a fin de verificar las condiciones de seguridad, higiene y salud en el trabajo, el acceso a la seguridad social y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, con el propósito de fomentar el trabajo digno o decente. La creación de éste se basó en la segmentación administrativa y técnica del Pp E003 “Ejecución de programas y acciones de la política laboral”, en lo correspondiente a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo

y Unidades Subalternas, y el Pp P001 “Instrumentación de la Política Laboral en lo correspondiente a la Unidad de Trabajo Digno y la Dirección General de Inspección”.

En el análisis al árbol de problemas del Pp E005, se identificó que el fenómeno problemático se refiere a que “Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”<sup>2/</sup> y para enfrentar dicho problema, en el Análisis Funcional Programático Económico del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, se le autorizó un monto de 576,617.6 miles de pesos para vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, a fin de contribuir a dignificar el trabajo.

### **Resultados**

#### **1. Diagnóstico y diseño del Pp E005**

Es importante que los programas presupuestarios de nueva creación cuenten con un diagnóstico, ya que éste les permite conocer, analizar e identificar el problema central o necesidad a la que responde el programa, sus causas, la evolución en el tiempo y espacio, y sus efectos, así como proporciona la justificación de su implementación y establece las bases para la orientación a resultados con eficacia, eficiencia y economía.

Para comprobar que el diagnóstico y el diseño del Programa presupuestario (Pp) se realizó conforme a lo que establecen los “Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, sobre la elaboración de un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas, y de los “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación”, a fin de verificar que se sentaron las bases para la orientación a resultados del Pp E005, la ASF solicitó a la dependencia auditada, el diagnóstico realizado al programa, para el ejercicio fiscal 2021; las bases de datos de la población potencial y objetivo, así como de la situación de los centros de trabajo en el cumplimiento de las normas laborales, en el periodo 2017-2021. Además, la ASF solicitó el universo y directorio de las Autoridades del Trabajo, por entidad federativa, y la evidencia de la integración de padrones de Centros de Trabajo.

En respuesta, la Secretaría remitió la documentación soporte, como se muestra en el desarrollo del presente resultado.

Con la revisión de dicha información proporcionada, se detectó lo siguiente:

---

<sup>2/</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Diagnóstico del Programa Presupuestario E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”*, febrero 2020.

REVISIÓN DEL “DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E005 ‘EJECUCIÓN A NIVEL NACIONAL DE ACCIONES DE PROMOCIÓN Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS LABORALES’, UNIDAD DE TRABAJO DIGNO, FEBRERO 2020”, CONFORME A LOS “ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE NUEVA CREACIÓN”

NÚM.	ELEMENTO	CUMPLE CON LOS ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE LA ASF
1	4.1. Antecedentes	No	<p>En el apartado de “Antecedentes” del programa E005 no se identificó ni se describió el entorno de la política pública con estadísticas oficiales que permitieran dimensionar la situación sobre el trabajo digno o decente en México, ni sobre la descripción general de las acciones que se han realizado, vinculadas con la atención del problema o necesidad de política pública, referido a que “Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente” (de acuerdo con el árbol de problemas), que justifica la creación de dicho programa.</p> <p>Lo único que se asentó fueron los derechos que tienen los trabajadores, lo que se estimó que debe hacer la STPS, su fundamento jurídico y una síntesis sobre cómo se fue estableciendo la noción de trabajo “decente” a nivel internacional y respecto de su reconocimiento en nuestro país.</p>
2	4.2. Identificación, definición y descripción del problema o necesidad	No	<p>A pesar de que el diagnóstico cuenta con un apartado para la identificación, definición y descripción del problema o necesidad, en éste sólo se señala de manera cualitativa la precariedad que enfrentan los trabajadores e indica qué aspectos debe atender y qué elementos debe fortalecer, sin mostrar de manera clara las causas y los efectos del problema, ya que únicamente señala que:</p> <p>“[...] aún se cuenta con una amplia brecha en materia de Seguridad, Salud, Medio Ambiente y Condiciones Generales de Trabajo ya que no se cumple en todos los centros de trabajo los estándares mínimos que establece nuestra legislación. Para atender la precariedad es necesario fortalecer los esquemas de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral para desalentar la subcontratación abusiva y el sub-registro, así como promover la seguridad y la salud en el trabajo y el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de capacitación. Por ello, es necesario tener en cuenta que el Programa E005, debe atender los aspectos siguientes: la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral [...] [y] fomento de una cultura de prevención a través de mecanismos de autocumplimiento”.</p> <p>Tampoco se describe el problema o necesidad, que se pretende cubrir con el programa E005, con base en información oficial, ni con otras fuentes o datos nacionales e internacionales, por lo que esta sección no aportó elementos para dimensionar el problema o necesidad, definiendo su localización geográfica, área de enfoque y distribución entre grupos de población u otros grupos vulnerables o de atención prioritaria, respecto de los centros de trabajo que requerirán mayor vigilancia de los derechos laborales, tomando en consideración la rama industrial, la naturaleza de las actividades que realicen, su grado de riesgo y el número de trabajadores.</p> <p>Únicamente se menciona de manera general los problemas que existen en el mercado laboral, sin enfocarse al Pp E005.</p> <p>Además, se detectó que la dependencia identificó dos tipos de problema, uno en el apartado “2.2 Estado actual del problema” referido al “incumplimiento de las obligaciones patronales en los centros de trabajo”, y otro definido en el apartado “2.5 Árbol del problema” donde se señala que “Existen Centros de Trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”, pero en ambos persiste la falta de elementos para dimensionar el problema o necesidad: como la naturaleza del programa, su localización geográfica, área de enfoque y la distribución entre grupos de población.</p>

NÚM.	ELEMENTO	CUMPLE CON LOS ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE LA ASF
3	4.2.3. Evolución del problema	No	<p>La dependencia no presentó datos históricos sobre el comportamiento del fenómeno problemático que pretende atender con el Pp E005, referido a que “Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”. Más bien, se describió información general sobre las tasas de desocupación; ingreso laboral; informalidad, y sobre el acceso a la seguridad social, sin precisar la situación de los centros de trabajo sobre su cumplimiento con la normativa laboral. Por lo tanto, la STPS no realizó un análisis con información de tipo cuantitativo de la evolución del problema o necesidad, considerando las distintas regiones y grupos afectados o involucrados; en consecuencia, la dependencia fiscalizada tampoco identificó cambios en el tiempo que aportaran a la determinación de las causas y consecuencias del problema o necesidad, ni destacó por qué es importante su atención.</p>
4	4.2.4. Experiencias de atención	No	<p>Se detallaron experiencias de políticas públicas, en el ámbito internacional, sobre cómo está organizada la inspección del trabajo en algunos países de África, Asia, Europa, China y América, destacando el área encargada de la inspección, tipo de operación, entidad responsable y estructura de operación, sin señalar sus logros, las áreas de oportunidad o debilidades que se presentaron, así como sus principales resultados. Dicha información no es suficiente para complementar el análisis de las causas y consecuencias del problema o necesidad, ni para retomar en el diseño del programa E005 los elementos exitosos o de riesgo de otras estrategias.</p> <p>Por su parte, la ASF identificó que, en 2006, se publicó la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo “Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)”, en el cual se describe la competencia, funciones de carácter preventivo, estructura, personal, recursos materiales, métodos, trámites e informes sobre el funcionamiento de la inspección del trabajo de 135 Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El estudio en mención puede ser analizado para detectar las mejores prácticas internacionales.<sup>3/</sup></p> <p>De acuerdo con la OIT “una aplicación adecuada de la legislación del trabajo depende de una eficaz inspección del trabajo. Los inspectores del trabajo examinan cómo se aplican las normas nacionales del trabajo en el lugar de trabajo y aconsejan a los empleadores y a los trabajadores respecto de la manera de mejorar la aplicación de la legislación nacional en cuestiones tales como el tiempo de trabajo, los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo [...]. Además, los inspectores del trabajo señalan a las autoridades nacionales las lagunas y deficiencias de la legislación nacional. Desempeñan una importante función en la garantía de que la legislación del trabajo se aplique de modo igualitario a todos los empleadores y trabajadores. [...] Sin embargo, siguen presentándose desafíos en aquellos países en los que los sistemas de inspección del trabajo tienen pocos fondos y poco personal, por lo que se ven imposibilitados de realizar su trabajo. Algunas estimaciones indican que en algunos países en desarrollo, menos del 1 por ciento del presupuesto nacional se asigna a la administración del trabajo, del cual los sistemas de inspección del trabajo sólo reciben una pequeña fracción. Otros estudios demuestran que los costos derivados de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales, del absentismo,</p>

<sup>3/</sup> El estudio puede ser consultado en la página web: [oit.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_069954/lang--es/index.htm](http://oit.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_069954/lang--es/index.htm).

NÚM.	ELEMENTO	CUMPLE CON LOS ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE LA ASF
			<p>del abuso de los trabajadores y de los conflictos laborales, pueden ser aún más elevados. La inspección del trabajo puede contribuir a evitar estos problemas y, por tanto, a estimular la productividad y el desarrollo económico.”<sup>4/</sup></p> <p>Además, en el ámbito nacional, se detectaron dos auditorías al desempeño que proveen conocimientos sobre experiencias en materia de inspección laboral y que tuvieron como objetivo la atención de temáticas similares al problema o necesidad que se pretende atender con el programa E005, la primera auditoría se realizó con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública (CP) 2016, denominada “378-DE Inspección Laboral”,<sup>5/</sup> y la segunda por la revisión de la CP 2019, titulada “372-DE Regulación e Inspección de las Condiciones Laborales Mineras”.<sup>6/</sup></p> <p>En la auditoría 378-DE se determinaron seis recomendaciones al desempeño, relacionadas con el Programa presupuestario P001 “Instrumentación de la política laboral”, ya que “[...] en 2016, la STPS promovió y vigiló el cumplimiento de las normas de trabajo, con la realización de 115,041 visitas de inspección a los centros de trabajo; el otorgamiento de 8,460 visitas de asesoría y asistencia técnica y la impartición de 40 cursos de formación y capacitación; sin embargo, existen casos (20.0 % de la muestra revisada) en los que no se evidenció el debido proceso; en el 10.0% de los expedientes revisados se comprobó que los centros de trabajo no cumplieron la norma y en el 85.6% no se identificó si cumplieron o no la normativa laboral, debido a deficiencias en la integración de dichos expedientes; en relación con las visitas de asesoría y asistencia técnica se benefició a 328,724 trabajadores, pero no contó con indicadores ni metas para evaluar la cobertura de dichas visitas, y no reportó ninguna persona certificada en materia de inspección laboral. Las recomendaciones emitidas se orientaron, principalmente, a que la STPS establezca los criterios de utilización del DNE; diseñe indicadores para medir el nivel de cobertura inspectiva en materia laboral y las solicitudes de inspección de asesoría y asistencia técnica, e implemente mecanismos de control para que los centros de trabajo cumplan con la normativa laboral.”</p> <p>Respecto de la auditoría 372-DE, con los resultados de la revisión se demostró que “la regulación e inspección realizada por la STPS, en 2019, con cargo a los recursos del Programa presupuestario E003 “Ejecución de los programas y acciones de la política laboral”, no fue efectiva para incidir en la mejora de las condiciones de los centros de trabajo de la actividad minera, ni para fomentar la seguridad y salud de los trabajadores del sector, por lo que es necesario que la secretaría fortalezca su gestión en la vigilancia del cumplimiento de la normativa en los centros de trabajo, a fin de disminuir los riesgos que vulneren los derechos de los trabajadores mineros, ya que no identificó las disposiciones jurídico-administrativas que fueron necesarias elaborar, actualizar o abrogar para regular las condiciones</p>

<sup>4/</sup> Organización Internacional del Trabajo, “Inspección del Trabajo”, consultado en: [ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm](http://ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang-es/index.htm), el 27 de octubre de 2022.

<sup>5/</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Inspección Laboral”, Auditoría de Desempeño: 16-0-14100-07-0378 378-DE, consultado en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016\\_0378\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0378_a.pdf)

<sup>6/</sup> Auditoría Superior de la Federación, “Regulación e Inspección de las Condiciones Laborales Mineras”, Auditoría de Desempeño: 2019-0-14100-07-0372-2020 372-DE, consultado en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019\\_0372\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0372_a.pdf)

NÚM.	ELEMENTO	CUMPLE CON LOS ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE LA ASF
			<p>laborales en los centros de trabajo de dicho sector; no evidenció las actividades de difusión de la normativa ni su evaluación; presentó inconsistencias en el registro de los centros de trabajo minero incorporados al PASST; no realizó la supervisión de inspecciones bajo un plan de trabajo; tampoco contó con información precisa del número de trabajadores de dicho sector, ni con la cobertura de los centros de trabajo inspeccionados.” Se generaron diez recomendaciones al desempeño y su atención contribuirá a que “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fortalezca su operación, ya que dispondrá de un diagnóstico de regulación en materia de seguridad y salud en el trabajo, que le permita conocer cuáles son las condiciones laborales en ese sector y las disposiciones jurídico-administrativas que son necesarias elaborar, actualizar o abrogar en la materia; contará con una planeación y ejecución de acciones de difusión y coordinación para promover el cumplimiento de la normativa laboral en los centros de trabajo minero; operará con un Directorio Nacional de Empresas actualizado, que le permitirá identificar a los centros trabajo por clave única, el total de trabajadores beneficiados, y la cobertura de las actividades de inspección, y definirá indicadores para evaluar la contribución del Pp E003 en la atención de problema público que se pretende atender.”</p>
5	4.3. Cobertura	No	<p>El apartado del Pp E005 no proveyó información que permita identificar el área de intervención del programa, ni definió una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo.</p>
6	4.4.1. Identificación y caracterización de la población o área de enfoque potencial.	Parcial	<p>En este apartado se describió la diferencia entre empresa y centro de trabajo y se concluye que “se puede establecer la existencia de empresas que no tienen un lugar físico en donde se realice el trabajo y por otro lado existen centros de trabajo compuestos por más de una empresa”, por lo que el Área de Enfoque potencial del Programa Presupuestario E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, se encuentra constituida por los centros de trabajo, es decir, personas físicas o morales, que se encuentren registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, integrada por 443,368 centros de trabajo.</p> <p>Sin embargo, no se precisaron las características particulares, socioeconómicas y demográficas de los 443,368 centros de trabajo que forman su población potencial.</p>
7	4.4.2. Identificación y caracterización de la población o área de enfoque objetivo.	Parcial	<p>De acuerdo con este apartado la población objetivo corresponde a 70,000 centros de trabajo que estén registrados en el Directorio Nacional de Empresas, pero no se especificó su localización geográfica al menos a nivel de desagregación municipal, y sus características, particulares, socioeconómicas y demográficas, por las que dichos centros de trabajo eran prioritarios en atención.</p>
8	4.4.3. Cuantificación de la población o área de enfoque objetivo.	No	<p>No se proporcionaron las estimaciones del total de población o área de enfoque que se planea atender en su primer años o ejercicio fiscal de operación.</p>
9	4.4.4. Frecuencia de actualización de la población o área de enfoque potencial y	No	<p>Si bien se señala que “la población potencial se encuentra determinada por la cantidad de centros de trabajo con los que cuenta la base de datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, esta base se encuentra en actualización permanente, actualmente cuenta con 443,368 registros, sin embargo, este número es dinámico ya que todos los días es actualizado”, no se hace mención sobre la población objetivo, ni se determinó la frecuencia con que será actualizada la identificación, caracterización y cuantificación de la población</p>



NÚM.	ELEMENTO	CUMPLE CON LOS ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE LA ASF
	objetivo.		objetivo.
10	4.5.Análisis de alternativas	No	<p>Se presentaron alternativas de solución que son genéricas y no se centran en materia de inspección laboral, incluso se encuentran fuera del alcance del programa presupuestario que opera la dependencia, ya que señala cuestiones como actualizar herramientas jurídicas y legislativas para hacer más rígida la política, robustecer a las entidades de seguridad social y mejorar los esquemas de coordinación fiscal para garantizar el cobro de sanciones económicas a los infractores de la ley.</p> <p>Por otra parte, señala dos medios que se pudieron retomar para la operación del programa E005, como el de fortalecer la coordinación interinstitucional entre los entes gubernamentales de los 3 niveles de gobierno para impulsar estrategias de promoción y vigilancia de los derechos laborales, así como el de propiciar el desarrollo de esquemas informáticos que permitan el aprovechamiento de los datos generados en el sector laboral para garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores.</p> <p>Sin embargo, no se identificaron las principales alternativas para solucionar el problema o necesidad de política pública, referida a que "Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente" (como se estableció en el árbol de problemas) y tampoco se presentó su justificación en términos de eficiencia, eficacia, la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizarla.</p>
11	4.6.Diseño del programa propuesto o con cambios sustanciales.	Parcial	<p>"En este apartado se estableció la modalidad del programa como "E", tipo I "Funciones de gobierno", se indicó que el tipo de intervención será canalizado en dos vertientes, la primera en las Representaciones Estatales de acuerdo con sus facultades y circunscripción territorial, y la segunda mediante la Dirección General de Previsión Social, en tal caso el diseño de la intervención es que las Representaciones Estatales realicen actividades de vigilancia de la normatividad laboral mediante Inspecciones Federales del Trabajo, a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad.</p> <p>Sin embargo, no se detallaron las principales características de operación, la relación de unidades responsables que operarán el programa, ni las funciones que desempeñará cada una en la operación.</p>
12	4.6.2.1 Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios.	No	<p>No se identificó una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo, por lo que la STPS tampoco contó con los mecanismos suficientes para dar seguimiento al programa E005.</p> <p>La dependencia señala que, aun cuando no tiene un padrón de beneficiarios, "cuenta con diferentes registros administrativos con los datos de los centros de trabajo y la cuantificación del número de trabajadores beneficiados", sin señalar cuáles serán sus registros, con base en qué datos se retroalimentará y cómo verificarán la veracidad de los aportes recopilados por sus áreas. Asimismo, la STPS expresa que "el Programa Presupuestario E003, a través de sus diferentes acciones e indicadores, no entrega apoyo alguno, ni económico, ni en especie. En consecuencia, no reúne las características para ser considerado un programa social"; sin embargo, los "Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y los "Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación", son ordenamientos jurídicos que regulan a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y aplican para todos los tipos y modalidades de</p>

NÚM.	ELEMENTO	CUMPLE CON LOS ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DE LA ASF
			Programas presupuestarios que reciban recursos del erario público. Por lo anterior, el Pp E005 debió contar con un padrón de beneficiarios.
13	4.6. Análisis de similitudes o complementariedades	Parcial	<p>En este apartado se menciona las diferencias y la complementariedad que tienen los programas E003 y el E005 (éste último, sujeto de fiscalización).</p> <p>Se explica que “el Programa E003, ‘Ejecución de los programas y acciones de la política laboral’ contribuirá a propiciar el trabajo digno o decente, pero éste lo hará mediante mecanismos de auto cumplimiento y estrategias para la implementación de políticas de igualdad y no discriminación, por lo que son acciones preventivas y voluntarias, frente a las acciones más proactivas y obligatorias del Programa E005 Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales.”</p> <p>Sin embargo, no se argumentó por qué fue necesaria la creación del Pp E005, tampoco se identificaron mecanismos de coordinación con otras dependencias o entidades de la APF o de otro orden de gobierno que puedan coadyuvar en la atención del problema que da origen al programa, así como los actores que deberían participar.</p>
14	4.8.Presupuesto	Sí	<p>Se presentó el monto estimado para la operación del Programa E005 de 602,651.5 miles de pesos de los cuales el 79% corresponde al Capítulo 1000 Servicios Personales, el 1% al Capítulo 2000 Materiales y Suministros, el 19.8 % al Capítulo 3000 Servicios Generales y el 0.01% al Capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas.</p> <p>También se precisó que no impactará financieramente, ya que se basa en la segmentación administrativa y técnica del Programa Presupuestario E003 “Ejecución de programas y acciones de la política laboral” en lo correspondiente a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo y Unidades Subalternas y P001 Instrumentación de la Política Laboral en lo correspondiente a la Unidad de Trabajo Digno y la Dirección General de Inspección.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación”, emitidos el 29 de agosto de 2019 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social; el “Diagnóstico del Programa Presupuestario E005 ‘Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales’, Unidad de Trabajo Digno, febrero 2020”, proporcionado por la STPS mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022.

La STPS evidenció que el Pp E005 contó con el diagnóstico, por ser un programa de nueva creación, al precisar sus fuentes de financiamiento y al elaborarlo antes de su integración a la estructura programática, ya que tiene fecha de febrero de 2020 y el programa se creó para el ejercicio fiscal 2021, pero éste no fue suficiente para justificar su creación e inclusión dentro del proyecto de presupuesto anual.

Con la revisión del diagnóstico que fue base para el diseño del Pp E005, se verificó que, de los 14 elementos revisados, el diagnóstico cumplió sólo con un elemento, de forma parcial en cuatro y no cumplió en nueve, por lo que el diagnóstico para el programa E005 presentó deficiencias para sentar las bases para la orientación a resultados del programa encargado de las inspecciones.

Las deficiencias que se detectaron con la revisión de la estructura general y de las características específicas que se requieren para cada elemento del diagnóstico, son las siguientes:

- En el apartado de “Antecedentes” del programa E005 no se identificó ni se describió el entorno de la política pública con estadísticas oficiales que permitieran dimensionar la situación sobre el trabajo digno o decente en México, ni sobre la descripción general de las acciones que se han realizado, vinculadas con la atención del problema o necesidad de política pública, referido a que “existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”, que justifica la creación de dicho programa.
- No se muestra de manera clara las causas y efectos del problema, no se visualizan los elementos para dimensionar el problema o necesidad con base en información oficial, ni con otras fuentes o datos nacionales e internacionales, por lo que no aportó elementos para identificar su localización geográfica, área de enfoque y distribución entre grupos de población u otros de atención prioritaria, respecto de los centros de trabajo que requerirán mayor vigilancia de los derechos laborales, tomando en consideración la rama industrial, la naturaleza de las actividades que realicen, su grado de riesgo y el número de trabajadores.
- En el marco del Pp E005, se mencionó la importancia de que disminuya la subcontratación abusiva y el sub-registro, sin especificar cómo el programa contribuirá a ello, sólo se describe que “aún se cuenta con una amplia brecha en materia de Seguridad, Salud, Medio Ambiente y Condiciones Generales de Trabajo ya que no se cumple en todos los centros de trabajo los estándares mínimos que establece nuestra legislación. Para atender la precariedad es necesario fortalecer los esquemas de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral para desalentar la subcontratación abusiva y el sub-registro, así como promover la seguridad y la salud en el trabajo y el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de capacitación”, sin describir el cómo lo harán.

- No presentó datos históricos sobre el comportamiento del fenómeno problemático que pretende atender con el Pp E005 y describió información general sobre las tasas de desocupación; ingreso laboral; informalidad, y sobre el acceso a la seguridad social, sin precisar la situación de los centros de trabajo sobre su cumplimiento con la normativa laboral. Por lo tanto, la STPS no realizó un análisis con información de tipo cuantitativo de la evolución del problema o necesidad, considerando las distintas regiones y grupos afectados o involucrados; en consecuencia, la dependencia fiscalizada tampoco identificó cambios en el tiempo que aportaran a la determinación de las causas y consecuencias del problema o necesidad, ni destacó por qué es importante su atención.
- Sólo se especificó cómo está organizada la inspección del trabajo en algunos países de África, Asia, Europa, China y América, destacando el área encargada de la inspección, tipo de operación, entidad responsable y estructura de operación, sin señalar sus logros, las áreas de oportunidad o debilidades que se presentaron, ni sus principales resultados. Dicha información no es suficiente para complementar el análisis de las causas y consecuencias del problema o necesidad, ni para retomar en el diseño del programa E005 los elementos exitosos o de riesgo de otras estrategias.
- En el apartado de cobertura, la STPS no proveyó información que permita identificar el área de intervención del programa, ni definió una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo.
- La dependencia no precisó las características particulares, socioeconómicas y demográficas de los 443,368 centros de trabajo que definió como su población potencial.
- Aun cuando la STPS delimitó su población objetivo a 70,000 centros de trabajo, registrados en su Directorio Nacional de Empresas (DNE), no se especificó su localización geográfica al menos a nivel de desagregación municipal, y sus características particulares, socioeconómicas y demográficas, por las que dichos centros de trabajo eran prioritarios en atención.
- No se proporcionaron las estimaciones del total de población o área de enfoque que se planea atender en su primer años o ejercicio fiscal de operación.
- No determinó la frecuencia con que será actualizada la identificación, caracterización y cuantificación de la población objetivo.
- Se presentaron alternativas de solución que son genéricas y no se centran en materia de inspección laboral. No se identificaron las principales alternativas para solucionar el problema o necesidad de política pública, referida a que “Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente” (como se estableció en el árbol de problemas) y, por consiguiente, tampoco se

seleccionó alguna, ni se presentó su justificación en términos de eficiencia, eficacia, la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizarla.

- No se detallaron las principales características de operación, la relación de unidades responsables que operarán el programa, ni las funciones que desempeñará cada una en la operación.
- No se desarrolló una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo, por lo que la STPS tampoco contó con los mecanismos suficientes para dar seguimiento al programa E005.
- No se argumentó porqué fue necesaria la creación del Pp E005, tampoco se identificaron mecanismos de coordinación con otras dependencias o entidades de la APF o de otro orden de gobierno que puedan coadyuvar en la atención del problema que da origen al programa, así como los actores que deberían participar.

Por su parte, la ASF identificó que, en 2006, se publicó la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo “Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)”, en el cual se describe la competencia, funciones de carácter preventivo, estructura, personal, recursos materiales, métodos, trámites e informes sobre el funcionamiento de la inspección del trabajo de 135 Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La ASF considera que el estudio en mención puede ser analizado por la dependencia fiscalizada para detectar las mejores prácticas internacionales, ya que, de acuerdo con la OIT, “una aplicación adecuada de la legislación del trabajo depende de una eficaz inspección del trabajo.”

Además, en el ámbito nacional, se identificaron dos auditorías al desempeño que proveen conocimientos sobre experiencias en materia de inspección laboral y que tuvieron como objetivo la atención de temáticas similares al problema o necesidad que se pretende atender con el programa E005, la primera auditoría se realizó con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública (CP) 2016, denominada “378-DE Inspección Laboral”, y la segunda por la revisión de la CP 2019, titulada “372-DE Regulación e Inspección de las Condiciones Laborales Mineras”.

En la auditoría 378-DE se determinaron seis recomendaciones al desempeño, relacionadas con el Programa presupuestario P001 “Instrumentación de la política laboral”, se dictaminó que “[...] en 2016, la STPS promovió y vigiló el cumplimiento de las normas de trabajo, con la realización de 115,041 visitas de inspección a los centros de trabajo; el otorgamiento de 8,460 visitas de asesoría y asistencia técnica y la impartición de 40 cursos de formación y capacitación; sin embargo, existen casos (20.0 % de la muestra revisada) en los que no se

evidenció el debido proceso; en el 10.0% de los expedientes revisados se comprobó que los centros de trabajo no cumplieron la norma y en el 85.6% no se identificó si cumplieron o no la normativa laboral, debido a deficiencias en la integración de dichos expedientes; en relación con las visitas de asesoría y asistencia técnica se benefició a 328,724 trabajadores, pero no contó con indicadores ni metas para evaluar la cobertura de dichas visitas, y no reportó ninguna persona certificada en materia de inspección laboral.” Las recomendaciones emitidas se orientaron, principalmente, a que la STPS establezca los criterios de utilización del DNE; diseñe indicadores para medir el nivel de cobertura inspectiva en materia laboral y las solicitudes de inspección de asesoría y asistencia y técnica, e implemente mecanismos de control para que los centros de trabajo cumplan con la normativa laboral.

Respecto de la auditoría 372-DE, con los resultados de la revisión se demostró que “la regulación e inspección realizada por la STPS, en 2019, con cargo a los recursos del Programa presupuestario E003 ‘Ejecución de los programas y acciones de la política laboral’, no fue efectiva para incidir en la mejora de las condiciones de los centros de trabajo de la actividad minera, ni para fomentar la seguridad y salud de los trabajadores del sector, por lo que es necesario que la secretaría fortalezca su gestión en la vigilancia del cumplimiento de la normativa en los centros de trabajo, a fin de disminuir los riesgos que vulneren los derechos de los trabajadores mineros, ya que [...] presentó inconsistencias en el registro de los centros de trabajo minero incorporados al PASST; no supervisó las inspecciones bajo un plan de trabajo; tampoco contó con información precisa del número de trabajadores de dicho sector, ni con la cobertura de los centros de trabajo inspeccionados.” Estas deficiencias generaron diez recomendaciones al desempeño y su atención contribuiría a que “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fortalezca su operación, ya que [...] operará con un Directorio Nacional de Empresas actualizado, que le permitirá identificar a los centros trabajo por clave única, el total de trabajadores beneficiados, y la cobertura de las actividades de inspección, y definirá indicadores para evaluar la contribución del Pp E003 en la atención de problema público que se pretende atender.”

Asimismo, en el análisis del informe de auditoría 378-DE, se identificó que, desde 2001, la STPS realiza visitas de supervisión y evaluación relacionadas con el procedimiento inspectivo que se tramitó en las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, a fin de orientar y asesorar al personal de las áreas de inspección en el desahogo de dicho procedimiento.

Como antecedentes del Pp E005, se verificó que, en 2008, el Gobierno Federal creó el Pp E003 “Ejecución a Nivel Nacional de los Programas y Acciones de la Política Laboral”, el cual incluyó las visitas de inspección, y fue hasta 2012 cuando se reconoció como facultad de los inspectores del trabajo decretar la restricción de acceso y limitación de operaciones en los centros de trabajo con condiciones de riesgo inminente para sus empleados, por lo que el 30 de noviembre de ese año se incorporó en el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) el término "trabajo digno o decente", promovido por la OIT.

En 2014, se publicó el Reglamento Interior de la STPS, en el que se consideró la existencia de una Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), y el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones (RGITAS) que tiene por objeto reglamentar la LFT para promover y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral.

En 2015, en el marco de un proceso de mejora regulatoria y eficiencia administrativa, y por instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se fusionaron los Pp E003 “Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral”, E005 “Fomento de la Equidad de Género y la no discriminación en el mercado laboral” y E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo”, dando como resultado la creación del Pp E003 “Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral”, para efectuar acciones tendientes a fomentar el trabajo digno o decente, mediante el establecimiento de condiciones de seguridad y salud en el trabajo; la inclusión laboral y el acceso a la seguridad social, así como regular y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral.

Para el ejercicio fiscal 2021, se creó el Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, éste se basó en la segmentación administrativa y técnica del Pp E003 “Ejecución de programas y acciones de la política laboral” en lo correspondiente a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo y Unidades Subalternas y el Pp P001 “Instrumentación de la Política Laboral en lo correspondiente a la Unidad de Trabajo Digno y la Dirección General de Inspección”. Además, se constató que el Pp E005 operó con 34 Unidades Responsables (UR): Unidad de Trabajo Digno, Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y 32 Oficinas de Representación Federal del Trabajo, sin que la dependencia definiera la relación de las UR, ni las funciones que desempeñarán cada una en la operación.

Finalmente, se verificó que el nuevo diseño del programa para atender la problemática que se pretende resolver con las visitas de inspección, no retomó las experiencias internacionales o nacionales de otros programas o políticas que tuvieron como objetivos la atención de temáticas similares al problema que dio origen al Pp E005. Por lo anterior, la ASF considera que es necesario que la dependencia cuente con la información que le permita dimensionar y actualizar la situación sobre el trabajo digno, seguro y decente en México, su localización geográfica, área de enfoque y distribución entre grupos vulnerables o de atención prioritaria, respecto de los centros de trabajo que requieran mayor vigilancia de los derechos laborales por el daño o riesgo que pudiera representar hacia sus trabajadores, tomando en consideración la rama industrial, la naturaleza de las actividades que realicen, su grado de riesgo y número de trabajadores; además, es importante que la STPS obtenga los datos históricos sobre el comportamiento del fenómeno problemático que pretende atender con el programa, así como defina una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo, desarrolle una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo, y diseñe los mecanismos suficientes para dar seguimiento al programa E005.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

La dependencia fiscalizada proporcionó una nota informativa respecto del punto 5 y 9 del consecutivo de la tabla “Revisión del ‘Diagnóstico del Programa presupuestario E005 [...]”, en la que precisó que “En el apartado 4.1 último párrafo del Diagnóstico del Pp señala que el área de enfoque de dicho programa se encuentra constituida por: personas físicas o morales, que se encuentren registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, integrada por 443,368 centros de trabajo [...], lo que permite identificar el área de intervención del programa, haciendo la precisión que si una empresa no se encuentra en el directorio nacional de empresas la misma se incorporará y así formará parte del área de enfoque objetivo. De igual manera definió la estrategia de atención como “Las Representaciones Estatales realizarán actividades de vigilancia de la normatividad laboral mediante Inspecciones Federales del Trabajo, a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad”. Sin embargo, debido a que la información proporcionada no se refiere a una mejora en el diagnóstico del programa E005, respecto de una definición de las características de la población o área de enfoque que atendería, en la que se establezca una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo, esta observación persiste.

En cuanto a la falta de determinación de la frecuencia con que será actualizada la identificación, caracterización y cuantificación de la población objetivo, la STPS informó que: “Sobre el particular, es preciso mencionar que dada la dinámica económica del país en el que todos los días abren y cierran centros de trabajo, éstos se incorporan diariamente al Directorio Nacional de Empresas, de igual manera todos los días son identificados aquellos centros de trabajo que han cesado operaciones o que se ha demostrado que ya no se encuentran en el domicilio con el que cuenta la STPS, asimismo, en el entendido que todo centro de trabajo que tiene contacto con la STPS es registrado en el Directorio Nacional de Empresas, si un centro de trabajo no se encuentra, el mismo se incorporará al DNE y formará parte del área de enfoque objetivo, sin embargo, las capacidades humanas, técnicas, económicas del programa son finitas, por lo que si bien el total de empresas forman parte de una población que es susceptible de ser beneficiada por el programa (el área de enfoque Potencial), porque cubre con el requisito de ser: personas físicas o morales, que se encuentren registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social [...], la población Objetivo anual se acota al número de centros de trabajo que tiene capacidad de atender el Programa Presupuestario, en el diagnóstico se establecen 70,000.” Aunado a la nota informativa, se proporcionó la copia del correo enviado sobre las “Notas Dirección de Supervisión y Evaluación de Programas”, sin que éste archivo contenga mayor información sobre la frecuencia de actualización de la población o área de enfoque potencial y objetivo. Dado que la dependencia fiscalizada no evidenció que haya determinado la frecuencia con que será actualizada la identificación, caracterización y cuantificación de la población o área de enfoque objetivo, con base en la dinámica o tendencias identificadas de la población potencial y objetivo del programa, persiste la observación.



Debido a que la propia STPS reconoce que las capacidades humanas, técnicas y económicas del programa son finitas, es importante que la STPS obtenga los datos históricos sobre el comportamiento del fenómeno problemático que pretende atender con el programa, así como defina una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo, desarrolle una estrategia para la integración y actualización del padrón de beneficiarios considerando objetivos anuales de cobertura de la población objetivo, y diseñe los mecanismos suficientes para dar seguimiento al programa E005.

Por lo anterior, es pertinente la emisión de la recomendación, con el fin de perfeccionar la definición y el establecimiento de la cobertura del programa en los centros de trabajo que, por sus características, se consideren de atención prioritaria, con base en una estrategia de operación.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social perfeccione el diagnóstico del Pp E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales" y complemente su análisis con base en estadísticas oficiales nacionales e internacionales, por medio del cual identifique y analice el problema público que justificó la necesidad de implementar el programa E005, a fin de que la dependencia conozca las principales alternativas para solucionarlo y tenga las bases para sustentar su estrategia de operación, en términos de eficiencia, eficacia y economía, considerando la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizarla, para dar cumplimiento a los numerales 4.4 al 4.7 de los Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, y del numeral Vigésimo Primero de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

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. Planeación y programación de las inspecciones**

La planeación y programación de inspecciones federales del trabajo proporciona los objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, protocolos, lineamientos y criterios rectores para que los inspectores del trabajo cuenten con las bases para vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo.

Para efectuar su análisis el resultado se estructuró en tres apartados: a) Elaboración del Programa de Inspección 2021, b) Actualización del Directorio Nacional de Empresas, y c) Lineamientos generales, criterios y protocolos para los inspectores federales del trabajo.

a) Elaboración del Programa de Inspección 2021.

La STPS proporcionó a la ASF el Programa de Inspección 2021, el cual es un documento que establece las directrices para la vigilancia al cumplimiento de la normatividad laboral y definió como objetivo “[...] impactar favorablemente en las condiciones laborales y la garantía de los derechos de los trabajadores, mediante el diagnóstico y la implementación de acciones específicas que permitan mejorar los procedimientos y aumentar la eficiencia y eficacia de la inspección laboral en México y posicionar a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo como el centro de la gobernabilidad en materia de inspecciones en las Oficinas de Representación Federal del Trabajo”. Asimismo, en dicho Programa se especificaron las estrategias y líneas de acción para la realización de inspecciones Federales del Trabajo en 2021.

También especificó que “[...] la Unidad de Trabajo Digno por medio de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo y las Oficinas de Representación Federal del Trabajo [...]” programaron institucionalmente, para el ejercicio fiscal de 2021, realizar un total de 40,000 inspecciones, de las cuales 8,500 (21.3%) corresponden a inspecciones ordinarias y 31,500 (78.8%) a inspecciones extraordinarias.

Asimismo, la STPS le proporcionó a la ASF el archivo “Programa de Inspección 2021”, de su revisión se verificó que la STPS recibió 23 propuestas por parte de Directores Generales y Coordinadores Regionales de la propia Secretaría, mediante las cuales se recabaron sus consideraciones respecto de los procesos de planeación, organización, y control de la promoción, aplicación y vigilancia de la legislación laboral, a través de las visitas de inspección; convocó a 12 Organizaciones Empresariales y 26 Organizaciones Sindicales, para que asistieran a la reunión virtual en la que se presentaría el Programa de Inspección 2021; además, evidenció la firma de nueve minutas de presentación del Programa de Inspección 2021, en las que se dejó constancia de la asistencia de los participantes, se dio a conocer dicho Programa de Inspección y se remitió a cada representante con la finalidad de contar con sus opiniones o sugerencias. Asimismo, se identificaron tres Cédulas de Observaciones al Programa de Inspección 2021 en las que se desarrollaron 10 observaciones.

No obstante lo anterior, se identificaron cinco casos (Cámara Minera de México, Sindicato Independiente de Trabajadores de la Volkswagen de México, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Frente Auténtico del Trabajo y Alianza Campo Justo) en los que las minutas de presentación del Programa de Inspección 2021 se encuentran incompletas, ya que no adjuntaron el total de páginas que las integran.

Respecto de los Programas de Inspección de cada una de las Autoridades del Trabajo, la ASF solicitó los Programas de Inspección de las dependencias o unidades administrativas de las 32 entidades federativas que cuentan con facultades para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y aplicar las sanciones en los casos que procedan, vigentes en 2021; al respecto, la STPS volvió a remitir un solo documento actualizado por la Unidad de Trabajo Digno, sin que la dependencia evidenciara que todas las Autoridades del Trabajo elaboraron sus propios Programas de Inspección.

b) Actualización del Directorio Nacional de Empresas

Respecto de la actualización del Directorio Nacional de Empresas (DNE), la STPS proporcionó una nota explicativa en la que se señaló que la “Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, tiene dentro de sus atribuciones suministrar información a la Unidad de Trabajo Digno, con el propósito de actualizar el Directorio Nacional de Empresas, a través de inspecciones de constatación de datos a fin de contar con información actualizada de los centros de trabajo” y que el sistema DNE “[...] es administrado por la Unidad de Trabajo Digno (UTD), por consiguiente, no se genera evidencia de información remitida a dicha unidad, toda vez que el propio sistema actualiza la información de los movimientos realizados por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) y con ello la UTD puede generar los reportes de esos movimientos”.

Al respecto, el ente fiscalizado proporcionó dos impresiones de pantalla del DNE, mediante las cuales se identificó que se generó un reporte de movimientos realizados de tipo cuantitativo, que correspondió a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo en el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, y reflejó que se efectuaron 368 movimientos, de los cuales 247 fueron altas normales, 12 temporales, y también se llevaron a cabo 102 cambios, 6 bajas y reportó una unión.

Ahora bien, respecto de que las autoridades de trabajo promovieran la integración de padrones de Centros de Trabajo, la dependencia fiscalizada especificó lo siguiente:

“[...] la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuenta con el Sistema informático interno denominado Directorio Nacional de Empresas [...], mediante el cual se lleva inventario de los centros de trabajo instalados en el territorio nacional que se han visto beneficiados de las acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” y que “el término PADRON utilizado en el artículo 4 del reglamento General de inspección hace referencia al listado de centros de trabajo, para el caso de la STPS el DNE es el Listado utilizado para realizar las actividades de promoción y vigilancia de los derechos laborales” y que “conforme a lo anterior el Directorio Nacional de Empresas es el Sistema informático que contiene el Padrón de centros de trabajo utilizado por la STPS para el desahogo de sus actividades [...]”.

Por lo anterior, la dependencia fiscalizada adjuntó una nueva impresión de pantalla del DNE en la que se identificó que generó un reporte de movimientos realizados de tipo cuantitativo, que incluyó todos los registros en el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, y reflejó que se realizaron 42,417 movimientos, de los cuales 9,698 fueron altas normales, 2,542 temporales, 27,886 cambios, 1,980 bajas y reportó 309 uniones; sin embargo, no hay evidencia respecto de cuáles fueron las autoridades del trabajo que promovieron la integración del DNE.

Además, la ASF solicitó la base de datos en Excel del DNE con la información actualizada al 31 de diciembre de 2021, por lo que la STPS proporcionó dicha base de datos mediante el

archivo “DNE”, su reporte consolidado y una nota explicativa en la que señaló que “[...] el sistema Informático “Directorio Nacional de Empresas” [...] no cuenta con la posibilidad de realizar un reporte utilizando como parámetros fechas anteriores por lo que el reporte consolidado se proporciona con la información que se encontraba el DNE el jueves 2 de junio de 2022”.

De la revisión al archivo denominado “DNE”, que contiene la Base de datos en Excel del Directorio antes señalado, se identificó que contó con 611,413 registros, de los cuales 155,087 mantiene el estatus de inactivos y 456,327 son registros activos. De los datos identificados, destaca que la Ciudad de México, Jalisco y el Estado de México, concentraron el 41.0% (187,299) de las empresas registradas y que 6 casos no fueron clasificados por Entidad Federativa.

Asimismo, de la revisión al archivo denominado “Reporte consolidado DNE”, que contiene las cifras consolidadas del Directorio Nacional, se identificaron diferencias respecto de la base de datos en Excel del Directorio Nacional de Empresas, ya que al revisar el detalle de las cifras se identificó que en el caso de Quintana Roo se registraron 7 empresas menos, en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) 3 menos, y en los estados de Nuevo León, Baja California, Coahuila e Hidalgo, la diferencia fue por una empresa menos, mientras que para Durango se registraron 15 empresas adicionales en la base de datos, en comparación con el reporte consolidado; además, se observó que este sistema no permite realizar reportes de fechas anteriores al año en curso, ni la dependencia generó un respaldo, desagregado, de las empresas registradas a 2021, siendo que era relevante que la STPS conociera el universo y el avance en la cobertura de las empresas a inspeccionar.

c) Lineamientos generales, criterios y protocolos para los inspectores federales del trabajo

Respecto de la elaboración, actualización y expedición de lineamientos generales, criterios y protocolos que deben seguir las Oficinas de Representación Federal del Trabajo en las entidades federativas y los inspectores federales del trabajo en materia de inspección para el desempeño de sus funciones, se verificó que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo elaboró y expidió dos lineamientos generales, tres criterios para el desarrollo de operativos en el ejercicio fiscal 2021 y un protocolo en materia de prevención y detección de trata de personas en los centros de trabajo; además, se evidenció el “Protocolo de inspección del trabajo en materia de erradicación del trabajo infantil y protección al trabajo adolescente permitido” en el que para su elaboración se contó con el apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT.

Con los documentos señalados en el párrafo anterior, se comprobó que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo elaboró y expidió lineamientos generales, criterios y protocolos que deben seguir las Oficinas de Representación Federal del Trabajo en las entidades federativas y los inspectores federales del trabajo en materia de inspección para el desempeño de sus funciones.

---

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

Respecto a la observación relativa a cinco casos (Cámara Minera de México, Sindicato Independiente de Trabajadores de la Volkswagen de México, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Frente Auténtico del Trabajo y Alianza Campo Justo) en los que las minutas de presentación del Programa de Inspección 2021 se encuentran incompletas, ya que no adjuntaron el total de páginas que las integraban, la dependencia fiscalizada remitió la carpeta denominada “Anexos Resultado N+mero 2”, así como el archivo denominado “Nota Informativa Resultado N+mero 2”. La ASF determinó que la observación queda atendida, debido a que la STPS proporcionó completas las minutas correspondientes a los cinco casos antes mencionados, presentando para tal efecto los correos electrónicos en los que se remitieron las minutas a los representantes de las organizaciones.

Respecto de la observación realizada para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca medidas de control que aseguren que las Autoridades del Trabajo elaboren sus propios Programas de Inspección, la dependencia proporcionó un archivo denominado “Nota Informativa Resultado N+mero 2”. Del análisis a la información proporcionada, la ASF determinó que la observación anterior se solventa, debido a que la STPS argumentó que “[...] el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo refiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) como una Autoridad Laboral; y, en dicho artículo se enumeran las diferentes autoridades laborales con ámbitos de competencia distintos, sin establecer una jerarquía o responsabilidad entre ellas” y que si bien es cierto que “el Reglamento General de Inspección Federal del Trabajo (RGITAS) tiene como objetivo reglamentar lo establecido en la Ley Federal del Trabajo. El artículo 2 fracción I menciona de manera general las Autoridades laborales, las cuales se detallan en el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, siendo esta última norma de mayor jerarquía”. De lo anterior la STPS concluye que “[...] de acuerdo con el RGITAS, la STPS es responsable de elaborar un único Programa de Inspección, al cual debe dar seguimiento y para su ejecución se apoya en diferentes áreas, según lo establecido en el artículo 13.”

Asimismo, la dependencia fiscalizada señaló que elaboró el Programa de Inspección 2021 y en su contenido, específicamente el apartado denominado “Periodo de Aplicación”, se hace un señalamiento de las autoridades responsables de su ejecución, como se muestra a continuación: “[...] el Programa de Inspección Federal del Trabajo [...] será aplicable durante el ejercicio fiscal 2021, los responsables de su ejecución son la Unidad de Trabajo Digno, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la Dirección General de Previsión Social, las Direcciones de Coordinación Regional y las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, quienes se apoyaran y coordinaran con las unidades administrativas vinculadas a las acciones previstas en el presente Programa”, por lo que la observación emitida queda atendida.

Respecto de la observación de los 6 registros no clasificados por Entidad Federativa, la dependencia fiscalizada proporcionó la nota denominada “NOTA INFORMATIVA RESPECTO

DEL Resultado 2 Recomendación 2 Sobre el DNE-signed” y de su análisis se identificó que la dependencia fiscalizada detalló que de “[...] los 6 casos en los que no fueron identificados con Entidad Federativa es preciso mencionar que los mismos fueron revisados y dados de baja ya que se encontraron registros similares por lo que los 6 centros de trabajo fueron fallas de captura en el Sistema”; sin embargo, en el caso del registro “empresa\_id” 306922 no se identificó que haya sido dado de baja, por lo que la observación se mantiene para este último registro.

En la observación donde se identificaron inconsistencias en las cifras entre la base de datos general del DNE y su reporte consolidado, particularmente en lo relativo a 15 empresas, la dependencia proporcionó un archivo denominado “NOTA INFORMATIVA RESPECTO DEL Resultado 2 Recomendación 2 Sobre el DNE-signed”. Del análisis a la información proporcionada, se identificó que la entidad fiscalizada explicó que “[...] debido a la constante actualización del Sistema resulta factible pensar que la variación de 15 empresas deriva de las actualizaciones realizadas en la ventana de tiempo que existe entre la extracción de la información realizada por la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTI) y la generación del Reporte realizado a nivel de Usuario”, no obstante la ASF determinó que la observación se mantiene, debido a que la STPS no cuenta con algún mecanismo de control que garantice que la información del DNE sea veraz y oportuna sobre los Centros de Trabajo que conforman el universo susceptible de atención.

Respecto a la observación que determinó que el Directorio Nacional de Empresas no permite realizar reportes de fechas anteriores al año en curso, la dependencia proporcionó un archivo denominado “NOTA INFORMATIVA RESPECTO DEL Resultado 2 Recomendación 2 Sobre el DNE-signed”. Del análisis a la información proporcionada, la ASF identificó que la dependencia fiscalizada argumentó que “si bien es cierto que no es posible generar informes anteriores del estado en el que se encontraba el DNE en fechas anteriores, es de señalar que dicha información no es relevante para los objetivos del programa”, no obstante lo anterior, el grupo auditor no identificó mecanismo alguno que le permitiera al DNE realizar reportes de fechas anteriores al año en curso, por lo que la observación se mantiene, con el objeto de que la dependencia fiscalizada, mediante el DNE, sea capaz de realizar cortes retroactivos, ya que a partir de dichos cortes estaría en posibilidad de confirmar su población objetivo, así como su línea base y, por ende, contribuiría a determinar el avance en la atención del problema público.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social rediseñe el Directorio Nacional de Empresas (DNE) para que cuente con información íntegra, veraz y oportuna sobre los Centros de Trabajo que conforman el universo susceptible de atención y que su sistema de información le permita obtener datos sobre los centros que se encontraban “activos” en ejercicios fiscales anteriores, así como de la situación en el año en curso; además, que establezca medidas de control para que sean congruentes los datos contenidos en sus bases internas y sus reportes consolidados, a fin de que planee de manera coordinada los Programas de Inspección considerando los Centros de Trabajo que se encontraban “activos”

y obtenga la información de calidad suficiente para la toma de decisiones, en términos de los artículos 4 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, y segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Norma Cuarta "Información y Comunicación", primer y tercer párrafo, 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.

### 3. Asesorías a los centros de trabajo

Las asesorías a los centros de trabajo tienen la función de orientar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir con la normatividad laboral con el fin de fomentar el trabajo digno o decente.

Con el propósito de verificar que la STPS facilitó información técnica y asesoró tanto a los trabajadores como a los patrones sobre el cumplimiento de las normas de trabajo durante el ejercicio fiscal 2021, mediante la operación del Pp E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", la STPS señaló que "El mecanismo implementado para facilitar información técnica y asesorías a los patrones, es a través de inspecciones en términos de orientación y asesoría, ya que en éstas se le explica el cumplimiento de la normatividad laboral a los patrones, y no conlleva a procedimiento administrativo sancionador".

Por otra parte, dicha secretaría expuso que "El mecanismo implementado para facilitar información técnica y asesorías a trabajadores es a través de llamadas telefónicas, en las cuales se escucha la necesidad del trabajador y se le orienta sobre el cumplimiento de la normatividad laboral, así como sus peticiones".

Asimismo, la STPS proporcionó un archivo electrónico denominado "Asesorías Telefónicas 2021", que contiene la base de datos de las asesorías telefónicas realizadas a los trabajadores por medio del Centro de Mando correspondiente al ejercicio fiscal 2021; igualmente, proporcionó el archivo "ANEXO 10.3", con la base de datos consolidada que contiene las inspecciones en términos de orientación y asesoría a los patrones que se llevaron a cabo a nivel nacional.

Del análisis al archivo "Asesorías Telefónicas 2021", se verificó que se realizaron 989 asesorías telefónicas mediante el Centro de Mando en 2021, mecanismo que fue implementado para facilitar información técnica y asesorías a los trabajadores, las cuales, fueron brindadas a trabajadores de las 32 entidades federativas del país; sin embargo, en la base de datos proporcionada por la STPS también se detectaron entidades federativas repetidas (Quintana Roo y Chihuahua), ciudades que no son entidades federativas (Tampico y Tijuana), así como un lugar denominado "Yanceng".

Con la misma información, se realizó un análisis por tema, mediante el cual se determinó que de las 989 asesorías telefónicas brindadas a trabajadores, se clasificaron sobre 256 temas distintos, en las 32 entidades del país; sin embargo, la información proporcionada por la STPS carece de la calidad suficiente, debido a que no homologó términos, ni definió abreviaturas e incurre en múltiples errores ortográficos.

Por otra parte, con la revisión de la base de datos en formato Excel denominada “ANEXO 10.3”, se verificó que se realizaron 743 inspecciones de orientación y asesoría en 2021, las cuales constituyeron el mecanismo implementado para facilitar información técnica y asesorías a los patrones. De dichas inspecciones, 124 fueron ordinarias y 619 fueron extraordinarias.

De las 124 inspecciones ordinarias realizadas a nivel nacional en 2021, desglosadas por Unidad Responsable y materia, 42 correspondieron a capacitación y adiestramiento, 27 a condiciones generales de trabajo y 55 a seguridad e higiene. Igualmente, de las 619 inspecciones extraordinarias realizadas a nivel nacional en 2021, 204 fueron de capacitación y adiestramiento, 10 de condiciones generales de trabajo, 27 de constatación y actualización de datos y 378 de seguridad e higiene.

Con base en el análisis de la información proporcionada se determinó que la STPS facilitó información técnica y otorgó asesorías tanto a trabajadores como a patrones respecto del cumplimiento de las normas de trabajo en materias como condiciones generales de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, capacitación y adiestramiento de los trabajadores, así como constatación y actualización de datos, ya que dicha Secretaría proporcionó como evidencia al respecto tanto la base de datos de 989 asesorías realizadas a trabajadores a través de Centro de Mando en 2021 como la base consolidada de las 743 inspecciones de orientación y asesoría realizadas a patrones que se llevaron a cabo a nivel nacional en 2021.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

Respecto a la observación que identificó que la información de las asesorías otorgadas a trabajadores mediante el Centro de Mando carece de la calidad suficiente, debido a que no homologó términos, ni definió abreviaturas e incurre en múltiples errores ortográficos, la dependencia proporcionó el archivo denominado “Nota Informativa Resultado N+1 mero 3” y la base de datos denominada “Asesor+ias Telef+|nicas 2021”. De su análisis, la ASF determinó que la observación se mantiene, debido a que si bien es cierto que la STPS detalló la operación y funcionamiento del Centro de Mando, así como su organización y estructura, y explicó que “[...] el servidor público encargado de atender la asesoría registra los datos de la persona asesorada, tal y como dicha persona los refiere [...]” y que “de esta manera mediante los datos registrados se lleva un control y se contabilizan las asesorías brindadas por el Centro de Mando y en ellas se registran de manera ejecutiva los datos brindados por las personas asesoradas”, no se identificó un mecanismo de control que sistematice la información obtenida de las asesorías otorgadas a trabajadores y patrones, particularmente las realizadas por el Centro de Mando, y que se instrumente bajo criterios



de utilidad, confiabilidad y oportunidad, a fin de que cuente con la información relevante y de calidad que evite deficiencias en la homologación de datos, clasificaciones equivocadas y errores ortográficos.

2021-0-14100-07-0352-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sistematice la información obtenida de las asesorías otorgadas a trabajadores y patrones, particularmente las realizadas por el Centro de Mando y que se instrumente bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, a fin de que cuente con la información relevante y de calidad que evite deficiencias en la homologación de datos, clasificaciones equivocadas y errores ortográficos, con base en el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Norma Cuarta "Información y Comunicación", primer y tercer párrafo, 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.

**4. Visitas de inspección ordinarias y extraordinarias**

En el "Programa de Inspección 2021", la STPS programó realizar un total de 40,000 inspecciones, de las cuales el 21.3% (8,500) serían ordinarias y el 78.8% (31,500) extraordinarias, con una nueva visión que pretendió que "[...] las inspecciones se logren focalizar a aquellas empresas en las que se identifique una mayor incidencia de incumplimiento de la normatividad laboral, se integrará y analizará la información de fuentes como el IMSS, SAT, SHCP, así como bases de datos de la STPS y de las propias inspecciones previas para definir los Centros de Trabajo a inspeccionar a partir del análisis de datos e identificación de patrones de información"; también, se señaló que "[...] durante el ejercicio 2021 se tomará en consideración las actividades económicas y los sectores preponderantes de las zonas geográficas donde se encuentran instaladas las Oficinas de Representación Federal del Trabajo."

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E005, la STPS definió un indicador a nivel de componente denominado "Porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral", establecido para medir el cumplimiento del objetivo "visitas de inspección realizadas", cuya meta y resultado se muestran en el cuadro siguiente:

INDICADOR "PORCENTAJE DE VISITAS DE INSPECCIÓN REALIZADAS A FIN DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD LABORAL" DE LA STPS, 2021

<b>Indicador:</b>	Porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.					
<b>Fórmula:</b>	(Inspecciones realizadas en el periodo t/Inspecciones programadas en el periodo t)*100.					
<b>Unidad de medida:</b>	Porcentaje					
<b>Nivel:</b>	Componente					
<b>Frecuencia de medición:</b>	Trimestral					
Meta establecida			Resultado obtenido – PASH			Cumplimiento %
Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula %	Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula %	
(a)	(b)	(c)=(a)/(b) x 100	(d)	(e)	(f)=(d)/(e) x 100	(g)=(f)/(c) x 100
42,000.0	42,000.0	100.0	42,653.0	42,000	101.5	101.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la ficha técnica del indicador y del Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, Cuenta Pública 2021, proporcionados por la STPS mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022.

Además, la STPS definió un indicador a nivel de componente denominado "Porcentaje de quejas atendidas", con la meta y resultado a continuación:

INDICADOR "PORCENTAJE DE QUEJAS ATENDIDAS" DE LA STPS, 2021

<b>Indicador:</b>	Porcentaje de quejas atendidas.					
<b>Fórmula:</b>	(Inspecciones realizadas a centros de trabajo con motivo de Quejas en el periodo t/ Quejas recibidas el periodo t)*100.					
<b>Unidad de medida:</b>	Porcentaje					
<b>Nivel:</b>	Componente					
<b>Frecuencia de medición:</b>	de Trimestral					
Meta establecida			Resultado obtenido – PASH			Cumplimiento %
Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula %	Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula %	
(a)	(b)	(c)=(a)/(b) x 100	(d)	(e)	(f)=(d)/(e) x 100	(g)=(f)/(c) x 100
2,850	3,000	95	2,365	2,300	102.8	108.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la ficha técnica del indicador y del Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, Cuenta Pública 2021, proporcionados por la STPS mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022.

Para comprobar que la STPS practicó visitas de inspección ordinarias y extraordinarias en las que se vigiló y verificó el cumplimiento de la normativa en materia laboral, la ASF requirió la evidencia documental de los estudios realizados y de los datos recopilados que fueron solicitados por las autoridades, así como los que juzgó convenientes para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones; el reporte consolidado sobre las inspecciones realizadas en 2021 y sobre la situación de los centros de trabajo; la base de datos en Excel sobre las inspecciones, en la que se detalle los casos en las que no se encontraron deficiencias o violaciones a las normas de trabajo, así como de las que sí se encontraron; la base de datos en Excel de las inspecciones ordinarias y extraordinarias, clasificadas por tipo de inspección, y una nota explicativa sobre el resultado en el

cumplimiento de la meta programada sobre el número de inspecciones ordinarias y de las causas de sus variaciones.

Además, la ASF solicitó el reporte consolidado, bases de datos, informes y evidencia sobre los resultados de las visitas de inspección iniciales, periódicas y de comprobación, realizadas en las 32 entidades federativas o por Autoridad del Trabajo; evidencia documental de que la programación de las inspecciones periódicas se hizo por actividad empresarial y rama industrial en forma periódica y de forma aleatoria; el reporte consolidado, bases de datos, informes o reportes sobre las quejas, denuncias de posibles violaciones a la legislación laboral, probables incumplimientos a las normas de trabajo, posibles irregularidades imputables al patrón, accidentes o siniestros ocurridos en los centros de trabajo, así como de las visitas iniciadas por información falsa o con dolo, de las que tuvo conocimiento cada una de las autoridades del trabajo; reporte consolidado y bases de datos de las inspecciones extraordinarias efectuadas por cada una de las autoridades del trabajo, en 2021.

Al respecto, la Secretaría proporcionó diversa información como se muestra en el desarrollo del presente resultado.

Para evaluar el cumplimiento de dichas disposiciones y las características de cada tipo de inspección, así como los resultados de la dirección central y de las autoridades del trabajo de las 32 entidades federativas, la revisión se dividió en tres vertientes: 1) Cumplimiento de objetivos y metas, 2) Inspecciones Ordinarias y 3) Inspecciones Extraordinarias.

#### 1) Cumplimiento de objetivos y metas

Con el objeto de verificar el cumplimiento de la meta del “Programa de Inspección 2021”, se revisó la base de datos “Respuesta ASF Coordinadores” proporcionada por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo (ORFT) de las 32 entidades federativas, en la cual se identificaron deficiencias en sus registros, ya que, de un total de 41,724 datos, se detectaron 2,137 números de expedientes repetidos, por lo que éstos no se consideraron; se encontraron 39 fechas de inspección que no correspondieron al ejercicio fiscal 2021 o no tenían la fecha, y se encontró un elemento que no tuvo número de expediente, quedando al final un total de 39,547 valores únicos, completos y correspondientes al año de revisión de la presente auditoría, lo que evidenció que la dependencia tiene deficiencias en la generación de información relevante y de calidad.

Con la revisión de los 39,547 registros sobre las visitas de inspección realizadas por las ORFT de las 32 entidades federativas, se verificó que se realizaron 30,446 visitas de inspección extraordinarias y 9,006 visitas de inspección ordinarias; además, se identificaron 95 elementos clasificados como del tipo de inspección “No aplica”, sin que la dependencia especificara a qué se refiere esto.

Por su parte, con la revisión de las bases de datos “Inspecciones Ordinaria y Extraordinarias 2021” y “Reporte consolidado DGIFT”, remitido por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), se encontraron 4 datos duplicados correspondientes a los

expedientes 221/REPSE/293/2021 y 221/REPSE/296/2021, por lo que al final se tuvo un universo de 923 valores únicos de expedientes de inspecciones, de los cuales, 812 fueron extraordinarias (88.0%) y 111 ordinarias (12.0%).

En síntesis, por todas las unidades responsables (con la información de las ORFT y de la DGIFT), se verificó que, en 2021, se realizaron un total 40,470 inspecciones extraordinarias y ordinarias.

Se verificó que, en 2021, de las 40,470 inspecciones realizadas, el 77.2% (31,258) fueron visitas de inspección extraordinarias, el 22.5% (9,117) fueron del tipo ordinario y el 0.2% (95) fueron clasificadas como “No aplica”, por lo que, de manera global, la STPS rebasó la meta, establecida en el “Programa de Inspección 2021”, de 40,000 inspecciones, al realizar un total de 40,470; sin embargo, de forma desagregada no alcanzó la meta de inspecciones extraordinarias, ya que de las 31,500 programadas sólo alcanzó 31,258.

Asimismo, la STPS no evidenció el sobrecumplimiento de la meta del indicador “Porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral” en 1.5%, como lo reportó en la Cuenta Pública (CP) 2021, al informar que “[...] el valor del indicador se situó en 101.55, de la meta aprobada de 100, derivado de 42,653 inspecciones realizadas en el periodo, de las 42,000 inspecciones programadas [...]”; sin embargo, con la información proporcionada, la entidad fiscalizada únicamente evidenció 40,470 visitas de inspección realizadas, lo que significó 5.2 puntos porcentuales (2,183 inspecciones) menos a lo reportado como realizado en la CP, por lo que, considerando la evidencia que aportó, en realidad no alcanzó su meta en 3.6 puntos porcentuales (al no realizar 1,530 inspecciones, respecto de las programadas).

Sobre la participación en la ejecución de las inspecciones realizadas por las ORFT de las 32 entidades federativas y la dirección central (DGIFT), se constató que el 97.7% (39,547) de las inspecciones realizadas se efectuó por medio de las ORFT, mientras que el 2.3% (923) fue por medio de la DGIFT de la STPS.

De la revisión de los documentos “Informes en Materia de Inspección” de las 32 entidades federativas y la base de datos “BDD Resultados 2021”, se verificó que la STPS tiene contabilizados 4,489,970 trabajadores beneficiados con las visitas de inspección; sin embargo, en esta base de datos no se puede revisar el detalle de cada visita de inspección ni el número de expediente generado por cada uno, ya que la fuente de información incluye datos globales de lo realizado mensualmente, durante 2021, sin registrar el número o clave de expediente generado de las inspecciones realizadas por cada Autoridad del Trabajo, esto impidió que se pudiera hacer una muestra para verificar el que la STPS contó con la documentación que compruebe la acreditación del debido proceso inspectivo en los centros de trabajo revisados, ya que, al concentrar sólo los números totales de las inspecciones realizadas mensualmente, no se puede verificar si en esta base de datos existen valores de expedientes repetidos que afecten el respaldo de los números totales informados por los operadores del programa E005 (como se detectó en las bases de datos “Respuesta ASF Coordinadores”, “Inspecciones Ordinaria y Extraordinarias 2021” y “Reporte consolidado

DGIFT”), en razón de que es importante verificar que no se hayan sumado datos repetidos, porque la información duplicada aumenta la probabilidad de errores, ya que si la base de datos contiene información incorrecta, los informes o reportes que se sustenten en la base de datos también contendrán datos incorrectos y, como resultado, existe el riesgo de que las decisiones que tome la dependencia fiscalizada estén mal informadas.

## 2) Inspecciones Ordinarias

Por medio de la “Nota sobre resultados Insp. Ord. 2021” (numeral 14.4), la STPS señaló que “se hace necesario dilucidar que el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones establece que las inspecciones podrán ser de tipo ordinarias (aleatorio) y extraordinarias, siendo importante distinguir que las inspecciones ordinarias podrán ampliarse o disminuirse de acuerdo con las evaluaciones de los resultados que se obtengan de las inspecciones anteriores o necesidades del servicio. En este sentido, es importante mencionar que [la] Dirección General de Inspección Federal del Trabajo [DGIFT], al no contar con sistema aleatorio a diferencia de las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, únicamente lleva a cabo, inspecciones de tipo extraordinario programadas de forma directa.” No obstante, con la revisión de la base de datos “Reporte consolidado DGIFT”, se identificaron 111 inspecciones de tipo ordinario en materia de “Comprobación en S.H. [Seguridad e Higiene]”; por lo que existen inconsistencias entre lo señalado en la nota y lo capturado en la base de datos, lo que denota deficiencias en la generación y utilización de información relevante y de calidad.

Respecto de las materias de inspección de las ORFT de las entidades federativas, se revisó la base de datos “Respuesta ASF Coordinadores”, con lo que se obtuvieron los resultados siguientes:

INSPECCIONES ORDINARIAS REALIZADAS POR LAS ORFT, POR SUBTIPO  
Y MATERIA DE INSPECCIÓN, 2021

Materia de inspección		Inspecciones realizadas
a)	Inicial	546
	Capacitación y adiestramiento	164
	Condiciones generales de trabajo	149
	Seguridad e higiene	233
b)	Periódica	1,632
	Capacitación y adiestramiento	443
	Comprobación de medidas	49
	Condiciones generales de trabajo	509
	Seguridad e higiene	631
c)	No aplica	6,828
	Comprobación de medidas	6,319
	Capacitación y adiestramiento	22
	Condiciones generales de trabajo	15
	Seguridad e higiene	472
Total (a+b+c):		9,006

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la STPS, mediante el oficio núm. 511.-01/29-08-2022/0533 del 29 de agosto de 2022.

Con la revisión, se verificó que, en 2021, las ORFT realizaron 9,006 visitas de inspección ordinarias iniciales y periódicas en materia de capacitación y adiestramiento; condiciones generales de trabajo; seguridad e higiene, y comprobación de medidas.

En resumen, con la participación de todas la Unidades Responsables del Pp E005, se realizaron un total de 9,117 inspecciones ordinarias de trabajo, de las cuales el 1.2% (111) se ejecutaron por parte de la DGIFT y el 98.8% (9,006) se realizaron por parte de las ORFT.

Ahora bien, en conjunto y por materias de inspección, se verificó que, en 2021, de las 9,117 inspecciones ordinarias realizadas por la STPS, el 69.8% (6,368) fueron en materia de “comprobación de medidas”; el 14.7% (1,336) en “seguridad e higiene”; 7.4% (673) sobre las “condiciones generales de trabajo”; 6.9% (629) en “capacitación y adiestramiento”, y el 1.2% (111) en “Comprobación en S.H [Seguridad e Higiene]”. Respecto del cumplimiento de la meta establecida en el “Programa de Inspección 2021” de realizar 8,500 inspecciones ordinarias, la STPS rebasó la meta en 617 inspecciones extras.

### 3) Inspecciones Extraordinarias

Las inspecciones extraordinarias procederán en los casos siguientes: 1) la STPS tiene conocimiento de que existe un Peligro o Riesgo Inminente o bien, cuando reciban quejas o denuncias por cualquier medio o forma de posibles violaciones a la legislación laboral; 2) se entere de probables incumplimientos a las normas de trabajo; 3) se percaten de posibles irregularidades imputables al patrón o de que éste se condujo con falsedad; 4) tengan conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en los Centros de Trabajo; 5) el patrón o sus representantes proporcionen información falsa o se conduzcan con dolo, mala fe o violencia; 6) se detecten actas de Inspección o documentos que carezcan de los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables, o en aquéllas de las que se desprendan elementos para presumir que el Inspector del Trabajo incurrió en conductas irregulares; 7) se realice la supervisión, y 8) se verifique que los Centros de Trabajo hayan suspendido sus labores, con motivo de una declaratoria de contingencia sanitaria emitida por la autoridad correspondiente. De estos ocho casos, la STPS estableció el indicador “Porcentaje de quejas atendidas”, que correspondió a la primera razón que justifica la realización de inspecciones extraordinarias.

El desarrollo de este subapartado se dividirá en: a) quejas y b) inspecciones extraordinarias por materia revisada.

#### a) Quejas

Para verificar el cumplimiento de la meta del indicador a nivel de componente denominado “Porcentaje de quejas atendidas”, se revisaron las bases de datos “BDD Resultados 2021”, “Reporte consolidado ORFT” y “Respuesta ASF Coordinadores”, pero en éstas no se encontró información referente a las quejas atendidas, mientras que en la base “Reporte consolidado DGIFT” se identificó que, de las 812 inspecciones extraordinarias realizadas por la dirección central, únicamente 176 se iniciaron por quejas o denuncias, en cumplimiento

del artículo 28, fracción I, del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones. Sin embargo, con las 176 inspecciones iniciadas por quejas o denuncias, la STPS no evidenció la superación de la meta en un 8.2% del indicador “Porcentaje de quejas atendidas”, como lo reportó en la CP 2021, ya que le faltaron por evidenciar 2,189 inspecciones extraordinarias iniciadas a causa de quejas presentadas, dado que informó que “[...] Al cierre del año, el valor del indicador se situó en 102.83, de la meta ajustada de 95, derivado de 2,365 inspecciones realizadas a centros de trabajo con motivo de quejas en el periodo, de las 2,300 quejas recibidas el periodo. El porcentaje de cumplimiento del indicador fue de 108.24, respecto a la meta ajustada [...]”, mientras que sólo presentó datos de 176 inspecciones extraordinarias se iniciaron por quejas o denuncias.

Con la revisión de la base de datos “5.1 Quejas 2021” y “5.1 Accidentes 2021”, que contiene información de las 32 entidades federativas por ramas industriales, se verificó que, en 2021, la STPS recibió 489 quejas en las ramas industriales de contrato o concesión federal, manufactura, alimentos, automotriz, textil, hidrocarburos, minería y química, y registró 305 accidentes laborales en todo el país relacionados con la minería, construcción, hidrocarburos, metalúrgica y siderúrgica, productos de alimentos y petroquímica, principalmente.

Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con el artículo 527, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, existen 22 tipos de ramas industriales y de servicios: 1. Textil; 2. Eléctrica; 3. Cinematográfica; 4. Hulera; 5. Azucarera; 6. Minera; 7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos; 8. De hidrocarburos; 9. Petroquímica; 10. Cementera; 11. Calera; 12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; 13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos; 14. De celulosa y papel; 15. De aceites y grasas vegetales; 16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello; 17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; 18. Ferrocarrilera; 19. Maderera básica que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; 20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado o de envases de vidrio; 21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y 22. Servicios de banca y crédito. No obstante lo anterior, se comprobó que, en 2021, la STPS registró 127 diferentes tipos de ramas industriales que contienen conceptos tan generales como el de “industria” y tan específicos como “brindar un servicio integral de recolección, transportación y disposición final de residuos sólidos y de manejo especial no peligrosos”, lo cual no es preciso y claro para que la dependencia tenga información de calidad que le permita focalizar las inspecciones a aquellas ramas industriales en las que se identifique una mayor incidencia de incumplimiento de la normatividad laboral, por lo que sería una oportunidad de mejora que la dependencia homologue y defina las ramas industriales de conformidad con la clasificación establecida por la Ley Federal del Trabajo, a fin de que se alineé a las ramas industriales que están oficialmente reconocidas y, de esta forma, concrete la información,

tenga un mejor control de los datos que registre y facilite su manejo para difundir información relevante y de calidad de la operación del Pp E005.

Y dado que, en el “Programa de Inspección 2021”, la STPS planteó que “[...] se integrará y analizará la información de fuentes como el IMSS, SAT, SHCP, así como bases de datos de la STPS de las propias inspecciones previas para definir los Centros de Trabajo a inspeccionar a partir del análisis de datos e identificación de patrones de información”, así como señaló que “[...] durante el ejercicio 2021 se tomará en consideración las actividades económicas y los sectores preponderantes de las zonas geográficas donde se encuentran instaladas las Oficinas de Representación Federal del Trabajo”, la ASF considera que es pertinente que la dependencia fiscalizada se apoye en la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que incluye 20 conceptos,<sup>2/</sup> y en el “catálogo de clasificación de empresas” del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que incluye 9 grupos por división económica,<sup>3/</sup> a fin de que la STPS cuente con información clara, concreta y suficiente que le permita focalizar las inspecciones a aquellas ramas industriales y centros de trabajo que presenten mayores quejas y accidentes.

#### b) Inspecciones extraordinarias por materia revisada

Con el fin de revisar los principales aspectos revisados por los inspectores de trabajo, se revisó la base de datos “Reporte consolidado DGIFT”, sobre la materia de inspección de las visitas realizadas por parte de la dirección central, se verificó que la dirección central realizó 812 inspecciones de tipo extraordinario, las cuales se realizaron en los temas siguientes:

---

<sup>2/</sup> De acuerdo con el “Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2018”, la estructura económica de México se compone de 20 ramas: 1) Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza; 2) Minería; 3) Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final; 4) Construcción; 5) Industrias manufactureras; 6) Comercio al por mayor; 7) Comercio al por menor; 8) Transportes, correos y almacenamiento; 9) Información en medios masivos; 10) Servicios financieros y de seguros; 11) Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; 12) Servicios profesionales, científicos y técnicos; 13) Corporativos; 14) Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación; 15) Servicios educativos; 16) Servicios de salud y de asistencia social; 17) Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos; 18) Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas; 19) Otros servicios excepto actividades gubernamentales, y 20) Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales. Fuente: INEGI, SCIAN 2018, consultado en: <https://www.inegi.org.mx/app/scian/> el 13 de octubre de 2022.

<sup>3/</sup> La división económica del IMSS se compone por: 1) Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza; 2) Industrias extractivas; 3) Industrias de transformación; 4) Industria de la construcción; 5) Industria eléctrica y captación y suministro de agua potable; 6) Comercio; 7) Transportes y comunicaciones; 8) Servicios para empresas, personas y el hogar, y 9) Servicios sociales y comunales. Fuente: IMSS, “Catálogo de Clasificación de Empresas”, consultado en: <https://serviciosdigitales.imss.gob.mx/clasificador/> el 13 de octubre de 2022.



INSPECCIONES EXTRAORDINARIAS REALIZADAS POR LA DGIFT,  
POR MATERIA DE INSPECCIÓN, 2021

Materia de inspección	Inspecciones realizadas	Variación (%)
REPSE	396	48.8
Condiciones generales de trabajo	223	27.5
Seguridad e higiene	149	18.3
Capacitación y adiestramiento	32	3.9
Constatación y actualización de datos	5	0.6
Orientación y asesoría en seguridad e higiene	4	0.5
Determinación de competencia	3	0.4
Total	812	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la STPS, mediante el oficio núm. 511.-01/29-08-2022/0533 del 29 de agosto de 2022.

REPSE: Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas.

Como se observa en el cuadro anterior, la materia de inspección “REPSE” (Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas) fue el principal tema revisado en los centros de trabajo revisados por la dirección central, al abarcar el 48.8% (396) del total de inspecciones extraordinarias realizadas (812).

En la nota explicativa del numeral 14.5, la DGIFT informó que “[...] durante el ejercicio 2021, se tenía programado realizar un total de 900 inspecciones, rebasando en un 3% la meta programada, lo anterior, derivó principalmente a: Visitas de constatación realizadas para verificar la información correspondiente al Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas (REPSE), acorde con la reforma laboral en materia de subcontratación, así como, Visitas de Inspecciones extraordinarias en materia de seguridad e higiene, con el objeto de dar seguimiento a la vigilancia y cumplimiento a la normatividad laboral en específico a las de seguridad y salud en el trabajo, derivado de la emergencia sanitaria causado por el SARS-COV2 (COVID-19)”. Sin embargo, como se detalló en el cuadro anterior, la unidad responsable sólo evidenció 812 inspecciones de tipo extraordinario.

En relación con las inspecciones realizadas en las 32 entidades federativas, con la revisión de la base de datos “Respuesta ASF Coordinadores”, correspondiente a los datos de las inspecciones extraordinarias de las ORFT, se identificó lo siguiente:

Se verificó que, en 2021, las ORFT de las 32 entidades federativas realizaron 30,446 visitas de inspección extraordinarias en materia de seguridad e higiene (11,045); condiciones generales de trabajo (10,362); legitimación (2,801); constatación y actualización de datos (2,736); capacitación y adiestramiento (1,684); visita de constatación [REPSE] (673); visita democracia sindical (662); visita PASST (290); supervisión (71); comprobación de medidas (63); verificación de huelga (39); determinación de competencia administrativa (12), y agencias de colocación (8). Sin embargo, la información proporcionada no fue suficiente para determinar el motivo de la procedencia de la inspección extraordinaria, de conformidad con el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones (que detalla los casos en que se puede realizar una inspección extraordinaria), lo cual también representa deficiencias en sus sistemas de información y de control interno, ya

que la STPS no registró las razones por las que procedieron dichas inspecciones extraordinarias.

El total de las inspecciones extraordinarias, con la participación de todas las Unidades Responsables del Pp E005, fue de 31,258 inspecciones extraordinarias de trabajo, de las cuales el 2.6% (812) se ejecutaron por parte de la DGIFT y el 97.4% (30,446) se realizaron por medio de las ORFT.

De las 31,258 inspecciones extraordinarias realizadas por la STPS, el 35.8% (11,194) fueron en materia de “seguridad e higiene”; el 33.9% (10,585) en “condiciones generales de trabajo”; 9.0% (2,801) en “legitimación”; 8.8% (2,741) en “constatación y actualización de datos”, 5.5% (1,716) en “capacitación y adiestramiento”; 3.4% (1,069) en visitas de constatación de REPSE, y el 3.6% restante se distribuyó en temas de democracia sindical, visita PASST, supervisión, comprobación de medidas, verificación de huelga, determinación de competencia administrativa y agencias de colocación, así como de orientación y asesoría en seguridad e higiene. Respecto del cumplimiento de la meta, establecida en el “Programa de Inspección 2021”, de realizar 31,500 inspecciones extraordinarias, la dependencia fiscalizada alcanzó su cumplimiento en un 99.2%, al faltarle realizar 256 visitas de inspección extraordinaria.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

La dependencia fiscalizada proporcionó una nota explicativa para solventar la deficiencia detectada en la base de datos “Respuesta ASF Coordinadores”, en la que señaló que los números de expedientes repetidos corresponden a las visitas de inspección en materia de “Visita democracia sindical, legitimación o identificación de trabajadores”. Sin embargo, aun considerando la explicación de que los números de expediente repetidos correspondieron a materias de inspección específicas, de lo cual resultó que de los 5,345 elementos registrados (sumando las inspecciones realizadas en las tres materias señaladas), 1,778 fueron valores duplicados, con lo que no se justifican 2,137 datos repetidos en los registros de números de expediente, aunado que se detectaron registros clasificados como “No Aplica”, “S/N”, “Sin Número”, “Sin oficio”, “Sin número de oficio”, no tenían fecha de inspección o no correspondían al ejercicio fiscal en revisión y se detectaron celdas vacías, por lo que se continúa evidenciando las deficiencias en el registro y control de la información de la STPS.

Por otra parte, la STPS no presentó aclaraciones ni justificaciones respecto de la observación de que “la STPS registró 127 diferentes tipos de ramas industriales que contienen conceptos tan generales como el de “industria” y tan específicos como “brindar un servicio integral de recolección, transportación y disposición final de residuos sólidos y de manejo especial no peligrosos”, lo cual no es preciso y claro para que la dependencia tenga información de calidad que le permita focalizar las inspecciones a aquellas ramas industriales en las que se identifique una mayor incidencia de incumplimiento de la normatividad laboral, por lo que sería una oportunidad de mejora que la dependencia homologue y defina las ramas industriales de conformidad con la clasificación establecida por la Ley Federal del Trabajo, a

fin de que se alineé a las ramas industriales que están oficialmente reconocidas y, de esta forma, concrete la información, tenga un mejor control de los datos que registre y facilite su manejo para difundir información relevante y de calidad de la operación del Pp E005", por lo que esta observación también persiste.

**2021-0-14100-07-0352-07-004 Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social perfeccione sus estrategias de recopilación y utilización sobre los centros de trabajo que tienen mayores riesgos de accidentes o cuentan con mayores quejas o denuncias de presuntos incumplimientos de la normativa laboral, así como para que disponga de los datos sobre las causas, número del expediente y de los resultados de las inspecciones ordinarias y extraordinarias, a fin de que cuente con la información suficiente, relevante y de calidad para la toma de decisiones y que le permita asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos presupuestarios e institucionales, como lo establecen los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, fracciones I y VI, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 27 y 28 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, y el artículo segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13 Usar Información relevante y de calidad, 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.

**2021-0-14100-07-0352-07-005 Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social clasifique de forma concreta los Centros de Trabajo a inspeccionar considerando fuentes de información institucionales, como la SHCP, el IMSS y el SAT, y organice su información tomando en cuenta las actividades económicas, la naturaleza de las actividades que realicen y los sectores preponderantes de las zonas geográficas donde se encuentran instaladas las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, así como identifique en qué ramas industriales se tiene un alto riesgo para los trabajadores, a fin de que la dependencia disponga de la información relevante para la toma de decisiones y que le permitan focalizar las inspecciones en aquellos Centros de Trabajo que tengan registros de mayor incidencia de incumplimiento de la normativa laboral y de accidentes de trabajo, principalmente, para dar cumplimiento a los artículos 18, fracciones I, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 27, fracción II, y 28, fracción VI, del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, y del "Programa de Inspección 2021".

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. Medidas dictadas y desahogo de las inspecciones

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E005, la STPS definió un indicador a nivel de componente denominado “Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones”, cuya meta y resultado se muestran como sigue:

INDICADOR “PORCENTAJE DE EFECTIVIDAD EN EL DESAHOGO DE INSPECCIONES” DE LA STPS, 2021

<b>Indicador:</b>		Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones.				
<b>Fórmula:</b>		(Inspecciones desahogadas en el periodo t/ Visitas realizadas a centros de trabajo en el periodo t)* 100				
<b>Unidad de medida:</b>		Porcentaje				
<b>Nivel:</b>		Componente				
<b>Frecuencia de medición:</b>		Anual				
Meta establecida			Resultado obtenido			Cumplimiento %
Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula % (c)=((a)/(b)) x 100	Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula % (f)=(d)/(e) x 100	
(a)	(b)	(c)=((a)/(b)) x 100	(d)	(e)	(f)=(d)/(e) x 100	
33,600.0	42,000.0	80.0	36,121.0	42,000	86.0	107.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la ficha técnica del indicador y del Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, Cuenta Pública 2021, proporcionados por la STPS mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022.

Con el objeto de verificar que la STPS realizó el seguimiento y el desahogo de los asuntos iniciados a causa de una inspección, así como revisar la determinación de las medidas precautorias que hayan sido decretadas por los inspectores, la ASF solicitó los criterios para establecer los plazos que se otorgaron para cumplir con las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo, condiciones generales de trabajo, capacitación y adiestramiento y otras materias reguladas por la legislación laboral, vigentes en 2021; bases de datos en Excel de los emplazamientos técnicos y documentales con los que se comunicaron a las empresas los plazos que se otorgaron para cumplir con las normas de trabajo, del seguimiento realizado de los asuntos iniciados por una inspección, de los asuntos desahogados y sobre su situación en el cumplimiento de la normativa laboral, y de la ampliación o levantamiento de medidas precautorias que hayan sido decretadas por los inspectores locales o federales del trabajo o inspectores federales del trabajo, correspondientes a 2021.

Además, la ASF solicitó el reporte consolidado, bases de datos (en formato Excel), informes o evidencia sobre los centros de trabajo a los que se les ordenaron la suspensión total o parcial de sus actividades, así como de los que hubo restricción de acceso de los trabajadores, por cada una de las Autoridades del Trabajo, así como de los centros de

trabajo a los que se les levantaron las medidas correctivas o preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, por cada una de las Autoridades del Trabajo, en 2021.

En respuesta, la Secretaría proporcionó documentación, como se muestra en el desarrollo del presente resultado.

Con el análisis de la información proporcionada, se detectó que la base de datos “Anexo 16.13 base de datos de la ampliación o levantamiento de medidas precautorias 2021” y el archivo “Anexo 7.1 y 7.2 2021 medidas decretadas”, contienen exactamente la misma información, por lo que el análisis se centrará en la última mencionada.

Respecto del seguimiento realizado a las visitas de inspección extraordinarias y ordinarias, se revisó la base de datos “Anexo 16.8 base de datos 2021 seguimiento inspecciones”, correspondiente a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), la cual contiene información de 527 valores únicos de expedientes, lo que difiere con lo revisado en las bases de datos “Inspecciones Ordinaria y Extraordinarias 2021” y “Reporte consolidado DGIFT”, remitidas como soporte de información de todas las visitas de inspección realizadas en 2021, ya que éstas contienen un universo de 923 expedientes de inspección realizados por la DGIFT, resultando en una diferencia de 396 expedientes de más respecto a la primera base de datos, aun cuando las tres bases corresponden al mismo ejercicio fiscal y se asentaron los resultados de la inspección, clasificados en tres conceptos: desahogada, informe y negativa; lo anterior denota deficiencias en los sistemas de información de la dependencia fiscalizada y falta de control sobre sus registros.

Dado lo anterior, se hizo el análisis de los resultados de las inspecciones con base en el archivo denominado “Reporte consolidado DGIFT” (que contiene la misma información que la base “Inspecciones Ordinaria y Extraordinarias 2021”), ya que tiene un registro más completo sobre el número de expedientes y con ésta se puede verificar el seguimiento a las 923 visitas de inspección ordinarias y extraordinarias realizadas por la DGIFT, en 2021.

Se identificó que, de las 923 inspecciones realizadas en 2021, la DGIFT desahogó el 75.3% (695) de las visitas de inspección, el 16.6% derivó en un informe y el 8.1% tuvieron un resultado negativo, de su análisis, se observó que los resultados de las inspecciones están catalogados de forma genérica, ya que no especifica a qué tipo de “informe” se refiere el resultado, ni en qué sentido se puede clasificar como “negativa”, por lo que no contiene un registro detallado y claro de su información.

Para verificar el seguimiento dado al desahogo de las inspecciones realizadas por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo (ORFT) de las 32 entidades federativas, mediante el indicador “Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones”, se analizó la base de datos “BDD Resultados 2021”, proporcionada como sustento del cumplimiento de las metas de los indicadores del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”; sin embargo, se detectaron inconsistencias en el registro de las inspecciones “desahogadas”, ya que se registró el mismo término en tres columnas diferentes y con cifras distintas; aun haciendo la suma

sobre todas las catalogadas como “desahogadas” (35,474), sus cifras no son consistentes con los informado (36,121), por lo que no evidenció la totalidad del número de inspecciones desahogadas reportadas en la Cuenta Pública y, por ende, el cumplimiento de la meta en un 107.5%, ya que sus bases internas indican que fueron 34,779 de las ORFT y 695 de la DGIFT, que suman un total de 35,474 inspecciones desahogadas, pero reportó en la ficha técnica del indicador 36,121 casos, lo que representó una diferencia de 647 inspecciones desahogadas, aunado a que en esta base de datos no se puede identificar el número de los expedientes que integraron los datos globales, ni más datos específicos sobre la situación de éstos a 2021.

De acuerdo con el proceso de inspección, en el caso de que se detecten defectos que constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores, se dictarán medidas correctivas o preventivas ante lo cual el centro de trabajo deberá comparecer y si no lo solventa, las autoridades del trabajo deberán notificar el emplazamiento de medidas, para posteriormente realizar una inspección de comprobación de medidas. Al respecto, para verificar las medidas dictadas en 2021, se revisó la base de datos “Anexo 7.1 y 7.2 2021 Medidas Decretadas”, en la cual se consolidó la información de 24 expedientes (sin especificar a qué tipo de inspección pertenecen), correspondientes a Coahuila (15), Guanajuato (7), Puebla (1) y Ciudad de México (1), y con su análisis se identificó lo siguiente:

SEGUIMIENTO A LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y PREVENTIVAS, DECRETADAS EN LA INSPECCIÓN DE TRABAJO, POR EXPEDIENTE GENERADO EN 2021

CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO DE LAS INSPECCIONES DE TRABAJO	CANTIDAD DE CENTROS DE TRABAJO
<b>Giro del Centro de Trabajo</b>	
Mina	15
Construcción	7
Automotriz	1
Residuos químicos	1
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>Medidas Precautorias</b>	
Restricción de acceso y limitación de operaciones	11
Limitación de operaciones	7
Restricción de acceso	6
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>Medidas Físicas</b>	
Contar con dos obras generales de ventilación separadas de forma tal que, si una de ellas resulta contaminada u obstruida a consecuencia de un incendio, la otra puede servir como medio de escape. La cual debe de contar con líneas de vida con elementos que indiquen el sentido de la salida, señales de seguridad y letreros que tengan materiales reflejantes o fluorescentes.	4
Asegurar mediante tirantes o separadores al elemento de fortificación contiguo.	1
Contar con sistema de registro, por cada turno de trabajo, del acceso y salida de los trabajadores de la mina subterránea, e identificar en todo momento su ubicación por áreas o zonas en un plano, preferentemente en tiempo real.	1
Contar con un plan de fortificación con el fin de mantener el control de los desplazamientos y mantenimiento de la estabilidad de los estratos de la mina	1
Contar con un sistema de ventilación e implementarlo de acuerdo al plan general de ventilación.	1
Instalar sensor de gas metano en la descarga del abanico principal.	1
No se cuenta con sistemas de ventilación de conformidad con el capítulo 8-ventilación, incluyendo al menos lo previsto en el numeral 8.1 de la Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008 Seguridad para	1

CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO DE LAS INSPECCIONES DE TRABAJO	CANTIDAD DE CENTROS DE TRABAJO
<b>minas subterráneas de carbón</b>	
No se prevé en la mina, para cada sitio de trabajo en el interior de la mina, con dos salidas, cada una de las cuales deberá estar conectada a medios distintos, en la salida, a la superficie, a excepción de las frentes de desarrollo después del último crucero de aire;	1
Proporcionar equipo de protección personal a los trabajadores del interior de la mina consistente en, botas de hule con puntera, lentes, autorrescatadores, guantes y ficha metálica.	1
Proteger las entradas de las obras mineras con brocales y fuera del alcance de las avenidas de aguas superficiales en cada cueva.	1
Remover, retirar, o reparar la barda perimetral colapsada, por riesgo de caída de la misma sobre las áreas de trabajo, efectuado únicamente por personal capacitado y adiestrado para tal efecto.	1
Se debe mantener una reserva permanente de polvo inerte en el exterior de la mina de al menos 750 kg para casos de emergencia.	1
Supervisar que se cumpla con las medidas de seguridad dispuestas en los instructivos, manuales o procedimientos para la instalación, operación y mantenimiento de los sistemas o equipos utilizados en los trabajos en altura	1
Verificar al menos una vez por mes, que la incombustibilidad se encuentre al menos en 85%, de conformidad con un procedimiento que para tal efecto se establezca.	1
N/A	--
<b>Total</b>	<b>17</b>
<b>Medidas Documentales</b>	
Actualizar el estudio geo-hidrológico, para prevenir inundaciones, tomado en consideración las circunstancias que ocasionaron el accidente ocurrido el 4 de junio de 2021	1
Capacitar a los trabajadores involucrados en el mantenimiento a la maquinaria y equipo, sobre el procedimiento seguro, tomando en consideración las instrucciones contenidas en el manual del fabricante.	1
Contar con estudio geohidrológico, para prevenir inundaciones.	2
Contar con análisis de las condiciones preexistentes en las áreas en las que se llevarán a cabo los trabajos en altura, en forma previa a su realización, a fin de identificar los factores de riesgo existentes.	1
Contar con estudios geotécnicos de mecánica de rocas o de mecánica de suelos.	1
Elaborar procedimiento de toma de muestras de polvo de carbón e inerte para determinar la incombustibilidad.	1
Elaborar análisis de riesgo potencial permanentemente actualizado, disponible para los trabajadores.	1
Elaborar el programa específico de seguridad para la operación y mantenimiento de la maquinaria y equipo.	1
Elaborar plan de atención a emergencias derivado de la supervisión y/o ejecución de trabajos en altura	1
Elaborar plan de atención a emergencias derivado de la supervisión y/o ejecución de trabajos en altura.	1
Elaborar plan general de ventilación.	1
Incluir en el registro de los trabajos de barrenación horizontal de reconocimiento, las longitudes de la barrenación.	1
No se cuenta con documento que acredite que se supervisa que los contratistas cumplan con lo establecido en la norma, cuando el patrón convenga los servicios de terceros para realizar trabajos en altura	1
No se cuenta con estudio que garantice que los auto rescatadores permiten a los trabajadores salir a la superficie desde el punto más alejado de la mina	1
No se elabora programa de revisión a los medios de detección y equipos contra incendio, al igual que los sistemas fijos de protección y alarmas de incendio;	1
No se exhibe a la autoridad del trabajo los documentos que la presente Norma le obligue a elaborar y poseer, cuando aquélla así lo requiera	1
Se debe llevar un registro escrito o electrónico de los valores de gas metano (CH4) y de monóxido de carbono (CO), monitoreados a distancia desde una consola exterior o computadora que se encuentre conectada a los instrumentos de medición.	1
N/A	--
<b>Total</b>	<b>18</b>
<b>Restricción Derivada de un Accidente</b>	
NO	10
SI	14

CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO DE LAS INSPECCIONES DE TRABAJO	CANTIDAD DE CENTROS DE TRABAJO
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>Riesgo de Trabajo Fatal</b>	
NO	9
SI	15
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>Número de Fallecidos</b>	
1 persona	2
2 personas	1
7 personas	1
<b>Total</b>	<b>4</b>
<b>Ampliación / Levantamiento</b>	
Ampliación	10
Levantamiento	14
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>Seguimiento a ampliación</b>	
Acredito todas las medidas	13
No acredito la totalidad de las medidas	10
Se dejo sin materia	1
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>Normas Oficiales Mexicanas NO cumplidas</b>	
Artículo 17 fracción I y 18 fracciones I, II, III y IV del Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo	1
NOM-002-STPS-2010 NOM-004-STPS-1999 NOM-005-STPS-1998	1
NOM-004-STPS-1999	1
NOM-006-STPS-2014 Y NOM-004-STPS-1999	1
NOM-009-STPS-2011	5
NOM-023-STPS-2012	1
NOM-032-STPS-2008	14
<b>Total</b>	<b>24</b>
<b>¿Al final, la DGIFT otorgó una opinión favorable en el oficio de determinación?</b>	
SÍ	23
NO	1
<b>Total</b>	<b>24</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la STPS, mediante el oficio núm. 511.-01/29-08-2022/0533 del 29 de agosto de 2022.

N/A: No aplica.

Se verificó que, en 2021, de las 40,470 inspecciones extraordinarias y ordinarias realizadas, la STPS sólo registró el 0.06% (24) respecto de la situación en la atención de las medidas correctivas y preventivas dictadas a los centros de trabajo, así como de la determinación de su ampliación o levantamiento. De la información proporcionada, se identificó lo siguiente:

- En los 24 Centros de Trabajo se dictaron medidas precautorias, principalmente de restricción de acceso y limitación de operaciones.
- 18 tuvieron medidas documentales, referidas a elaborar o actualizar análisis, estudios y procedimientos en materia de seguridad, salud e higiene.
- 17 tuvieron medidas físicas, dirigidas a proteger a los trabajadores de posibles accidentes.



- Se detectaron 15 situaciones de riesgo fatal.
- Se dictaron 14 restricciones derivadas de un accidente.
- 4 centros de trabajo registraron fallecimientos: dos centros de trabajo, automotriz y de construcción, tuvieron un deceso cada uno; un centro de trabajo de minas tuvo 7 fallecimientos, así como otro registró dos fallecimientos, dando un total de 9 defunciones en el sector minero.
- A 14 centros de trabajo se les levantaron las medidas decretadas (en 13 debido a que evidenció todas las medidas y en uno porque se dejó sin materia), mientras que en 10 hubo una ampliación de las medidas, ya que no evidenció el cumplimiento de la totalidad de las medidas
- Para 2021, la DGIFT otorgó una opinión favorable a 23 centros de trabajo, pero en uno persisten las observaciones.

Dado que sólo se obtuvo información sobre 24 centros de trabajo de cuatro entidades federativas, la STPS desconoció el universo, a nivel nacional, de los centros de trabajo en los que se constató la existencia de un peligro o riesgo inminente en relación con las medidas correctivas y preventivas dictadas y sobre la determinación de su ampliación o levantamiento, por lo que no se generó información relevante y de calidad sobre el desempeño de todas las autoridades del trabajo que operaron mediante el Pp E005 y representa un riesgo para que la dependencia se asegure del cumplimiento del artículo 541, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, en el que se establece que los Inspectores deben disponer que se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores.

Respecto de los emplazamientos técnicos y documentales dictados para cumplir con las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo, condiciones generales de trabajo, capacitación y adiestramiento, entre otras reguladas por la legislación laboral y que se asentaron en las actas inspección, relacionados con los emplazamientos técnicos y documentales, emitidos directamente por la DGIFT o por conducto de las ORFT en las entidades federativas, se identificó que la STPS no contó con criterios establecidos en algún documento de la dependencia, en los que se especifique bajo qué términos o circunstancias se pueden asignar de 0 a 90 días, sólo es claro en las inspecciones en materia de Condiciones Generales de Trabajo y Capacitación y Adiestramiento para siempre otorgar 30 días, de acuerdo a lo determinado en el Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SIAPI), pero en otras materias de inspección (como seguridad e higiene; legitimación; constatación y actualización de datos; visita de constatación del Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas (REPSE); visita democracia sindical; visita PASST; supervisión; comprobación de medidas; verificación de huelga; determinación de competencia administrativa, y agencias de colocación,) lo deja a consideración de cada inspector o autoridad del trabajo, ya que únicamente se informó lo siguiente:

“El Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SIAPI) cuenta con un apartado para asignar los días de los plazos que se otorgan para el cumplimiento de las medidas, dicho apartado se denomina ‘PLAZO PARA MEDIDA’, la manera en que se designan los días de los plazos que se otorgan para el cumplimiento de las medidas en los emplazamientos técnicos (0, 15, 30, 60 o 90 días), es con base a los siguientes criterios:

- Complejidad de la elaboración del documento requerido con base en lo señalado en las Normas Oficiales Mexicanas.
- Si el requerimiento solicitado implica la seguridad y salud de los trabajadores.
- Procedimientos para realizar actividades en específico, acreditación de la capacitación y adiestramiento, registros de las actividades específicas realizadas por el personal capacitado, autorizaciones para realizar alguna actividad riesgosa, etc.
- Aquellos estudios que solamente pueden ser realizados por una unidad de verificación o laboratorio de pruebas con lo cual se acredite el cumplimiento de la normatividad aplicable.

En cuanto a las inspecciones en materia de Condiciones Generales de Trabajo y Capacitación y adiestramiento, se conceden en todos los requerimientos documentales 30 días para que la empresa solvente los incumplimientos.”

La STPS informó que incluyó en su sistema SIAPI un apartado en el que los inspectores o autoridades del trabajo podrán otorgar 0, 15, 30, 60 o 90 días para el cumplimiento de las medidas en los emplazamientos técnicos, sin evidenciar los criterios establecidos en algún documento de la dependencia, en los que se especifique bajo qué términos o circunstancias se pueden asignar cierta cantidad de días y si dichos días serán hábiles o inhábiles; tampoco aportó los criterios establecidos para los emplazamientos de tipo documentales.

Con la revisión de la base de datos “Emplazamientos Técnicos y Documentales 2021” de la DGIFT, a partir de una fórmula de Excel para conocer los días hábiles (laborales) otorgados a los centros de trabajo para la presentación de pruebas, realizada con base en las 69 fechas correctamente registradas de los 73 expedientes correspondientes al ejercicio fiscal 2021, la ASF detectó que, en promedio, la STPS otorgó 7 días hábiles a los centros de trabajo para cumplir con las medidas dictadas.

Además, con los datos registrados, también se pudo identificar los tipos de emplazamientos determinados, y evidenció que la dependencia sólo contó con el registro del tipo de emplazamiento de 73 de los expedientes de la DGIFT, de los cuales, 30 fueron Emplazamiento Técnico con Comparecencia, 14 Emplazamiento Técnico sin Comparecencia, 18 fueron de Emplazamiento Documental con Comparecencia y 11 de Emplazamiento Documental sin Comparecencia; sin embargo, la STPS desconoce la situación de los emplazamientos dictados por medio de las ORFT.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

La dependencia fiscalizada proporcionó una nota explicativa para precisar que en las bases de datos se pueden asentar dos tipos de resultados, cuando las inspecciones no son desahogadas, un caso es el de “informe” para asentar que no se realizó la inspección por causas ajenas a la voluntad del patrón o de su representante u otras causas, mientras que se registra la palabra “negativa” para los casos en la que el patrón o su representante legal impidió a la Autoridad del Trabajo el desahogo de la inspección en su centro de trabajo. Por lo que, tomando en cuenta dicha aclaración, de las 923 inspecciones registradas por la DGIFT, el 24.7% (228) de las actividades de inspección no se realizó en 2021.

Asimismo, la STPS manifestó que los plazos a cumplir con las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo, condiciones generales de trabajo, capacitación y adiestramiento y otras materias reguladas por la legislación laboral, están señalados en el artículo 36 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, el cual fue reformado el 23 agosto de 2022. Con el análisis del argumento sobre dicho ordenamiento legal, se identificó que, tanto el que estuvo vigente en 2021 como el reformado en 2022, el citado artículo establece lapsos de tiempo que pueden ir desde la aplicación inmediata y observancia permanente hasta el otorgamiento de 90 días hábiles, anteriormente, y que ahora ~~es hasta~~ no puede ser mayor de 30 días hábiles, además de que en la reforma existe la posibilidad de prórroga con el límite de otros 30 días hábiles, mientras que otras materias reguladas por la legislación laboral, que por su importancia así lo requieran, el patrón o el representante legal contarán con el plazo de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta respectiva, por lo que la dependencia aclaró que el plazo máximo de 90 y 30 días se refieren a días hábiles, y en materia de condiciones generales de trabajo; seguridad y salud en el trabajo; capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y otras materias reguladas por la legislación laboral, que por su importancia así lo requieran, el patrón o el representante legal contarán con el plazo de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta respectiva.

Sin embargo, como resultado de los trabajos de auditoría, se detectó que, en promedio, la STPS otorgó 7 días hábiles a los centros de trabajo para cumplir con las medidas dictadas y se verificó que el Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SIAPI) contó con un apartado para asignar los días de los plazos que se otorgaran para el cumplimiento de las medidas, denominado “PLAZO PARA MEDIDA”, siendo ésta la manera en que se designaron los días de los plazos para el cumplimiento de las medidas en los emplazamientos técnicos (0, 15, 30, 60 o 90 días), con base en unos criterios que fueron descritos en un documento simple de Word, pero éstos no formaron parte de algún documento oficial emitido por la STPS, que le dé certeza, legalidad, confiabilidad y vigencia, ni aparece en el documento quién autorizó que dichos criterios deben ser observados por los inspectores, pues únicamente, en un sistema informático, se incluyó un apartado en el que los inspectores o autoridades del trabajo podrán otorgar 0, 15, 30, 60 o 90 días para el cumplimiento de las medidas en los emplazamientos técnicos, sin especificar bajo qué términos o circunstancias se pueden asignar cierta cantidad de días (como los 15 o 30). Por lo anterior, persiste la observación, a

fin de dar claridad sobre el otorgamiento de plazos menores al máximo estipulado para el cumplimiento de las medidas en los emplazamientos técnicos y de tipo documentales, para que en los ejercicios fiscales subsecuentes se precise en qué casos se otorgarán lapsos intermedios al límite de plazo.

Respecto de la observación de que la STPS no evidenció el cumplimiento de la meta del indicador “Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones” en un 107.5%, ya que en sus bases internas se registraron 35,474 inspecciones desahogadas, faltando 647 inspecciones por desahogar para alcanzar las 36,121 reportadas, la STPS señaló que “en el marco del programa son 35,431 de las ORFT + 695 de la DGIFT dando un resultado de 36,126”. En este punto es necesario precisar que, para verificar el seguimiento dado al desahogo de las inspecciones realizadas por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo (ORFT) de las 32 entidades federativas, mediante el indicador “Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones”, la ASF analizó la base de datos “BDD Resultados 2021”, proporcionada como sustento del cumplimiento de las metas de los indicadores del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”; sin embargo, se detectaron inconsistencias en el registro de las inspecciones “desahogadas”, ya que se registró el mismo término en tres columnas diferentes y con cifras distintas; aun haciendo la suma sobre todas las catalogadas como “desahogadas” (35,474), sus cifras no son consistentes con los informados (36,121), por lo que no evidenció la totalidad del número de inspecciones desahogadas reportadas en la Cuenta Pública y, por ende, el cumplimiento de la meta en un 107.5%, ya que sus bases internas indican que fueron 34,779 de las ORFT y 695 de la DGIFT, que suman un total de 35,474 inspecciones desahogadas, pero reportó en la ficha técnica del indicador 36,121 casos, lo que representó una diferencia de 647 inspecciones desahogadas, aunado a que en la base de datos de las ORFT no se puede identificar el número y detalle de los expedientes que integraron los datos globales, ni más datos específicos sobre la situación de éstos a 2021 (cabe señalar que en el caso de las bases de datos de la DGIFT sí se puede revisar el detalle del número de expediente y el resultado sobre su desahogo). Dado que la propia ASF hizo la suma de los datos de las ORFT y de la DGIFT, a fin de determinar el cumplimiento de la meta del indicador, y ya que el total registrado fue de 35,474 inspecciones desahogadas y no las 36,126 sumadas por la dependencia, persiste esta observación, a fin de que la STPS cuente con sistemas de información integrales en los que se vean reflejados todos los resultados sobre la efectividad en el desahogo de las inspecciones, se establezca de forma clara los resultados de las inspecciones a nivel nacional, sin la necesidad de que tenga diferentes tipos de bases de datos con información parcial por las unidades responsables del Pp E005.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuente con sistemas de información integrales en los que se vean reflejados los resultados sobre la efectividad en el desahogo de las inspecciones; se establezcan de forma clara los resultados de las inspecciones; cuente con los datos a nivel nacional de los centros de trabajo en los que se constató la existencia de un peligro o riesgo inminente en relación con las medidas correctivas y preventivas

dictadas, y sobre la determinación de su ampliación o levantamiento así como de los emplazamientos técnicos y documentales determinados por todas las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, para dar cumplimiento a los artículos 39, párrafos primero y segundo, del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones; 18, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13 Usar Información relevante y de calidad, 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.

#### **2021-0-14100-07-0352-07-007 Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social emita los criterios para establecer los plazos a cumplir con las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo, condiciones generales de trabajo, capacitación y adiestramiento y otras materias reguladas por la legislación laboral, contenidas en las actas levantadas por los inspectores, en un documento que sea emitido oficialmente por la dependencia, para dar cumplimiento al artículo 18, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

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.

#### **6. Instauración del proceso administrativo sancionador**

Con el objeto de constatar que la STPS dio a conocer las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo; instauró el procedimiento sancionador y, en su caso, denunció la comisión de delitos, la ASF solicitó una nota explicativa sobre el alcance y efectos del procedimiento administrativo sancionador y sobre la participación que tiene la STPS en este proceso; las bases de datos en Excel siguientes: sobre las diligencias de notificación derivadas de las inspecciones y de la instauración del procedimiento administrativo sancionador, de los centros de trabajo que fueron sancionados y que se registraron en proceso, de los casos que fueron remitidos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o a la autoridad que corresponda, las actuaciones de inspección de las que se desprendan presuntas violaciones a la legislación laboral, de los casos que fueron denunciados ante el Ministerio Público debido a una posible comisión de delitos o, en su caso, la justificación de la inexistencia de este hecho, así como su situación al 31 de diciembre de 2021.

Además, la ASF solicitó el reporte consolidado en el que se refleje el total de las visitas de inspección (ordinarias y extraordinarias) y los centros de trabajo en los que se constató el incumplimiento de las medidas ordenadas o que no evidenciaron el cumplimiento de la normativa laboral, por cada una de las Autoridades del Trabajo, así como los informes, reportes o evidencia que sustente lo reportado; bases de datos sobre las solicitudes presentadas para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, por cada una de las Autoridades del Trabajo, anexando los informes, reportes o evidencia que sustente dichas bases; los informes, reportes o evidencia de los emplazamientos realizados por cada una de las Autoridades del Trabajo, respecto de las audiencias, los acuerdos de admisión, preparación y desechamiento de las pruebas, y sobre los acuerdos de cierre del procedimiento administrativo sancionador, por cada una de las Autoridades del Trabajo, realizados en 2021.

En respuesta, la Secretaría proporcionó diversa información, como se muestra en el desarrollo del presente resultado.

Con la revisión de la base de datos “ANEXO 6.1 Reporte consolidado de inspecciones Ordinarias y Extraordinarias 2021”, correspondiente a la información capturada por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), se identificó que ésta sólo contiene información de las entidades federativas de Ciudad de México, Estado de México, Sinaloa, Hidalgo y Morelos, y que de 923 valores únicos de expedientes registrados, en 26 casos de visitas de inspección ordinarias se emplazaron medidas a los centros de trabajo para que cumplan con las disposiciones en materia laboral, de los cuales, en 16 expedientes se registró la atención completa de las observaciones y en los otros 10 quedaron temas pendientes por evidenciar el cumplimiento de la normativa laboral.

Con la revisión de la base “6.2 SIPAS 2021”, se verificó que, de estos 10 que quedaron con temas pendientes por evidenciar, en 9 se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, faltando la solicitud procedente del expediente número 221/000273/2021/M de la inspección ordinaria en materia de comprobación en seguridad e higiene, quien tenía una medida pendiente por confirmar en el cumplimiento de las disposiciones laborales, por lo que no atendió lo señalado en el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, el cual establece que en caso de que no se evidencié documentalmente el cumplimiento de la normatividad laboral se solicitará al área competente de las Autoridades del Trabajo, se inicie el procedimiento administrativo sancionador.

Es importante mencionar que en la base “6.2 SIPAS 2021” se registraron 106 solicitudes de “inicio de procedimiento administrativo sancionador”, por lo que de los 97 casos restantes (sin contar los 9 casos en los que se proporcionó información sobre el número de medias emplazadas pendientes por cumplir), no se obtuvo algún antecedente sobre dichas inspecciones en algún otro archivo proporcionado por la dependencia, por lo que no se proporcionaron los elementos suficientes para verificar el motivo del resultado de la calificación de esas 97 actas que también tuvieron solicitud del inicio del procedimiento

sancionador, en 2021, lo que denota deficiencias en los sistemas de información de la entidad fiscalizada y falta de control sobre sus registros.

En la base de datos “17.2 REPORTE ATP 2021”, se verificó que de los 10 casos que quedaron con temas pendientes por evidenciar, en 9 se practicaron las diligencias de notificación del inicio al procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, no se identificó el número de acuerdo de la solicitud para el expediente número 221/000273/2021/M, ya que no se evidenció la práctica de las diligencias de notificación derivadas de la instauración del procedimiento administrativo sancionador y tampoco se evidenció la determinación de la procedencia de remitir a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, o bien a la autoridad que corresponda, para los efectos legales procedentes, las actuaciones de inspección de las que se desprendan presuntas violaciones a la legislación laboral.

Esta última base de datos contiene información de un total de 99 números de acuerdo de trámite, de los cuales 90 no se registraron en el archivo “ANEXO 6.1 Reporte consolidado de inspecciones Ordinarias y Extraordinarias 2021”, por lo que tampoco se pudo revisar su trazabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, ya que la dependencia fiscalizada no generó información relevante y de calidad sobre la constatación o no del cumplimiento de las medidas emplazadas, respecto de todas las inspecciones realizadas a nivel nacional.

El resultado del cruce de las bases de datos “ANEXO 6.1 Reporte consolidado de inspecciones Ordinarias y Extraordinarias 2021”, “6.2 SIPAS 2021” “17.2 REPORTE ATP 2021”, teniendo como eje el número de medidas emplazadas a los centros de trabajo y el número de expediente, se identificó que de los 26 casos de visitas de inspección ordinarias en los que se emplazaron medidas a los centros de trabajo para que cumplan con las disposiciones en materia laboral, 16 expedientes registraron la atención completa de las observaciones y en los otros 10 quedaron temas pendientes por evidenciar el cumplimiento de la normativa laboral, pero sólo en 9 se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador y se emitió la diligencia ante los centros de trabajo con observaciones.

Con la revisión de la base de datos “17.6 SIPAS 2021”, se constató que la dependencia tiene registrados, para 2021, 99 solicitudes de inicio del procedimiento administrativo sancionador, remitidos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o a la autoridad que corresponda por presuntas violaciones a la legislación laboral, de los cuales, 7 coincidieron con el número de expediente de los casos en los que se emitió el número de acuerdo de trámite para informar de dicha situación a los sujetos de revisión, conforme a la base datos “ANEXO 6.1 Reporte consolidado de inspecciones Ordinarias y Extraordinarias 2021” (que contiene la información del universo de inspecciones realizadas por la DGIFT), pero no se solicitaron para los expedientes 210/000254/2021/M, 221/000295/2021/M y 221/000273/2021/M, correspondientes a tres centros de trabajo que no evidenciaron el cumplimiento de 43, 2 y 1 medidas emplazadas, respectivamente.

Respecto de los resultados del trabajo realizado por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo (ORFT), sobre la constatación del incumplimiento de las medidas ordenadas por

los inspectores del trabajo y las solicitudes presentadas para dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, no se precisó la información que permitiera darle seguimiento a las 547 inspecciones ordinarias y extraordinarias realizadas en 2021.

De acuerdo con el esquema de operación del Pp E005, una vez recibida la solicitud de inicio del procedimiento administrativo sancionador, el área competente de las Autoridades del Trabajo emplazará al patrón o a la persona que se le impute para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas, excepciones y ofrezca pruebas. Para verificar este paso, se revisaron las bases de datos “8.1 RC” y “8.1” que, en este paso, contienen la información integral de las 32 entidades federativas, referentes a la entidad, ORFT, número de expediente y fecha de notificación de emplazamiento; sin embargo, se detectaron que, de los 3,394 números de expedientes registrados, 25 valores estaban duplicados y que éstos correspondieron a diferentes centros de trabajo, aunado a que se identificaron 59 emplazamientos realizados en 2022, lo que evidenció que no hay consistencia ni confiabilidad en los datos proporcionados por la STPS, por lo que no se tuvo la información suficiente para visualizar la trazabilidad de los emplazamientos realizados.

Respecto de las pruebas recibidas por la dependencia y la emisión del acuerdo de admisión, preparación o desechamiento de las mismas, se revisó la base del numeral 8.2, que contienen 3,419 números de expedientes, de los cuales, 62 valores están duplicados y tienen nombres de centros de trabajo diferentes, y las fechas de notificación del Acuerdo de Admisión, Preparación y Desechamiento de Pruebas registraron: N/A en 16 casos, “pendiente de notificar” 159, “por notificar” 2, uno con fecha de 2012, uno con el año “201”, uno de 2018, uno de 2020 y 124 son correspondientes a 2022. Además de que en la fecha de desahogo de pruebas se registraron conceptos diversos como: N.A., N/A, No aplica, “No existe”, sin audiencia y 239 celdas están vacías. En la base del numeral 8.3, que contiene información sobre el acuerdo dictado sobre el cierre del procedimiento y su resolución de 3,511 expedientes, se detectaron 101 valores duplicados y que contenían diferente nombre del centro de trabajo; se identificaron tres expedientes de 2012, 2018 y 2020; 132 con fecha de notificación del Acuerdo de cierre del procedimiento administrativo sancionador de 2022; 161 por notificar o pendiente de notificar; uno sin notificar, y 19 expedientes sin información al respecto (celdas vacías). Por lo que tampoco hay consistencia ni confiabilidad en estos datos proporcionados por la STPS, ya que no se aportó la información clara y suficiente para revisar la relación de las pruebas emitidas por el emplazado, la emisión del acuerdo y la audiencia de desahogo correspondiente, lo que denota deficiencias en la generación y utilización de información relevante y de calidad.

Para la revisión de las sanciones impuestas, se revisó la base 9.1, en la cual se registraron 2,996 números de expedientes con sanciones impuestas, en la que se identificaron 46 valores duplicados y 81 registros con fechas diferentes a 2021. De 2,869 casos de sanciones impuestas, en 2021, se impuso un monto total de 571,502.7 miles de pesos de multa, por visitas de inspección que iniciaron su expediente de 2016 a 2021, pero que su fecha de resolución condenatoria corresponde al ejercicio fiscal en revisión.



En la base de datos del numeral 9.2, correspondiente a Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero y Jalisco, se identificaron 65 números de expedientes con información suficiente sobre las denuncias de hechos formuladas ante el Ministerio Público (once casos se descartaron, debido a que no se asentó un número de expediente, tampoco contiene la empresa, fecha ni motivo de la denuncia, y otros 19 tienen fechas de registro corresponden a años diferentes a 2021), de éstos, se identificaron los motivos de denuncia formuladas por la STPS ante el Ministerio Público y registrados en cinco entidades federativas, que se dieron en mayor medida por “negativa patronal”, al representar el 89.2% (58) de las 65 denuncias registradas, por “restricción” en un 4.6% (3), “salario mínimo” 30.1% (2), “capacitación” 1.5% (1) y “trabajo de menores” 1.5% (1); y, dado que los datos identificados no corresponden a la totalidad del trabajo realizado por las unidades responsables, la STPS evidenció que desconoció el total de denuncias presentadas ante el Ministerio Público.

Por otra parte, la base de datos del numeral 9.3 también presentó deficiencias en sus registros, ya que se detectaron 25 valores duplicados, 117 celdas vacías sobre la entrega de oficio a la autoridad fiscal, 207 fechas diferentes al ejercicio fiscal en revisión y datos que se registraron con el número “0” o la letra “Q”, por lo que la ASF no contó con los elementos suficientes y de calidad para verificar las resoluciones remitidas a la autoridad fiscal, por cada una de las Autoridades del Trabajo, en 2021.

La evidencia no fue suficiente ni de calidad para revisar que las Autoridades del Trabajo formularán denuncia de hechos ante el Ministerio Público; remitirán a la autoridad fiscal las copias de las resoluciones que se dicten, a fin de que ésta proceda a hacer efectivas las multas impuestas, y que las autoridades fiscales deberán informar a las Autoridades del Trabajo de las multas que bimestralmente hagan efectivas, a través de los mecanismos conducentes que permitan identificarlas y darles seguimiento, tampoco se proporcionó la evidencia para verificar que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo supervisó que las Oficinas de Representación Federal del Trabajo en las entidades federativas efectúen esta denuncia cuando proceda, ya que no tuvo un control sobre la situación y avance en las resoluciones dictadas de las actuaciones que pudieran resultar en la comisión de un delito, de las resoluciones dictadas y de las multas impuestas, a nivel nacional.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

La dependencia fiscalizada proporcionó una nota explicativa en la que detalló la situación de tres expedientes que no evidenciaron el cumplimiento de 43, 2 y 1 medidas emplazadas, respectivamente y, como evidencia documental, proporcionó los oficios 221/DSSIT/1409/2021 de fecha 09 de noviembre de 2021, 221/DGIFT/DEI/49/2021 de fecha 16 de noviembre de 2021 y 221/AT/0028/2021 de fecha 15 de octubre de 2021, de lo cual se constató que éstos fueron emitidos y firmados por el Director de Supervisión y Seguimiento de la Inspección del Trabajo, y que se remitieron al Director de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a fin de iniciar la instauración del procedimiento administrativo sancionador. Con la nueva información proporcionada se

constató que, en el caso de los primeros expedientes, se verificó que sí procedió el inicio del procedimiento administrativo sancionador, mientras que en el tercer caso, se presentó copia del Acuerdo en el que se asentó que el Centro de Trabajo cumplió con las medidas de acción correctiva y preventiva, por lo que se desvirtuaron las observaciones realizadas en la visita de inspección.

Respecto de las demás observaciones realizadas, en cuanto a la falta de control sobre la situación y avance en las resoluciones dictadas de las actuaciones que pudieran resultar en la comisión de un delito, de las resoluciones dictadas y de las multas impuestas a nivel nacional, la dependencia fiscalizada no proporcionó información al respecto, por lo que persiste la recomendación al desempeño, a fin de que la dependencia fortalezca sus mecanismos de control para la generación de información relevante y de calidad que permita rendir cuentas sobre la instauración del procedimiento administrativo sancionador y las multas impuestas, de manera integral y consolidada, como resultado de la operación del Pp E005.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social implemente procedimientos de control y registro para que todas las unidades responsables del Programa presupuestario E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales" generen información relevante y de calidad sobre las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo que detecten en todas las visitas de inspección realizadas; cuente con el registro integral de los centros de trabajo que evidencien documentalmente las medidas emplazadas; dé seguimiento a los casos en los que se constate el incumplimiento de las medidas ordenadas, y verifique la aplicación del proceso de instauración del procedimiento administrativo sancionador, e identifique y dé seguimiento a las multas que se hagan efectivas por la autoridad fiscal, para dar cumplimiento a los artículos 540, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo; 36, último párrafo, 52, 57, 58, 60, 62 y 64 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones; 18, fracciones XXVIII, XXX y XXXI, del Reglamento Interior de la STPS, y segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13 Usar Información relevante y de calidad, 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.

## 7. Evaluación y supervisión al desempeño de los inspectores

La evaluación y supervisión al desempeño de los inspectores federales del trabajo busca dar seguimiento a los procesos de inspección realizados en los centros de trabajo con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral.

Con el propósito de determinar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) evaluó y supervisó el desempeño de los inspectores que participaron en la operación del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, la STPS proporcionó el Programa de Supervisión a la Inspección Federal del Trabajo 2021 cuyo objetivo es “Supervisar y dar seguimiento puntual a los procesos de inspección implementados por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo y sus Unidades Subalternas, así como a la actuación de los Inspectores Federales del Trabajo en el desarrollo de sus funciones”.

El mencionado Programa de Supervisión a la Inspección Federal del Trabajo 2021 incluye una calendarización de fechas para realizar visitas de supervisión a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, fechas que en términos generales no fueron cumplidas; sin embargo, el Programa de referencia también establece que “Las fechas antes enunciadas pueden sufrir modificaciones, atendiendo cargas de trabajo, cuestiones administrativas o presupuestales, por lo que dichas fechas serán tomadas únicamente como referencia y podrán ser modificadas de acuerdo a la gestión realizada por la Dirección de Supervisión y Seguimiento a la Inspección del Trabajo”.

Dicha Secretaría también proporcionó 128 archivos, de cuyo análisis se determinó que la Unidad de Trabajo Digno evaluó las actividades de las Oficinas de Representación Federal, debido a que contienen los informes de evaluación trimestral de las Oficinas de Representación Federal del Trabajo, los cuales mostraron las metas, logros y avances de las inspecciones.

Por otra parte, la STPS proporcionó un archivo en formato Excel denominado “10.1 Supervisiones IFT 2021” que contiene la base de datos de las inspecciones de supervisión de inspectores federales, mediante el cual se especificó que la STPS llevó a cabo 42 inspecciones en distintas entidades federativas (Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) con el objeto de supervisar las actividades realizadas por los inspectores federales del trabajo durante el ejercicio 2021.

Asimismo, la STPS también proporcionó, en formato Excel, un archivo denominado “Base de datos de las visitas a las Oficinas de Representación”, así como un archivo denominado “Base de datos de los informes de resultados de las visitas de supervisión”, a partir de los cuales se detalló que se llevaron a cabo 21 inspecciones con el objeto de supervisar a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo en distintas entidades federativas durante el ejercicio 2021 de las cuales 16 tuvieron como resultado el Archivo, 4 el OIC y 1 se encuentra en valoración de pruebas.

**8. Contribución del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” para propiciar el trabajo digno en todas las relaciones laborales**

Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva. Lo anterior, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo.

Para verificar que las actividades realizadas por la STPS, mediante el Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” contribuyeron a propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales, la ASF solicitó las bases de datos y evidencia documental que sustenten los resultados de los indicadores del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” en el cumplimiento de sus metas; una nota explicativa sobre la contribución del Pp E005 al trabajo digno o decente, en la que se detalle cómo midió el efecto de la operación del programa, tanto cuantitativa como cualitativamente; base de datos de la población potencial, objetivo y atendida del Pp E005; evidencia documental del efecto de las visitas de inspección en los centros de trabajo, en relación con el respeto pleno a la dignidad humana del trabajador y en el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, y el reporte consolidado sobre la situación de los centros de trabajo en el cumplimiento de las normas laborales, en 2021. Al respecto, la Secretaría contestó como se muestra en el desarrollo del presente resultado.

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E005, la STPS definió un indicador a nivel de propósito denominado “Porcentaje de centros de trabajo con condiciones de trabajo digno”, cuya meta y resultado se muestran en el cuadro siguiente:

## INDICADOR “PORCENTAJE DE CENTROS DE TRABAJO CON CONDICIONES DE TRABAJO DIGNO” DE LA STPS, 2021

<b>Indicador:</b>	Porcentaje de centros de trabajo con condiciones de trabajo digno.					
<b>Fórmula:</b>	(Centros de Trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral en el periodo t / total de centros de trabajo (población objetivo)*100					
<b>Unidad de medida:</b>	Porcentaje					
<b>Nivel:</b>	Propósito					
<b>Frecuencia de medición:</b>	Trimestral					
Meta establecida			Resultado obtenido – PASH			Cumplimiento %
Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula %	Numerador	Denominador	Sustitución de los valores en la fórmula %	
(a)	(b)	(c)=(a)/(b) x 100	(d)	(e)	(f)=(d)/(e) x 100	(g)=(f)/(c) x 100
21,970	33,800	65.0	21,129	33,800	62.5	96.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la ficha técnica del indicador y del Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, Cuenta Pública 2021, proporcionados por la STPS mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022.

Con el objeto de verificar el cumplimiento de la meta del indicador “Porcentaje de centros de trabajo con condiciones de trabajo digno”, se revisó la base de datos “BDD Resultados 2021” y los “Informes en materia de Inspección Federal” de las entidades federativas, en los que se incluyeron datos sobre el número de inspecciones ordinarias, extraordinarias, de comprobación y de constatación de datos a las empresas; resultados de las actividades canceladas, informes, negativas y desahogadas; el impacto de las inspecciones con el número de empresas visitadas por inspecciones, trabajadores beneficiados y restricciones de acceso y/o limitación de operaciones; actividades de notificación con el dato de citatorios entregados, empresas visitadas por notificación, notificaciones de Procedimiento Administrativo de Sanción (jurídicas), notificaciones de procedimiento inspectivo (inspección) y otras notificaciones; sobre la actas calificadas, emplazamientos técnicos, solicitudes de sanción, constancia de archivo (acuerdos de reprogramación), acuerdos de archivo (actas sin violaciones); sobre los accidentes “Infodel” enviados a UDFT [Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo] y accidentes reportados a la DFT [Delegación Federal del Trabajo], y las medidas precautorias y restricción de quejas en la restricciones de acceso y limitación de operaciones, así como de quejas recibidas en Delegación. Sin embargo, ni en la base de datos ni en los informes de inspección se registraron datos para la variable de “Centros de Trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral”, por lo que la STPS no contó con los medios necesarios para que todas sus unidades responsables del Pp E005 generaran y utilizaran información relevante y de calidad que contribuya al logro de las metas y objetivos institucionales, lo que provocó falta de información sobre su desempeño, en términos de eficacia.

En la CP 2021, la STPS informó que “al cierre del año, el valor del indicador se situó en 62.5, de la meta aprobada de 65.0, derivado de 21,129 centros de trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral en el periodo, de los 33,800 centros de trabajo (población objetivo). El porcentaje de cumplimiento del indicador fue de 96.2 respecto a la meta aprobada. El 12 de mayo de 2021 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, firmaron un convenio para colaborar en

las acciones de verificación de procedimientos de democracia sindical, consultas sobre aprobación y legitimación de contratos colectivos de trabajo, por lo que parte de las actividades de inspección fueron canalizadas a las actividades de vigilancia en la legitimación de contratos colectivos de trabajo, esto redujo ligeramente las actividades de vigilancia de la normatividad laboral”; sin embargo, la dependencia no evidenció los 21,129 centros de trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral en el periodo, ni cuál fue el resultado de las actividades realizadas en materia de vigilancia de la democracia sindical, tampoco especificó cuántas y qué actividades de vigilancia en la legitimación de contratos colectivos de trabajo realizó. Además, con la revisión del “Formato\_Evolucion\_de\_la\_Cobertura\_2008-2021” y “Poblaciones 2021 y 2022”, se identificó que la STPS registró un universo de 456,062 centros de trabajo y consideró que tuvo una población atendida del 98.1%, al inspeccionar 32,162 centros de trabajo de los 32,800 que tenía por objetivo, en 2021, pero dichas cifras no coinciden con lo reportado en la Cuenta Pública, por lo que la dependencia fiscalizada no evidenció el cumplimiento de la meta en un 96.2%.

En el documento “21.1 Nota Explicativa Contribución”, la STPS informó que “durante 2021 se realizaron 42,653 actividades de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral en 31,239 centros de trabajo, como resultado de dichas visitas se dictaron 152,368 medidas, de las cuales 106,933 fueron atendidas en los plazos que indica la ley, esto quiere decir que el 70.2% de los incumplimientos detectados fueron corregidos, lo que significa un avance consistente en pro del respeto a la dignidad de los trabajadores. Respecto de la promoción de mecanismos de auto cumplimiento el programa E005 es el encargado de Promover la suscripción de compromisos voluntarios a través del programa de autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, durante 2021 se firmaron 148 compromisos voluntarios y se evaluaron los avances de la instauración a 440 centros de trabajo, esto contribuye con la dignificación del trabajo al contar con centros de trabajo seguros e higiénicos en los que se mitiga el riesgo de accidentes de trabajo”, pero la dependencia no evidenció dichos resultados.

En el documento “21.3 Nota Explicativa de Evidencias”, la STPS informó que:

“El inspector acude a un centro de trabajo a verificar el cumplimiento de la normatividad laboral y encuentra incumplimientos, irregularidades o condiciones inseguras por lo que dicta medidas para su cumplimiento (de acuerdo con la normatividad laboral se deben otorgar plazos a los patrones para solventar dichos incumplimientos), dentro de los plazos establecidos en la normatividad el centro de trabajo corrige total o parcialmente dichos incumplimientos. El efecto de la presencia del inspector puede medirse entre las condiciones iniciales (en las que se encontraba el centro de trabajo) y las condiciones finales (el centro de trabajo solventando total o parcialmente medidas).

Se adjunta como evidencia inspección extraordinaria en materia de seguridad e higiene número 133/00348/2019 en la que se dictaron 113 medidas por lo que fue emitido el emplazamiento 133/ET/00059/2019 mismo que fue verificado a través de

la Comprobación de medidas 133/0101117/2021 en donde el centro de trabajo demostró haber solventado las mismas.

En este sentido la presencia del Inspector del trabajo contribuyó a motivar el cumplimiento de las normas jurídicas que garantizan que se respete la dignidad humana de los trabajadores.”

En el archivo “21.4 Nota Explicativa de Evidencias (1)”, la dependencia precisó lo siguiente:

“El programa Presupuestario E005 inició operaciones en 2021.

El programa presupuestario E005 contribuye con el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores tales como la libertad de asociación, el derecho de huelga y de contratación colectiva a través de su participación en eventos de legitimación de contratos colectivos de conformidad con el convenio de Coordinación entre la STPS y el CFCRL, para colaborar en las acciones de verificación de procedimientos de democracia sindical, consultas sobre aprobación y legitimación de contratos colectivos de trabajo, así como convenios de revisión contractual.

El efecto de la participación puede ser observado en los eventos de legitimación de contratos colectivos, se anexa acta de verificación de campo del procedimiento de legitimación.

Y en la “21.5 Nota Explicativa”, se explicó lo siguiente:

“[...] Derivado de que la normatividad laboral requiere atención activa de parte de patrones, trabajadores y la propia autoridad, no es posible asumir o clasificar el cumplimiento de la normatividad en un centro de trabajo.

Es decir, ante la verificación de la autoridad pudiera acreditar el cumplimiento temporal de la normatividad, sin embargo, esto no garantiza que la condición de cumplimiento prevalezca permanentemente en el centro de trabajo.

Esto es, por ejemplo:

Si el centro de trabajo pagó utilidades de conformidad con la normatividad aplicable en el ejercicio 2021 esto no garantiza el cumplimiento de la obligación el 2022.

Si durante la verificación en materia de seguridad y salud en el trabajo en 2021, el personal contaba con Equipo de protección personal adecuado ente pudiera ya no estar en condiciones de uso para 2022 por lo que será necesaria una nueva verificación del cumplimiento.”

De acuerdo con los señalamientos de la propia STPS, las actividades de inspección son fundamentales para procurar el cumplimiento de la normativa laboral, pero también

reconoce que no es posible asumir o clasificar el cumplimiento de la normatividad en un centro de trabajo, ya que “ante la verificación de la autoridad pudiera acreditar el cumplimiento temporal de la normatividad, sin embargo, esto no garantiza que la condición de cumplimiento prevalezca permanentemente en el centro de trabajo”.

Aunque la dependencia proporcionó ejemplos para sustentar su explicación sobre la contribución del programa E005, éstos no son suficientes para evidenciar el resultado del trabajo que realizan los inspectores a nivel nacional, ya que no presentó evidencia de sus avances en la atención del problema público, en términos de eficacia y eficiencia. Además, en el resultado 2 “Planeación y programación de las inspecciones”, se constató que el tema de la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral y la aplicación de sanciones por violaciones a la misma por centros de trabajo, por medio de las distintas visitas de inspección, es un tema pendiente por atender de manera efectiva, ya que desde la programación de visitas de inspección está previsto que el 78.8% de éstas se ejecutarán a petición de parte a causa de quejas o denuncias (inspecciones extraordinarias). Los resultados de la auditoría evidenciaron que, en 2021, de las 40,470 inspecciones realizadas, el 77.2% (31,258) fueron visitas de inspección extraordinarias, el 22.5% (9,117) fueron del tipo ordinario y el 0.2% (95) fueron clasificadas como “No aplica”, lo que aporta elementos que evidencian que la visión de ejecución del programa es reactiva, mas no preventiva, lo que representa el riesgo para el cumplimiento del artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, ya que la entidad responde a hechos consumados, más no a una inspección focalizada y especializadas a centros de trabajo con actividades de alto riesgo, por lo que se recomienda que las inspecciones deban ser focalizadas y especializadas a centros de trabajo con actividades de alto riesgo y precarización del empleo, desde su programación.

En el resultado de “Visitas de inspección ordinarias y extraordinarias”, se verificó que, en 2021, de las 40,470 inspecciones extraordinarias y ordinarias realizadas, la STPS sólo evidenció el registro del 0.06% (24) respecto de la atención de las medidas correctivas y preventivas dictadas a los centros de trabajo, por lo que la STPS desconoció el universo de los centros de trabajo en los que se constató la existencia de un peligro o riesgo inminente en relación con las medidas correctivas y preventivas dictadas y sobre la determinación de su ampliación o levantamiento y representa un riesgo para que la dependencia se asegure del cumplimiento del artículo 541, fracciones V y VI, de la Ley Federal del Trabajo, en el que se establece que los inspectores deben disponer que se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores.

La STPS informó que incluyó en su sistema SIAPI un apartado en el que los inspectores o autoridades del trabajo podrán otorgar 0, 15, 30, 60 o 90 días para el cumplimiento de las medidas en los emplazamientos técnicos, sin evidenciar los criterios establecidos en algún documento de la dependencia en los que se especifique bajo qué términos o circunstancias se pueden asignar cierta cantidad de días y si dichos días serán hábiles o inhábiles; tampoco evidenció los criterios para los emplazamientos de tipo documentales.



Asimismo, la STPS tuvo deficiencias en la generación de información relevante y de calidad que permita rendir cuentas sobre la instauración del procedimiento administrativo sancionador y las multas impuestas, de manera integral y consolidada, como resultado de la operación del Pp E005.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

La dependencia fiscalizada proporcionó una nota explicativa en la que informó que “[...] si derivado de una inspección la calificación del procedimiento resulta en un Acuerdo de archivo significa que el acta de inspección no presenta violaciones a la normatividad laboral y que si se emite un Acuerdo de Terminación cuando el patrón desvirtúa las presuntas violaciones dentro de los plazos concedidos conforme a la normatividad aplicable, la sumatoria de ambos resultaría en los Centros de Trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral.” Tomando en consideración el pronunciamiento de la dependencia fiscalizada, se volvió a revisar la base de datos en formato Excel “BDD Resultados 2021” (que fue proporcionada como soporte documental sobre el cumplimiento de las metas de los indicadores), en la que no se identificó alguna variable relacionada con los términos “Acuerdo de Archivo” ni “Acuerdo de Terminación”, por lo que la STPS no evidenció que contó con los elementos para hacer la sumatoria de ambas características y persiste la observación.

Además, la STPS indicó que “[...] la población potencial involucra un universo de 456 mil registros, la población objetivo para el año 2021 eran 32,800 centros de trabajo de las cuales se atendió a 32,162 (98.054%), asimismo, es de señalar que el indicador reportado en la cuenta pública refleja únicamente los centros de trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad en el periodo t, no así toda la población atendida, es decir que de la población atendida de 32,162 únicamente 21,129 acreditó el cumplimiento.” Sobre la precisión de la población atendida, es importante señalar que, en el documento “21.1 Nota Explicativa Contribución”, la STPS informó que “durante 2021 se realizaron 42,653 actividades de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral en 31,239 centros de trabajo, como resultado de dichas visitas se dictaron 152,368 medidas, de las cuales 106,933 fueron atendidas en los plazos que indica la ley, esto quiere decir que el 70.2% de los incumplimientos detectados fueron corregidos, lo que significa un avance consistente en pro del respeto a la dignidad de los trabajadores. No obstante lo señalado en la nota anterior, la dependencia tampoco evidenció dichos resultados, por lo que persiste la recomendación al desempeño, a fin de que la dependencia fiscalizada conozca la cobertura en la atención de su población objetivo y defina estrategias que coadyuven a propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca medidas de control y sistemas de información que le permitan conocer los centros de trabajo que evidenciaron el cumplimiento de la normativa laboral, los resultados de la ejecución de las visitas de

inspección ordinarias y extraordinarias, así como para que se asegure de que sus registros internos coincidan con lo reportado en la Cuenta Pública, a fin de que la dependencia conozca la cobertura en la atención de su población objetivo y defina estrategias que coadyuven a propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales, para dar cumplimiento a los artículos 2 de la Ley Federal del Trabajo; 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13 Usar Información relevante y de calidad, 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.

**9. Economía de los recursos del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”**

A fin de comprobar que, en 2019, la STPS realizó el registro de los gastos bajo los principios de eficacia, economía y eficiencia; que se realizaron cargos al Presupuesto de Egresos, por medio de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y que se registraron adecuadamente en los sistemas contables correspondientes; que se realizó el pago de los gastos efectivamente devengados, mediante cuentas por liquidar certificadas; que las adecuaciones presupuestarias realizadas permitieron un mejor cumplimiento del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, y que su sistema de control presupuestario contribuyó al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos, se solicitó el presupuesto original, modificado y ejercido por la STPS en el Pp E005; las adecuaciones presupuestarias y las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), mediante las cuales el ente fiscalizado realizó el pago y registro de las operaciones presupuestarias al 31 de diciembre de 2021.

Con objeto de evaluar el cumplimiento de estas disposiciones, la revisión se dividió en dos vertientes: a) Aplicación de los recursos del Pp E005 y b) Comprobación del recurso del Pp E005.

**a) Aplicación de los recursos del Pp E005**

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2021, se identificó que el Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” tuvo un presupuesto aprobado de 576,617.6 miles de pesos.

Mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 de fecha 15 de junio de 2022, la dependencia fiscalizada adjuntó el archivo electrónico “6.1 PRES ORI-MOD-EJE\_AUD 352-E005” que detalló el presupuesto aprobado, modificado y ejercido; además, se analizó el

Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, correspondiente a la Cuenta Pública 2021, por lo que se verificó que mediante el Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” se ejerció un presupuesto inferior en 22.0% (126,640.5 miles de pesos) al que se presupuestó originalmente por 576,617.6 miles de pesos.

Respecto de las modificaciones al presupuesto autorizado, el ente fiscalizado proporcionó el archivo electrónico “6.3 BASE ADECUACIONES\_AUD 352-E005” que detalla las adecuaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal 2021 del Pp E005, de su análisis se constató que, en 2021, la STPS realizó ampliaciones presupuestarias al Pp E005 por 670,008.9 miles de pesos y reducciones por 796,674.3 miles de pesos, lo cual evidenció que el presupuesto aprobado y las adecuaciones presupuestarias no suman el presupuesto modificado reportado en Cuenta Pública, ya que se determinó una diferencia de 25.0 miles de pesos, lo que limitó la información y comunicación para identificar el presupuesto modificado.

Asimismo, de la información analizada que evidenció la disminución del 22.0% del presupuesto del programa (126,640.4 miles de pesos) respecto del monto asignado originalmente (576,617.5 miles de pesos), destaca que la disminución del presupuesto (51.5% en promedio) se concentró en las Oficinas de Representación Federal del Trabajo de las 32 entidades federativas, en comparación con lo aprobado en el PEF 2021, mientras que la Unidad de Trabajo Digno y la Dirección General de Inspección del Trabajo tuvieron un incremento en su presupuesto en un 121.6% para la primera unidad responsable y en un 3.0% para la dirección central.

En referencia a la disminución del 51.5% en promedio que se aplicó a las de Oficinas de Representación Federal del Trabajo de las 32 entidades federativas, la dependencia fiscalizada especificó que “la variación se debe principalmente a traspasos de recursos para atender principalmente los conceptos siguientes: pago de la nómina y aportaciones al ISSSTE de las Unidades Responsables 220 “Unidad de Trabajo Digno” y 221 “Dirección General de Inspección Federal de Trabajo”, y de otros programas presupuestarios de sector central de la STPS; transferencias al Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” por concepto de Vacancia, Seguridad Social y disponibilidades presupuestarias de los capítulos 2000 “Materiales y Suministros” y 3000 “Servicios Generales”; para el servicio de limpieza y arrendamiento de equipo de cómputo personal y periféricos de sector central, devengado en otros programas presupuestarios de la STPS; así como por erogaciones por resoluciones por autoridad competente, ejercidos en la Unidad Responsable 117 “Dirección General de Asuntos Jurídicos” en el programa presupuestario P001 “Instrumentación de la política laboral”.

Del incremento presupuestal a la Unidad de Trabajo Digno y la Dirección General de Inspección del Trabajo, del 121.6% y 3.0%, respectivamente, la STPS señaló que “la variación se debe principalmente a traspasos de recursos para atender los conceptos siguientes: pago de la nómina y aportaciones al ISSSTE; ampliaciones líquidas por la actualización del tabulador de sueldos y salarios del personal operativo, enlace y de mando, así como de

prestaciones y monto de despensa; para el mantenimiento y conservación de inmuebles, servicio de limpieza, así como para los arrendamientos de equipo de cómputo personal y periféricos, inmuebles y vehículos para uso administrativo; y para el pago de Impuesto sobre Nómina.

Asimismo, la ASF revisó los indicadores de la MIR del Pp E005 relacionados directamente con la operación de la STPS, por lo que se comprobó que la STPS, para 2021, no realizó modificaciones a las metas de los indicadores que se relacionan directamente con su operación, particularmente la de 2 cuyo avance de metas se mantuvo en 80.2% y 74.0%, por lo que no demostró la relación de esta situación con la disminución de 126,640.4 miles de pesos (22.0%) al presupuesto del programa. Además, asociado a que la ASF determinó en el resultado "Evaluación de la MIR del Pp E012"<sup>9/</sup> que la Matriz de Indicadores para Resultados del programa requiere perfeccionarse, debido a que 7 indicadores presentan insuficiencias o no son adecuados para medir los objetivos, lo cual, contribuyó a que no se contara con los elementos para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa.

#### b) Comprobación del recurso del Pp E005

Con el propósito de verificar que el ente fiscalizado cubrió sus obligaciones de pago, la ASF solicitó las CLC y reintegros realizados en el ejercicio fiscal 2021 para la operación del Programa presupuestario E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", por lo que la STPS proporcionó los archivos "6.5 BASE CLCs AUD 352 E005\_REMANENTE\_CON REINTEGROS", "BASE\_E005\_CLC Y REINTEGROS\_2021", "CUADRO DIF\_54.4" y 61 archivos electrónicos, los cuales contienen información de las CLC y sus reintegros.

Con el análisis a la información anterior, se verificó que la dependencia, devengó un presupuesto de 449,977.1 miles de pesos, reintegró un monto de 1,600.9 miles de pesos, lo que se verificó con la cantidad que fue reportada en la Cuenta Pública de 2021. No obstante, del importe de los 1,600.9 miles de pesos de reintegros que se registraron, existieron 12 movimientos por un monto de 54.5 miles de pesos, cuyo concepto de pago se definió como "Reintegro automático, generado en SIAFF"; asimismo, la dependencia fiscalizada señaló un importe por 22.6 miles de pesos por concepto de "Reclasificación UR"; sin embargo, no se contó con la evidencia documental que lo detallara.

Como resultado de una diferencia de 25.0 miles de pesos entre la sumatoria del presupuesto aprobado y las adecuaciones presupuestarias respecto del presupuesto modificado reportado en Cuenta Pública y, que tampoco, se evidenció que existiera una relación entre las modificaciones a las metas de los indicadores que se relacionan directamente con su operación, particularmente la de 2 indicadores cuyo avance de metas se mantuvo en 80.2% y 74.0% de lo esperado, con la disminución de 126,640.4 miles de pesos (22.0%) al presupuesto del programa. Además, asociado a que la ASF determinó en el

---

<sup>9/</sup> Se refiere al resultado diez ("Evaluación de la MIR del Pp E012") del presente informe.

resultado “Evaluación de la MIR del Pp E012” que la Matriz de Indicadores para Resultados del programa requiere perfeccionarse, debido a que 7 indicadores presentan insuficiencias o no son adecuados para medir los objetivos, lo cual, contribuyó a que no se contara con los elementos para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, por lo que se determinó que la dependencia fiscalizada no ejerció el presupuesto del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” con base en criterios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y en referencia a la observación en la que se le solicita a la STPS que implemente los mecanismos de registro y control que le permitan conciliar las diferencias entre la sumatoria del presupuesto aprobado y las adecuaciones presupuestarias respecto del presupuesto modificado registrado en la Cuenta Pública, la dependencia fiscalizada proporcionó los archivos los archivos “Auditoría 352 2021\_Numeral 6.3” y “EXPLICACIONES 020123”. Del análisis a la información proporcionada se comprobó que no existe una diferencia de 25.0 miles de pesos entre la sumatoria del presupuesto aprobado y las adecuaciones presupuestarias respecto del presupuesto modificado reportado en Cuenta Pública, debido que al comparar la base de datos que inicialmente fue proporcionada con la que se envió con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, se evidenció que contenían la misma información, lo que permitió conciliar las diferencias entre la sumatoria del presupuesto aprobado y las adecuaciones presupuestarias respecto del presupuesto modificado registrado en la Cuenta Pública, por lo que se solventa la observación.

Respecto de la observación en la que se solicita a la STPS implemente un mecanismo de control que evidencie la relación que existió entre el avance de las metas propuestas de los indicadores "Porcentaje de cumplimiento de la normatividad laboral en centros de trabajo inspeccionados" y "Porcentaje de suscripción de Compromisos Voluntarios" y el efecto que tuvo la disminución presupuestal del Pp E005 en 2021; además, de aportar la evidencia documental de los movimientos relacionados con los reintegros automáticos y del movimiento rectificado del 16 de diciembre de 2021, la STPS no evidenció la relación que existió entre el avance de las metas propuestas y el efecto que tuvo la disminución presupuestal del Pp E005 en 2021; no obstante, si aportó 22 archivos que contienen información de los Reportes de CLC y de Reintegros, así como la evidencia de una rectificación. Del análisis a la información proporcionada se verificó que adjuntó evidencia de 12 reportes de reintegros y 11 reportes de CLC por folio, todos emitidos por el SIAFF; asimismo, se analizaron los archivos “OR 5” y “rectificacion CLC 10991” y se comprobó que se contó con el Reporte de Rectificaciones emitido por el SIAFF y la “Rectificación” donde se describen los elementos de la operación efectuada y de aquellos que deberían sustituirse, no obstante que se comprobó la rectificación, la observación se mantiene debido a que si bien se aportó evidencia de los Reintegros observados, quedó pendiente de evidenciarse uno de los reintegros.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió oficio para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con motivo de 1 irregularidad detectada respecto de que no se evidenció la totalidad de los reintegros observados, ya que se presume pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados de la operación del programa presupuestario E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", en términos de lo establecido en el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social implemente un mecanismo de control que evidencie la relación que existió entre el avance de las metas propuestas de los indicadores "Porcentaje de cumplimiento de la normatividad laboral en centros de trabajo inspeccionados" y "Porcentaje de suscripción de Compromisos Voluntarios" y el efecto que tuvo la disminución presupuestal del Pp E005 en 2021; además, de aportar la evidencia documental de los movimientos relacionados con los reintegros automáticos, para el ejercicio fiscal en revisión, y que dicho mecanismo sea de utilidad para los ejercicios fiscales subsecuentes, a fin de que se asegure de que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los sistemas de información y comunicación se instrumentan bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, con base en los artículos 45, párrafo primero y cuarto, 57 y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 92, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Norma Cuarta "Información y Comunicación", primer y tercer párrafo, 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.

#### **10. Evaluación de la MIR del Pp E005**

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla establece con claridad los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial e incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados.

Para verificar que la STPS, en 2021, contó con elementos metodológicos suficientes que le permitieron realizar una valoración objetiva del desempeño del Programa presupuestario E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el

impacto social de los programas y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, se revisó la información proporcionada por la dependencia mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-222/0405 del 15 de junio de 2022, con los siguientes resultados:

Se identificó que el programa presupuestario Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” está clasificado en la modalidad “E”, correspondiente a la denominación “Prestación de Servicios Públicos”, la cual se refiere a las actividades del sector público realizadas en forma directa, regular y continua para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, entre ellas funciones de desarrollo económico, que son las que realiza la Administración Pública Federal (APF) para proporcionar y facilitar el desarrollo económico de las personas físicas y morales, de modo que, para efectos de la presente revisión, el Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” es un programa presupuestario que busca “contribuir a dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral”.

La revisión de la MIR del Pp E005, comprendió cuatro aspectos: a) definición del problema público; b) alineación con la planeación de mediano plazo; c) lógica vertical de los objetivos del programa, y d) lógica horizontal de los indicadores del programa.

a) Definición del problema público

El Árbol del Problema y la Estructura Analítica del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” definen como problema público a resolver el hecho de que “Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”. Asimismo, la estructura analítica del Pp E005 establece como población o área de enfoque los “Centros de trabajo registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” y fija como magnitud del problema (línea base definida a partir de 2019) el “Porcentaje de Centros de trabajo vigilados que cuentan con condiciones de trabajo digno 59.8%”.

En el numeral 2.1 “Definición del problema”, del Diagnóstico del Programa Presupuestario E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” elaborado por la STPS en 2020, se especifica que: “Los trabajadores de nuestro país tienen derecho a tener un trabajo digno o decente, y corresponde a las autoridades del trabajo garantizarlo. Sin embargo, aún se cuenta con una amplia brecha en materia de Seguridad, Salud, Medio Ambiente y Condiciones Generales de Trabajo ya que no se cumple en todos los centros de trabajo con los estándares mínimos que establece nuestra legislación.”

De la revisión al árbol de problemas correspondientes al Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, proporcionados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la ASF concluye que el fenómeno problemático, su

causalidad y sus efectos en materia de promoción y vigilancia de los derechos laborales, son los siguientes:

FENÓMENO PROBLEMÁTICO, CAUSAS Y EFECTOS EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS LABORALES, A CARGO DEL STPS, 2021

Concepto	Descripción
Efectos	1.-Vulneración a los derechos laborales de los trabajadores. 2.-Trabajadores en esquemas abusivos de subcontratación. 3.-Enfermedades y accidentes de trabajo. 4.-Violación de los derechos laborales.
Fenómeno problemático	Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente.
Causas	Causas: 1. Trabajadores no cuentan con seguridad social. 2. Condiciones inseguras en los centros de trabajo. 3. Deficiente capacitación de los trabajadores. 4. Ineficaz vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral. 5. Insuficientes visitas de inspección. 6. Insuficientes centros de trabajo incorporados a mecanismo de autocumplimiento.

FUENTE: Árbol del problema del Pp E005 "Secretaría del Trabajo y Previsión Social", 2020.

b) Alineación con la planeación de mediano plazo

Del análisis de la alineación del objetivo de Fin con el diseño programático de mediano plazo, el equipo auditor identificó que el Pp E005 se alinea con el Eje 3 Economía del PND 2019-2024; también se identificó que el objetivo de nivel de Fin de la MIR del Pp E005 se encuentra alineado con los objetivos del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, puesto que ambos objetivos coinciden al tener como fin contribuir a dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral; asimismo, se identificó que el Pp E005 se alinea con las estrategias prioritarias 4.2, 4.3, 4.4 y con las acciones puntuales 4.2.3, 4.3.4, 4.4.1 y 4.4.2, puesto que tales estrategias y acciones tienen como fin último proporcionar a los trabajadores condiciones de trabajo digno, lo cual coincide con el objetivo de nivel de Propósito del Pp E005.

c) Lógica vertical de los objetivos del programa

En la matriz se incluyeron 7 objetivos: uno para el nivel de Fin; uno para Propósito; dos para el nivel de Componente, y tres más para Actividad.

A continuación, se presenta el análisis de los objetivos del programa, para verificar su lógica vertical y su relación causa-efecto.



ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LA MIR 2021 DEL PP E005 “EJECUCIÓN A NIVEL NACIONAL DE ACCIONES DE PROMOCIÓN Y VIGILANCIA DE LOS DERECHOS LABORALES”.

Niveles	Objetivos	Análisis
Fin (Impacto)	Contribuir a dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral.	<p>El Fin indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado.</p> <p>Se identificó que el objetivo de nivel de Fin del Pp E005 se alinea al Eje 3 Economía del PND 2019-2024. Asimismo, se determinó que también se encuentra alineado con el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2021, puesto que ambos documentos coinciden al tener como objetivo contribuir a dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral.</p> <p>La sintaxis del objetivo es adecuada, ya que describe “el qué” (contribuir a dignificar el trabajo y estimular la productividad), su conector (mediante) y “el cómo” (la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral).</p>
Propósito (Resultados)	Los centros de trabajo atendidos proporcionan a sus trabajadores condiciones de trabajo digno.	<p>El Propósito indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque contribuyendo de esta manera para el logro de su Fin.</p> <p>Se identificó que el Pp E005 se alinea con las estrategias prioritarias 4.2, 4.3 y 4.4 y con las acciones puntuales 4.2.3, 4.3.2, 4.3.4, 4.4.1 y 4.4.2 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, puesto que tales estrategias y acciones, así como el objetivo de nivel de Propósito del Pp E005, buscan proporcionar a los trabajadores condiciones de trabajo digno, mediante la utilización de mecanismos voluntarios, de autogestión y de autoevaluación, promoción a los centros de trabajo para que cuenten con condiciones de seguridad y salud que prevengan los accidentes y enfermedades de trabajo y la inspección laboral con énfasis en la simplificación normativa, la capacitación y el uso de nuevas tecnologías.</p> <p>El objetivo de nivel de propósito se relaciona directamente con el problema público, puesto que éste último consiste en que existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente y el objetivo de nivel de propósito es que los centros de trabajo atendidos por el programa proporcionen a sus trabajadores condiciones de trabajo digno.</p> <p>La sintaxis del objetivo es adecuada, ya que se estableció el sujeto (los centros de trabajo atendidos), el verbo en presente (proporcionan) y su complemento (a sus trabajadores condiciones de trabajo digno).</p>
Componente (Productos y servicios)	Visitas de Inspección Realizadas.	<p>Los Componentes son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa para el logro de su Propósito.</p> <p>A partir del análisis de los objetivos se identificó que hay relación causal entre el nivel de Componente (Productos y servicios) y el de Propósito (Resultados), ya que las inspecciones a los centros de trabajo y los esquemas de autogestión en seguridad y salud evaluados (nivel de Componente) contribuyen a dignificar las condiciones de trabajo (nivel de Propósito), debido a que mediante ellos, se vigila el cumplimiento de la normatividad laboral, se supervisan las Oficinas de Representación Federal del trabajo y se emiten resoluciones respecto del Procedimiento Administrativo Sancionador.</p> <p>Existe relación entre los objetivos del nivel de componente y las causas definidas en el árbol del problema, ya que los objetivos de nivel de componente constituyen medios para atender las causas del problema público; esto es, que los trabajadores no cuenten con seguridad social, que existan condiciones inseguras en los centros de trabajo y que haya una deficiente capacitación de los trabajadores, se relaciona con una ineficaz vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, la cual, a su vez, está vinculada con insuficientes visitas de inspección, así como con insuficientes centros de trabajo incorporados a mecanismos de autocumplimiento (todas ellas causas del problema público). De modo que, si hubiera suficientes visitas de inspección y suficientes centros de trabajo incorporados a los esquemas de autocumplimiento (objetivos del nivel de componente), entonces sería posible mejorar la vigilancia de la normatividad laboral, lo cual permitiría, a su vez, incrementar la capacitación de los trabajadores y las condiciones de seguridad en los centros de trabajo e incorporar a más trabajadores dentro de la seguridad social (atender las causas del problema</p>
	Esquemas de autogestión en Seguridad y Salud Evaluados.	

Niveles	Objetivos	Análisis
		<p>público). La sintaxis de los objetivos es adecuada, ya que establece servicios proporcionados (visitas de inspección y esquemas de autogestión en seguridad y salud) y un verbo en participio pasado (realizadas, evaluados).</p>
Actividad (Procesos)	<p>Capacitación para inspectores federales del trabajo.</p> <p>Emisión de Programas, lineamientos, criterios y protocolos que deben seguir lo inspectores federales del trabajo en materia de inspección para el desempeño de sus funciones.</p> <p>Suscripción de compromisos voluntarios.</p>	<p>Las Actividades son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los Componentes (Productos o servicios). Con base en el análisis de los objetivos se identificó que hay relación causal entre el nivel de Actividad (Procesos) y el de Componente (Productos y servicios), puesto que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si hay inspectores capacitados (nivel de Actividad), entonces las inspección que se realizan (nivel de Componente) obtienen ese valor.</li> <li>2. Si hay Programas, lineamientos, criterios y protocolos que deben seguir lo inspectores federales del trabajo en materia de inspección para el desempeño de sus funciones (nivel de Actividad), entonces también las inspecciones que se realizan (nivel de Componente) se sujetan a un procedimiento que le provee garantía en el proceso.</li> <li>3. Asimismo, si hay suscripción de compromisos voluntarios de autogestión en seguridad y salud<sup>10</sup> (nivel de Actividad), entonces pueden evaluarse esquemas de autogestión en seguridad y salud (nivel de Componente).</li> </ol> <p>La sintaxis de los objetivos es adecuada, ya que están compuestos de un sustantivo derivado de un verbo (capacitación, emisión, suscripción) y su complemento (para inspectores federales del trabajo; de Programas, lineamientos, criterios y protocolos que deben seguir los inspectores federales del trabajo en materia de inspección para el desempeño de sus funciones; de compromisos voluntarios).</p>

FUENTE: MIR 2019 del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

Con el análisis a la MIR 2021 del Pp E005, se determinó que la lógica vertical cumple con la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, puesto que se verificó la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz.

#### d) Lógica horizontal de los indicadores del programa

La MIR 2021 del Pp E005 se integró por 12 indicadores, cuya clasificación es la siguiente:

- 4 (33.3%) son indicadores estratégico-eficacia; al ser definidos para la medición de los objetivos a nivel de Fin (1), de Propósito (2) y Componente (1) del programa.
- 8 (66.7%) son indicadores de gestión-eficacia; al ser definidos para la medición de los objetivos a nivel de Componente (5) y de Actividad (3) del programa.

Se realizó el análisis de la lógica horizontal, a fin de determinar si los indicadores definidos permiten hacer un seguimiento adecuado de los objetivos y evaluar el logro del programa, como se muestra a continuación:

<sup>10/</sup> La suscripción de compromisos voluntarios, de conformidad con su ficha técnica, se define como la incorporación de empresas al programa de autogestión en seguridad y salud en el trabajo.

INDICADORES Y METAS CORRESPONDIENTES A LA MIR DEL PP E005 "Ejecución a Nivel Nacional de Acciones de Promoción y Vigilancia de los Derechos Laborales".

Nombre del indicador	Comentarios
<b>FIN</b>	
<p>Porcentaje de cumplimiento de la normatividad laboral en centros de trabajo inspeccionados.</p>	<p>El indicador contribuye a medir el objetivo de Fin en lo que respecta a la dignificación del trabajo; sin embargo, es insuficiente para medir la productividad mediante la vigilancia a la normatividad laboral, debido a que medir la reducción de los incumplimientos en los centros de trabajo, no incide directamente para medir el estímulo a la productividad.</p> <p>El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.</p>
<b>PROPÓSITO</b>	
<p>Porcentaje de centros de trabajo con condiciones de trabajo digno.</p>	<p>El indicador y su método de cálculo son adecuados para medir el objetivo de Propósito, ya que permite determinar el grado en que el programa logra que los centros de trabajo atendidos proporcionen a sus trabajadores condiciones de trabajo dignas; esto es, el indicador busca medir en dónde hay condiciones de trabajo digno y, por ende, en dónde se cumple con el objetivo del programa.</p> <p>El tipo, dimensión y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico; sin embargo, su frecuencia debería ser anual o semestral, de conformidad con el numeral IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos.</p>
<p>Porcentaje de centros de trabajo beneficiados por acciones de promoción y vigilancia que no acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral derivado de la inspección.</p>	<p>El indicador y su método de cálculo no son adecuados para medir el objetivo, ya que éste pretende lograr que los centros de trabajo atendidos proporcionen a sus trabajadores condiciones de trabajo digno, y el indicador mide las sanciones a los centros de trabajo donde se identificaron incumplimientos, por lo que si bien las sanciones son elementos primordiales que persuaden a los centro de trabajo a cumplir con la normatividad laboral, no resulta claro en qué proporción éstas contribuyen a que los trabajadores cuenten con condiciones de trabajo digno.</p> <p>El tipo, dimensión y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico; sin embargo, su frecuencia debería ser anual o semestral, de conformidad con el numeral IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos.</p>
<b>COMPONENTE</b>	
<p>Porcentaje de Resoluciones del Procedimiento Administrativo Sancionador Emitidas.</p>	<p>El método de cálculo no es adecuado para medir el indicador "Porcentaje de Resoluciones del Procedimiento Administrativo Sancionador Emitidas", debido a que el método de cálculo mide la proporción de las solicitudes recibidas por la autoridad laboral y no la proporción de las resoluciones emitidas; además, no se identificó claramente la variable que representa el número de visitas de inspección realizadas.</p> <p>El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.</p>
<p>Porcentaje de supervisiones a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo.</p>	<p>El método de cálculo es adecuado para medir el indicador "Porcentaje de supervisiones a las oficinas de Representación Federal del Trabajo", debido a que identifica la proporción de las supervisiones realizadas entre la totalidad de oficinas de Representación Federal del Trabajo; no obstante, resulta ambiguo para medir el objetivo debido a que, en éste, nunca se señala que se trata de visitas de inspección a las Representaciones Federales del Trabajo y se confunde con las inspecciones a los Centros de Trabajo.</p> <p>El tipo, dimensión y unidad de medida son correctos; sin embargo, la frecuencia es incorrecta debido a que debe mantener una periodicidad máxima de seis meses de acuerdo con el numeral IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos.</p>
<p>Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones.</p>	<p>El método de cálculo es adecuado para medir el indicador "Porcentaje de Efectividad en el desahogo de inspecciones", debido a que identifica la proporción de las inspecciones desahogadas en un periodo determinado entre la totalidad de visitas realizadas el mismo periodo; no obstante, se sugiere que se complemente el objetivo para que esté directamente relacionado con la efectividad del desahogo de inspecciones.</p> <p>El tipo, dimensión y unidad de medida son correctos; sin embargo, la frecuencia es incorrecta debido a que debe mantener una periodicidad máxima de seis meses de acuerdo con el numeral IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el Diseño de</p>

Nombre del indicador	Comentarios
	Indicador-res Estratégicos.
Porcentaje de quejas atendidas.	El método de cálculo es adecuado para medir el indicador “Porcentaje de quejas atendidas”, debido a que identifica la proporción de las inspecciones realizadas a centros de trabajo con motivo de quejas respecto de las quejas recibidas; no obstante, no se relaciona directamente con el objetivo, se sugiere que se reestructure el objeto con el fin de ser claro y preciso y que no se confunda con otros objetivos señalados en la presente MIR. El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.
Porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	El indicador es adecuado para medir el objetivo, ya que el porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral permite determinar el avance en el logro del objetivo propuesto: realizar visitas de inspección. El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.
Porcentaje de Evaluaciones Iniciales e Integrales del programa de Autogestión en Seguridad y Salud realizadas por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo.	El método de cálculo es insuficiente para medir el “Porcentaje de Evaluaciones Iniciales e Integrales del programa de Autogestión en Seguridad y Salud realizadas por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo”, debido a que identifica la proporción de las evaluaciones realizadas respecto de sus solicitudes; sin embargo, las variables de cálculo no especifican si son iniciales o integrales, por lo que no se logra medir el avance en el indicador. Asimismo, se sugiere que el objetivo, el indicador y su método de cálculo mantengan una relación directa con las variables de cálculo para una adecuada medición. El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.
<b>ACTIVIDAD</b>	
Porcentaje de actividades de formación y capacitación impartidos a inspectores federales del trabajo.	El indicador y su método de cálculo son adecuados para medir el objetivo, ya que el porcentaje de actividades de formación y capacitación impartidos a inspectores federales del trabajo permite determinar el avance de la programación en el logro del objetivo propuesto: la capacitación para inspectores federales de trabajo. El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.
Porcentaje de documentos normativos emitidos en materia de inspección.	El indicador y su método de cálculo son adecuados para medir el objetivo, ya que el porcentaje de documentos normativos emitidos en materia de inspección permite determinar el avance de la programación en el logro del objetivo propuesto: la emisión de programas, lineamientos, criterios y protocolos que deben seguir los inspectores federales del trabajo en materia de inspección para el desempeño de sus funciones. El tipo, dimensión y unidad de medida son correctos; sin embargo, la frecuencia es incorrecta debido a que debe mantener una periodicidad máxima trimestral de acuerdo con el numeral IV.6 Frecuencia de medición, de la Guía para el Diseño de Indicador-res Estratégicos.
Porcentaje de suscripción de Compromisos Voluntarios.	El indicador es adecuado para medir el objetivo, ya que el porcentaje de suscripción de Compromisos Voluntarios permite determinar el avance de la programación en el logro del objetivo propuesto: la suscripción de compromisos voluntarios realizados. El tipo, dimensión, frecuencia y unidad de medida son correctos, debido a que cumplen con la metodología de marco lógico.

FUENTE: Matriz de Indicadores para Resultados 2021 del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021.

Con el análisis a la MIR 2021 de Pp E005, se determinó que la lógica horizontal no cumple plenamente con la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, ya que varios de los indicadores definidos no permiten hacer un buen seguimiento de los objetivos y por ende evaluar adecuadamente el logro de los programas.

Por lo que se concluye que en 2021, la MIR del Pp E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", se constituyó como una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla establece con claridad su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, e incorporó 12 indicadores, de los cuales, 5 miden los objetivos y resultados esperados y los 7 restantes presentan insuficiencias o no son adecuados para medir los objetivos.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social revise y perfeccione la Matriz de Indicadores de Resultados del programa presupuestario E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", en lo relativo a su lógica horizontal, debido a que 7 de los 12 indicadores definidos presentan insuficiencias o no son adecuados para medir sus objetivos, con el fin de realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social del programa, para dar cumplimiento a los numerales IV.2. "Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados" y IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartado 2 "Análisis de la lógica horizontal", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; del numeral IV.6 "Frecuencia de medición", de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos y del artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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.

#### **11. Rendición de Cuentas**

La administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de rendición de cuentas considerando los indicadores del sistema de evaluación de desempeño.

Con el propósito de comprobar la suficiencia de información que reporta la STPS, para determinar en qué medida se avanzó en la atención del problema público referente a que "existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente", mediante la operación del Pp E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", se revisó el Tercer Informe de Gobierno 2020-2021, el Tercer Informe de Labores de la STPS 2020-2021, el Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022, el Cuarto Informe de Labores de la STPS 2021-2022, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública correspondientes al ejercicio fiscal 2021. De dicha revisión, se identificaron los resultados siguientes.

Con la revisión de la información presentada en el Tercer Informe de Gobierno 2020-2021 y Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022, se identificó que del 1 de septiembre de 2020 al 30 de junio de 2021, se logró aumentar la eficacia en el desahogo de las inspecciones, al pasar de 55.0% en 2019 a 84.8% en 2020; asimismo, se realizaron inspecciones de trabajo a 22,350 centros de trabajo, en beneficio de 3,055,208 personas trabajadoras, y para el siguiente año se incrementaron los centros de trabajo inspeccionados en un 33.8%, lo cual representó que se inspeccionaran 7,561 Centros más que el año anterior.

En el Tercer Informe de Gobierno 2020-2021, se reportó que se registraron 29,210 informes elaborados por unidades de inspección, laboratorios de pruebas y organismos de certificación, por medio de los cuales se verificó el grado de cumplimiento con las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo emitidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Respecto del Tercer Informe de Labores de STPS, se informó que en 2020 se ha dado continuidad a la difusión del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), un mecanismo alternativo a la inspección que tiene por objetivo promover que las empresas instauren y operen sistemas de administración en materia de seguridad y salud en el trabajo, con el cual, al 30 de junio de 2021 se tienen 5,385 empresas registradas en el Programa, lo que representa beneficios para 1,231,912 trabajadores. La relevancia del PASST radica en que mediante este mecanismo se ha logrado disminuir de 2.0 a 0.77 la tasa de accidentes por cada 100 trabajadores en los centros de trabajo incorporados y reconocidos, lo que benefició a 510,379 personas trabajadoras en el periodo.

Asimismo, se especificó que del 21 de enero al 22 de febrero de 2021, se llevaron a cabo 1,852 inspecciones a nivel nacional con motivo del Operativo Aguinaldo 2020-2021, para lo cual se verificó que los patrones hubieran realizado el pago del aguinaldo a todos y cada uno de los trabajadores que prestaron sus servicios para el patrón durante el tiempo laborado en el año en curso.

Para el Cuarto Informe de Labores, se especificó que como resultado de la reforma en materia de subcontratación, cifras del IMSS reportan que 2.9 millones de trabajadores migraron de empresas creadas para proporcionar personal a su patrón verdadero, de las cuales 2.7 millones de trabajadores recibieron por primera vez el pago de PTU es decir, el 93% de los que migraron de esquema. Con ello, el monto de PTU repartido en 2021 respecto al entregado en 2020 creció en más de 95,604 millones de pesos, lo que representó un aumento de 109 por ciento.

Además al mes de junio de 2022, el REPSE contó con un registro de 116,261 empresas de dicha índole, las cuales reportan 4,695,436 trabajadores registrados ante el IMSS y entre el 1 de septiembre de 2021 y el 30 de junio de 2022, se realizaron 34,067 inspecciones de trabajo efectivas a 29,911 centros de trabajo en beneficio de 4,370,318 personas trabajadoras cumpliendo con los propósitos planteados en los Programas anuales para prevenir y, en su caso, corregir faltas y violaciones a la normatividad laboral.

Lo anterior deja ver que existen avances respecto de que 2.7 millones de trabajadores recibieron por primera vez el pago de PTU, derivado de las cifras que reportó el IMSS en las que se especifica que 2.9 millones de trabajadores migraron de empresas creadas para proporcionar personal a su patrón verdadero, y que, al 30 de junio de 2021, se tienen 5,385 empresas registradas en el PASST, lo que representó que se haya logrado disminuir de 2.0 a 0.77 la tasa de accidentes por cada 100 trabajadores en los centros de trabajo incorporados y reconocidos; sin embargo, no se especificaron referentes que permitan determinar si los resultados mostrados para 2021 representan avances con respecto a otros años en referencia al problema público “existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”.

Para constatar que la STPS incluyera indicadores de desempeño e incorporara sus resultados, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico, se revisó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 y la Cuenta Pública 2021, con los resultados siguientes:

En la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 se especificó que mediante el Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” se orientaron estrategias y acciones para contribuir a que los trabajadores contaran con condiciones de trabajo digno; y, se impulsaron y ampliaron los mecanismos alternativos a la inspección, de autogestión y de autocumplimiento.

En el Análisis Funcional Programático Económico se señaló que el Programa Presupuestario E005 se le asignó un presupuesto de 576,617.6 miles de pesos, en concordancia con lo reportado en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública 2019. En este apartado se reportó también un presupuesto ejercido de 449,977,1 miles de pesos, que representó el 78.0% del presupuesto aprobado; sin embargo, no se explicaron las causas de su variación.

En cuanto a los resultados de los indicadores integrados en la Cuenta Pública 2021, la STPS reportó 12 para la MIR 2021 del Pp E005, de los que uno pertenece al nivel de Fin, dos más a Propósito, seis a Componente y tres al nivel de Actividad. También, se identificó que los 12 indicadores de la MIR incorporaron sus resultados en la Cuenta Pública y se explicó las causas de su variación; sin embargo, no se especificó su correspondiente efecto económico.

De la información analizada, se determinó que la STPS no relacionó la información presupuestaria y programática de la Cuenta Pública con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo; y a pesar de que existen avances respecto de que 2.7 millones de trabajadores recibieron por primera vez el pago de PTU; y que, al 30 de junio de 2021, se logró disminuir de 2.0 a 0.77 la tasa de accidentes por cada 100 trabajadores en los centros de trabajo incorporados y reconocidos, no se especificaron referentes que permitan determinar si los resultados mostrados para 2021 representan avances respecto de otros años en referencia al problema público “existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”, lo que evidenció que la información señalada en la

Cuenta Pública no contiene elementos suficientes para la toma de decisiones basada en resultados de la operación del Pp U005.

#### 2021-0-14100-07-0352-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social implemente un mecanismo de control mediante el cual incluya la información necesaria que permita evidenciar el avance en la solución del problema público referente a que existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente, a fin de proporcionar los elementos suficientes y adecuados que permitan determinar si los resultados mostrados representan avances en su atención, así como con respecto a otros años, en términos de los artículos 1, párrafo segundo; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

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.

#### **12. Evaluación del Control Interno**

Con la finalidad de verificar que el sistema de control interno de la STPS proporcionara una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales en el contexto del Programa Presupuestario (Pp) E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, la Auditoría Superior de la Federación solicitó a la dependencia dar respuesta a los elementos de control interno solicitados y anexar la evidencia de su cumplimiento.

Mediante el oficio 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022, la STPS proporcionó las respuestas del cuestionario de control interno aplicado a los servidores públicos involucrados en la operación del Pp E005, así como la evidencia para lo cual se presenta el grado de cumplimiento de las normas de control interno:

De la Primera Norma General “Ambiente de Control”, en 2021, la STPS cumplió con el 31.8% (7) de los elementos correspondientes a los principios 1) Mostrar actitud de respaldo y compromiso, se contó con evidencia documental suficiente de códigos de ética y conducta institucional; 3) Establecer la estructura, responsabilidad y autoridad, se contó con los Manuales de Procedimiento, y 4) Demostrar compromiso con la competencia profesional, la STPS tuvo cursos en los meses de abril, junio, julio, octubre y diciembre de 2021, así como ofreció el diplomado de profesionalización para los inspectores federales de la STPS, y contó con un plan de continuidad relacionado con el Pp E005.

Sin embargo, la dependencia no evidenció el cumplimiento del 68.2% (15) restante, ya que no proporcionó la evidencia correspondiente a la difusión de personal los principios rectores



del código de ética y de conducta; el establecimiento de procesos para evaluar el desempeño del personal frente a las normas de conducta de la institución, así como para atender oportunamente cualquier desviación identificada en la operación del Pp E005; los mecanismos de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad; un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción que considere como mínimo la capacitación continua en la materia; una estructura de vigilancia del control interno; la vigilancia en el diseño, implementación y operación del control interno, específicamente en las áreas relacionadas con la operación del Pp E005; los avances en el proceso de reestructuración organizacional; la evaluación de la estructura organizacional para asegurar que ésta sea congruente con los objetivos de la STPS y del Pp E005; el documento donde se asignaron responsabilidades ni se delegaron autoridad a puestos clave en las Oficinas de Representación Federal del Trabajo; las medidas implementadas por la STPS, para garantizar que las áreas responsables de la operación del programa cumplieran con sus obligaciones en materia de control interno, ni de las medidas implementadas para moderar las presiones excesivas del personal de las áreas responsables de la operación del Pp E005.

En la Norma Segunda, “Administración de Riesgos”, la STPS cumplió con un elemento 8) Considerar el Riesgo de Corrupción, de los ocho establecidos para esta norma, lo que significó el 12.5% de los elementos dispuestos, por lo que incumplió en el 87.5%, ya que no evidenció siete elementos relacionados con los principios: 6) Definir Metas y Objetivos institucionales; 7) Identificar, analizar y responder a los riesgos, y 9) Identificar, analizar y responder al cambio.

En la Norma Tercera, se registró una atención del 11.1% (1), al evidenciar el inicio del establecimiento de actividades de control con el apoyo de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de las Actividades de Control, pero registró un incumplimiento del 88.9% (8) de los elementos correspondientes a los principios 10) Diseñar actividades de control; 11) Seleccionar y desarrollar actividades de control basadas en las Tecnologías de la Información y comunicaciones (TIC’S), y 12) Implementar Actividades de Control.

De la Cuarta Norma General “Información y Comunicación”, la STPS no cumplió el 100.0% de los elementos correspondientes a los tres principios de control de los principios 13) Usar Información relevante y de calidad; 14) Comunicar Internamente, y 15) Comunicar Externamente, ya que no proporciono evidencia de los controles que confirme, su cumplimiento. Asimismo, durante el desarrollo de la auditoría se identificaron las deficiencias siguientes:

- En los documentos “Informes en Materia de Inspección” de las 32 entidades federativas y en la base de datos “BDD Resultados 2021” no se puede verificar el detalle de cada visita de inspección ni el número de expediente generado por cada uno, ya que la fuente de información incluye datos globales de lo realizado mensualmente, durante 2021, sin registrar el número o clave de expediente generado de las inspecciones realizadas por cada Autoridad del Trabajo; esto impidió que se pudiera hacer una muestra para verificar que la STPS contó con la documentación que

compruebe el cumplimiento del debido proceso inspectivo en los centros de trabajo revisados, ya que, al concentrar sólo los números totales de las inspecciones realizadas mensualmente, no se puede verificar si existen valores de expedientes repetidos que afecten el respaldo de los totales informados por los operadores del programa E005 (como se detectó en las bases de datos “Respuesta ASF Coordinadores”, “Inspecciones Ordinaria y Extraordinarias 2021” y “Reporte consolidado DGIFT”), en razón de que es importante comprobar que no se hayan sumado datos repetidos, porque la información duplicada aumenta la probabilidad de errores, pues si la base de datos contiene información incorrecta, los informes o reportes que se sustenten en la base de datos también contendrán datos incorrectos y, como resultado, existe el riesgo de que las decisiones que tome la dependencia fiscalizada estén mal informadas.

- Las Oficinas de Representación Federal del Trabajo y la Dirección General de Inspección del Trabajo operaron de forma independiente y no existe un concentrado de información en una sola base de datos, lo que repercutió en que la STPS desconociera el universo, a nivel nacional, de los centros de trabajo en los que se constató la existencia de un peligro o riesgo inminente en relación con las medidas correctivas y preventivas dictadas y sobre la determinación de su ampliación o levantamiento, ya que sólo obtuvo información sobre 24 centros de trabajo de cuatro de las 32 entidades federativas del país. Sobre la constatación del incumplimiento de las medidas ordenadas por los inspectores del trabajo y las solicitudes presentadas para dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, no se precisó la información de que permitiera darle seguimiento a las 547 inspecciones ordinarias y extraordinarias realizadas las Oficinas de Representación Federal del Trabajo. Lo anterior denotó la falta de efectividad de los canales de comunicación interior y exterior entre las unidades encargadas de la operación del Pp E005, ya que la dependencia no evidenció los resultados de todas sus unidades responsables.
- La STPS no contó con los medios necesarios para que todas sus unidades responsables del Pp E005 generaran y utilizaran información relevante y de calidad que contribuya al logro de las metas y objetivos institucionales, lo que provocó falta de información sobre su desempeño, en términos de eficacia, eficiencia, y una falta de rendición de cuentas, ya que ni en la base de datos ni en los informes de inspección se registraron datos para la variable de “Centros de Trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral”, lo que implicó que la dependencia tampoco evidenciara el cumplimiento de la meta del indicador “Porcentaje de centros de trabajo con condiciones de trabajo digno”, el cual se relacionó con la medición de la eficacia del programa..
- Se identificaron inconsistencias en el sistema del Directorio Nacional de Empresas (DNE), entre la Base de datos general del DNE y su reporte consolidado; además, se observó como área de oportunidad que el sistema no cuenta con la posibilidad de realizar un reporte utilizando como parámetros fechas anteriores. En la base de datos “Respuesta ASF Coordinadores” proporcionada por las Oficinas de Representación Federal del Trabajo (ORFT) de las 32 entidades federativas, en la cual se identificaron deficiencias en sus registros, ya que, de un total de 41,724 datos, se detectaron 2,137

números de expedientes repetidos, por lo que éstos no se consideraron; se encontraron 39 fechas de inspección que no correspondieron al ejercicio fiscal 2021 o no tenían la fecha, y se encontró un elemento que no tuvo número de expediente, quedando al final un total de 39,547 valores únicos, completos y correspondientes al año de revisión de la presente auditoría; en las bases de datos “Inspecciones Ordinaria y Extraordinarias 2021” y “Reporte consolidado DGIFT”, remitido por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), se encontraron 4 datos duplicados correspondientes a los expedientes 221/REPSE/293/2021 y 221/REPSE/296/2021.

- La MIR del Pp E005 presentó deficiencias para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas, ya que los indicadores fueron insuficientes para medir la contribución en la atención de las causas del problema público, por tanto, la dependencia tampoco relacionó la información presupuestaria y programática de la Cuenta Pública con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, por lo que la información señalada en la Cuenta Pública no contiene elementos suficientes para la toma de decisiones basada en resultados de la operación del programa.
- La STPS tuvo deficiencias en la generación de información relevante y de calidad que permita rendir cuentas sobre la instauración del procedimiento administrativo sancionador, de manera integral y consolidada, como resultado de la operación del Pp E005.
- La dependencia fiscalizada no contó con los elementos para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, ya que se identificó una diferencia relacionada con las adecuaciones presupuestarias de 25.0 miles de pesos y se no demostró la relación de la disminución de su presupuesto con el ajuste de metas, además, de la insuficiencia de 7 de sus indicadores, por lo que se determinó que la dependencia fiscalizada no ejerció el presupuesto del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales” con base en criterios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas.

En 2021, la STPS no evidenció el cumplimiento de los dos principios de control interno de la Quinta Norma General “Supervisión y Mejora Continua”, referidos a 16) Realizar actividades de supervisión y 17) Evaluar los problemas y corregir las deficiencias, ya que no mostró en que medida la supervisión permanente del control interno contribuyó a mejorar la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, la prevención de la corrupción, la oportuna resolución de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como a la idoneidad y suficiencia de los controles implementados para la operación del Pp E005, ni realizó autoevaluaciones al diseño y eficacia operativa del control interno y tampoco asignaron responsables, delegando autoridad para la remediación de las deficiencias identificadas en la operación del programa.

En síntesis, con la revisión de la información del Cuestionario de Control Interno aplicado a los servidores públicos de la STPS, se identificó que, durante 2021, contó con un Sistema de Control Interno Institucional, que presentó deficiencias en el cumplimiento de las cinco

normas de control interno, por lo que éste no proporciona una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas.

Como resultado de la aplicación del Cuestionario de Control Interno, en el cual se evaluaron 49 elementos de control relacionados con las normas generales de control interno, 40 elementos no se evidenciaron y 9 sí, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA STPS, 2021

Norma de Control Interno / Principios	Acreditó		Total
	Sí	No	
Total	9	40	49
Primera: Ambiente de Control	7	15	22
1. Mostrar actitud de respaldo y compromiso.	2	7	9
2. Ejercer la responsabilidad de vigilancia.	1	3	4
3. Establecer la estructura, responsabilidad y autoridad.	2	3	5
4. Demostrar compromiso con la competencia profesional.	2	0	2
5. Establecer la estructura para el reforzamiento de la rendición de cuentas.	0	2	2
Segunda: Administración de Riesgos	1	7	8
6. Definir Metas y Objetivos institucionales.	0	3	3
7. Identificar, analizar y responder a los riesgos.	0	3	3
8. Considerar el Riesgo de Corrupción.	1	0	1
9. Identificar, analizar y responder al cambio.	0	1	1
Tercera: Actividades de Control	1	8	9
10. Diseñar actividades de control.	0	3	3
11. Seleccionar y desarrollar actividades de control basadas en las TIC's.	1	3	4
12. Implementar Actividades de Control.	0	2	2
Cuarta: Información y Comunicación	0	5	5
13. Usar Información relevante y de calidad.	0	3	3
14. Comunicar Internamente	0	1	1
15. Comunicar Externamente.	0	1	1
Quinta: Supervisión y mejora continua	0	5	5
16. Realizar actividades de supervisión.	0	2	2
17. Evaluar los problemas y corregir las deficiencias.	0	3	3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la STPS mediante el oficio núm. 511.-01/15-06-2022/0405 del 15 de junio de 2022.

Análisis de la información y documentación proporcionada por la STPS, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

Con la nueva información proporcionada sobre los 22 aspectos revisados la Norma Primera "Ambiente de Control", la dependencia evidenció lo correspondiente a la difusión de personal los principios rectores del código de ética y de conducta; la propiciación de un entorno y clima organizacional de respeto con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público; los mecanismos de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad; la vigilancia en el diseño, implementación y operación del control interno, específicamente en las áreas relacionadas con la operación del Pp E005; los avances en el proceso de reestructuración organizacional; la evaluación de la estructura organizacional para asegurar que ésta sea congruente con los objetivos de la STPS y del Pp E005, así como el documento donde se asignaron responsabilidades y se delegaron

autoridad a puestos clave en las Oficinas de Representación Federal del Trabajo. Por lo que ahora, de la Primera Norma General "Ambiente de Control", en 2021, la STPS cumplió con el 68.2% (15) de los elementos correspondientes a los principios 1) Mostrar actitud de respaldo y compromiso; 2) Ejercer la responsabilidad de vigilancia; 3) Establecer la estructura, responsabilidad y autoridad, y 4) Demostrar compromiso con la competencia profesional.

Sin embargo, queda pendiente de evidenciar, el 31.8% (7) restante, ya que no se acreditó el establecimiento de procesos para evaluar el desempeño del personal frente a las normas de conducta de la institución, así como para atender oportunamente cualquier desviación identificada en la operación del Pp E005; un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción que consideró la capacitación continua en la materia; una estructura de vigilancia del control interno; las medidas implementadas por la STPS, para garantizar que las áreas responsables de la operación del programa cumplieran con sus obligaciones en materia de control interno, ni de las medidas implementadas para moderar las presiones excesivas del personal de las áreas responsables de la operación del Pp E005.

Dado que tampoco se presentó información para solventar las observaciones realizadas en la norma segunda, tercera, cuarta y quinta, persiste la recomendación al desempeño, a fin de que cuente con las medidas y elementos de control suficientes que le permitan prevenir y administrar los riesgos que puedan afectar la consecución de sus propósitos institucionales y programáticos, generar una adecuada rendición de cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública.

#### **2021-0-14100-07-0352-07-013 Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fortalezca el sistema de control interno para que éste proporcione los elementos que le aseguren, de forma razonable, el cumplimiento de sus metas y objetivos; la salvaguarda de los recursos públicos; generar y utilizar información confiable, relevante y de calidad, y prevenir actos contrarios a la integridad, en marco del Programa presupuestario Pp E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales", a fin de que cuente con las medidas y elementos de control suficientes que le permitan prevenir y administrar los riesgos que podrían afectar la consecución de sus propósitos institucionales y programáticos, generar una adecuada rendición de cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos primero y segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 8. "Categorías del Objetivo del Control Interno", y el numeral 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", 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.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2021, la STPS reportó que ejerció 449,977.1 miles de pesos para la operación del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, mediante el cual, se registró que se realizaron 40,470 inspecciones, de las cuales, el 77.2% (31,258) fueron visitas de inspección extraordinarias, el 22.5% (9,117) de tipo ordinario y el 0.2% (95) fueron clasificadas como “No aplica”; sin embargo, se evidenció que el tema de la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral a los centros de trabajo, por medio de las visitas de inspección, es un tema pendiente por atender de manera efectiva, ya que desde la programación de visitas de inspección está previsto que el 78.8% de éstas se ejecutarán a petición de parte a causa de quejas o denuncias (inspecciones extraordinarias), lo que denotó que la visión de ejecución del programa es reactiva, mas no preventiva, ya que la entidad responde a hechos consumados, más no a una inspección focalizada y especializadas a centros de trabajo con actividades de alto riesgo. Además, las deficiencias de control que presentó en el desarrollo de la auditoría limitaron el impacto de sus acciones en la atención de la problemática identificada en perjuicio de las 456,327 empresas registradas en el Directorio Nacional de Empresas cuyo listado es utilizado para realizar las actividades de promoción y vigilancia de los derechos laborales.

### ***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Aseguramiento de calidad.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 11 restantes generaron:

13 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 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 19 de enero de 2023, 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 con el objetivo de fiscalizar que, con la prestación del servicio público de promoción y vigilancia, mediante operativos de inspección, se dio cumplimiento a la normativa laboral en los centros de trabajo, con lo que se contribuyó a garantizar que los trabajadores contaran con condiciones de trabajo digno. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los artículos 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata; “que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo. Asimismo, a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”.

En México, el derecho al trabajo digno se incorporó en el artículo 123 como parte de las reformas constitucionales de 2008 y la inclusión de ese concepto en la Ley Federal del Trabajo corresponde a 2012.

En el artículo 2 de la LFT se establecen las condiciones de un trabajo digno que consisten en garantizar el respeto pleno a la dignidad humana del trabajador que conlleva la inexistencia de discriminación por sus características físicas, su forma de vida, su origen o cualquier otra condición; además, el trabajador tendría acceso a la seguridad social y contaría con un salario remunerador; recibiría capacitación continua para el incremento de su empleabilidad; y adicionalmente, los centros de trabajo contarían con condiciones óptimas de seguridad e higiene, con la intención de prevenir riesgos de trabajo.

En el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024, se estableció que la STPS está enfocada en “(...) elevar la empleabilidad y el poder adquisitivo bajo

condiciones de trabajo digno.” Asimismo, se señaló que “los objetivos prioritarios que contiene el PSTPS 2020-2024 se enfocan en reparar el derecho al trabajo digno de las y los trabajadores, que ha sido históricamente vulnerado, al atender problemáticas referidas desde distintos enfoques y con miras a reducir las brechas de género y de desigualdad que existen actualmente en el país en materia laboral.

En el análisis al árbol de problemas del Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, se identificó que el fenómeno problemático se refiere a que “Existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”.

Con el fin de atender el problema público identificado, en el PEF 2021 al Ramo 14 “Trabajo y Previsión Social” se le autorizaron recursos presupuestarios por 576,617.6 miles de pesos para la operación del programa presupuestario E005, a fin de contribuir a dignificar el trabajo.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2021, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social llevó a cabo la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral; sin embargo, se identificaron áreas de mejora por implementar, a fin de potenciar el impacto en su población objetivo, como se muestra a continuación:

La STPS contó con un diagnóstico del Pp E005, sin embargo, presentó deficiencias para sentar las bases para la orientación a resultados del programa encargado de las inspecciones, ya que no se describió el entorno de la política pública con estadísticas oficiales que permitieran dimensionar la situación sobre el trabajo digno o decente en México, ni sobre la descripción general de las acciones que se han realizado, vinculadas con la atención del problema o necesidad de política pública, referido a que “existen centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”, que justifica la creación de dicho programa. En el apartado de cobertura, la STPS no proveyó información que permita identificar el área de intervención del programa, ni definió una estrategia de atención que corresponda a las particularidades de los grupos de atención o áreas de enfoque objetivo, y tampoco precisó las características particulares, socioeconómicas y demográficas de los 443,368 centros de trabajo que forman su población potencial.

Respecto de la planeación y programación la STPS acreditó que elaboró el Programa de Inspección 2021, por medio de la Unidad de Trabajo Digno y la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo; además, en conjunto con las Oficinas de Representación Federal del Trabajo programaron, para 2021, realizar un total de 40,000 inspecciones, de las cuales 8,500 (21.3%) corresponden a inspecciones ordinarias y 31,500 (78.8%) a inspecciones extraordinarias.

De la revisión al Directorio Nacional de Empresas, que es el sistema informático que contiene el padrón de centros de trabajo utilizado por la STPS para el desahogo de las actividades de promoción y vigilancia de los derechos laborales, se identificó que contó con 456,327 registros activos, al 2 de junio de 2022; sin embargo, se identificaron



inconsistencias en las cifras que reportó la dependencia fiscalizada entre la Base de datos general del DNE y su reporte consolidado; además, se observa como área de oportunidad que el sistema no cuenta con la posibilidad de realizar un reporte utilizando como parámetros fechas anteriores.

Respecto de las visitas de inspección ordinarias y extraordinarias, se verificó que, en 2021, se realizaron un total 40,470 inspecciones extraordinarias y ordinarias, de las cuales el 77.2% (31,258) fueron visitas de inspección extraordinarias, el 22.5% (9,117) fueron del tipo ordinario y el 0.2% (95) fueron clasificadas como “No aplica”, por lo que, de manera global, la STPS rebasó la meta, establecida en el “Programa de Inspección 2021” de 40,000 inspecciones; sin embargo, la STPS no acreditó el sobrecumplimiento de la meta del indicador “Porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral” en 1.5%, ya que reportó como valor del indicador 42,653 inspecciones realizadas en el periodo, pero la entidad fiscalizada sólo acreditó 40,470 visitas de inspección realizadas, lo que representó un 5.2% (2,183 inspecciones) menor a lo reportado y significó un incumplimiento de la meta del indicador en un 3.6% (1,530 inspecciones menos a las programadas).

Además, los resultados de la auditoría evidenciaron que, en 2021, el tema de la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral y la aplicación de sanciones por violaciones a la misma por centros de trabajo, por medio de las distintas visitas de inspección, es un tema pendiente por atender de manera efectiva, ya que desde la programación de visitas de inspección está previsto que el 78.8% de éstas se ejecutarán a petición de parte a causa de quejas o denuncias (inspecciones extraordinarias), lo que aporta elementos que evidencian que la visión de ejecución del programa es reactiva, y no preventiva, lo que representa el riesgo para el cumplimiento del artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, ya que la entidad responde a hechos consumados, más no a una inspección focalizada y especializadas a centros de trabajo con actividades de alto riesgo, por lo que se recomienda que las inspecciones deban ser focalizadas y especializadas a centros de trabajo con actividades de alto riesgo y precarización del empleo, desde su programación.

En 2021, la STPS no acreditó el cumplimiento de la meta en un 96.2% del indicador “Porcentaje de centros de trabajo con condiciones de trabajo digno”, ya que en ninguna de sus bases de datos ni en los informes de inspección se registraron datos para la variable de “Centros de Trabajo que acreditaron el cumplimiento de la normatividad laboral”, por lo que la dependencia no evidenció los 21,129 centros de trabajo que contaron con dicha condición, ni cuál fue el resultado de las actividades realizadas en materia de vigilancia de la democracia sindical, tampoco especificó cuántas y qué actividades de vigilancia en la legitimización de contratos colectivos de trabajo realizó. Además, con la revisión del “Formato\_Evolucion\_de\_la\_Cobertura\_2008-2021” y “Poblaciones 2021 y 2022”, se identificó que la STPS registró un universo de 456,062 centros de trabajo y consideró que tuvo una población atendida del 98.1%, al inspeccionar 32,162 centros de trabajo de los 32,800 que tenía por objetivo, pero dichas cifras no coinciden con lo reportado en la Cuenta Pública (21,129).

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, las evidencias recabadas demostraron que, en 2021, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social llevó a cabo la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral; sin embargo, se identificaron áreas de mejora por implementar en el diagnóstico del Pp E005, la planeación y programación de las inspecciones; en las visitas de inspección ordinarias y extraordinarias efectuadas y su desahogo; así como en la medición de los centros de trabajo que contaron con condiciones de trabajo digno, por lo que no se logró determinar en qué medida las acciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral contribuyó a promover que los centros de trabajo contaran con condiciones de trabajo digno.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas, le permitirá a la STPS instrumentar y fortalecer las actividades de vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral, particularmente, para el perfeccionamiento del diagnóstico del Pp E005 que le permita dimensionar la situación sobre el trabajo digno en México, el área de enfoque y distribución entre grupos vulnerables o de atención prioritaria; revisar el Directorio Nacional de Empresas para asegurar que su información cuenta con los elementos de calidad suficientes; fortalecer sus estrategias de recopilación y utilización de información relevante y de calidad sobre los centros de trabajo que tiene mayores riesgos de accidentes o cuentan con mayores quejas o denuncias de presuntos incumplimientos de la normativa laboral; contar con sistemas de información integrales en los que se vean reflejados los resultados sobre la efectividad en el desahogo de las inspecciones; implemente los mecanismos de control para que se genere información de calidad sobre las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo que detecten en todas las visitas de inspección realizadas, y actualice, modifique o reforme el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones de acuerdo con el nuevo modelo de inspección que dio origen al Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”. Con ello, se prevé que la STPS mejore sus instrumentos de control para demostrar el cumplimiento de su objetivo y fortalezca su eficacia operativa.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

### *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 y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Comprobar que el diagnóstico y el diseño del Programa presupuestario (Pp) se realizó conforme a lo establecido en los "Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y en los "Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación", a fin de verificar que se sentaron las bases para la orientación a resultados del Pp E005.
2. Verificar que la STPS planeó y programó las visitas de inspección, así como constatar que emitió los criterios de inspección, por medio de los cuales revisaron el cumplimiento de la normativa laboral.
3. Verificar que la STPS facilitó información técnica y asesoró a los trabajadores y patrones sobre la forma efectiva de cumplir con las normas de trabajo.
4. Comprobar que la STPS practicó visitas de inspección ordinarias y extraordinarias en las que se vigiló y verificó el cumplimiento de las disposiciones en materia laboral.
5. Verificar que la STPS realizó el seguimiento y el desahogo de los asuntos iniciados a causa de una inspección, así como revisar la determinación de las medidas precautorias que hayan sido decretadas por los inspectores.
6. Constatar que la STPS dio a conocer las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo; instauró el procedimiento sancionador y, en su caso, denunció la comisión de delitos.
7. Comprobar que la STPS evaluó el cumplimiento de las actividades de la Unidad de Trabajo Digno y supervisó a los inspectores y al proceso de inspección.

8. Constatar que las actividades realizadas, mediante el Pp E005 "Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales" contribuyeron a propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.
9. Verificar la economía de los recursos que ejerció la STPS para promover y vigilar los derechos laborales.
10. Constatar que el diseño y la instrumentación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E005 atendió lo establecido en la Guía para el Diseño de la MIR y que ésta le permitió la evaluación del cumplimiento de sus objetivos y metas.
11. Evaluar que, en 2021, se remitió información de las actividades que llevó a cabo la STPS en el marco de la promoción y vigilancia de los derechos laborales, y que ésta se incluyera en los documentos para la rendición de cuentas.
12. Evaluar que, en 2021, la STPS atendió las normas de control interno para garantizar la operación del Pp E005 "Promoción y vigilancia de los derechos laborales".

#### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Trabajo Digno, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, las Oficinas de Representación Federal del Trabajo y la Dirección General de Programación y Presupuesto.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, Par. segundo; Art. 2, Frac. LI; Art. 45, Par. primero y cuarto; Art. 57; Art. 58 y Art. 111, Par. tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54, párrafos primero y segundo.
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. Primero y Segundo, Tít. Segundo, Cap. I, numeral 8. "Categorías del Objetivo del Control Interno", y 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", primer y tercer párrafo y disposición 13 "Usar Información relevante y de calidad".
4. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 92, párrafo segundo.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: los Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de

nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación numerales 4.4 al 4.7; los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal numeral Vigésimo Primero; el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones Art. 4, 13, Frac. V, 27, frac. II, 28, Frac. VI, 36, último párrafo, 39, Par. primero y segundo, 52, 57, 58, 60, 62 y 64; del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Art. 18, frac. I, VI, XII, XIV, XXVIII, XXX y XXXI; del "Programa de Inspección 2021"; de la Ley Federal del Trabajo, Art. 2 y 540, Frac. III; de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados numerales IV.2. "Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados" y IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartado 2 "Análisis de la lógica horizontal" y de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos numeral IV.6 "Frecuencia de medición".

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover 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.