

**Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo**

**Procuración de Justicia Laboral**

Auditoría de Desempeño: 15-5-14A00-07-0430

430-DE

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar que la asesoría, conciliación y representación jurídica hayan contribuido a proteger los derechos de los trabajadores.

***Alcance***

La revisión comprendió la evaluación de la gestión de los servicios, con los que operó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo el Programa presupuestario E002 “Procuración de Justicia Laboral”, la efectividad en la protección de los derechos laborales de los trabajadores, la competencia de sus procuradores auxiliares y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario evaluado.

***Antecedentes***

De 1929 a 1931, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo fue un órgano dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (SICT), cuya finalidad fue proporcionar a los obreros los medios para la defensa de sus intereses ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

En el Título Once relativo a autoridades del trabajo y servicios sociales de la Ley Federal del Trabajo (LFT), expedida en 1970, se reconoció a la PROFEDET como una autoridad de trabajo; asimismo, se introdujeron importantes cambios a la legislación laboral, como derechos individuales a los trabajadores, donde sobresalieron los salarios mínimos; la participación en las utilidades de las empresas, y el tripartismo, que incluía a empresa, trabajador y autoridades laborales en las negociaciones.

Con el propósito de hacer más eficaz la defensa de los derechos de los trabajadores y fortalecer su organización, la procuraduría tiene el rango y autonomía de órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De acuerdo con el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, publicado el 29 de octubre de 2014, la PROFEDET cuenta con las atribuciones de asesorar a los trabajadores, de forma particular y sin intervención de persona alguna, sobre los derechos y obligaciones derivados de las normas de trabajo, así como de los procedimientos y órganos competentes para hacerlos valer; proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos, mediante los procedimientos de conciliación, haciéndolas constar en actas autorizadas; y representar a los trabajadores de forma personal y sin intervención de persona alguna, a efecto de ejercitar las acciones y recursos que correspondan en la vía ordinaria e inclusive en el juicio de amparo, hasta su total terminación.

#### Reforma Laboral de 2012

Con el fin de establecer normas de trabajo para propiciar que todos los mexicanos cuenten con medidas que permitan conciliar por un lado, la efectiva protección de los derechos de los trabajadores y, por otro, el legítimo interés de los patrones por encontrar mecanismos que favorezcan la competitividad y productividad de los centros de trabajo, el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFT, de las cuales aquellas que inciden en la materia por auditar, se mencionan a continuación:

- Artículo 533. Los Procuradores Auxiliares deberán satisfacer los requisitos señalados en las fracciones I, IV y V del artículo anterior y tener título de abogado o licenciado en derecho y haber obtenido la patente para ejercer la profesión.

En el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 se señala que el valor público de este modelo de procuración de justicia laboral con enfoque individualizado y gratuito ha sido creciente. El número de solicitantes y con ello, el margen de credibilidad y confianza en los servicios de la institución, se incrementa en cada periodo de gobierno. Para el periodo 2007 a 2012, rebasó un millón 100 mil servicios otorgados. En términos de impacto favorable, el servicio de representación jurídica reportó en la pasada administración, una efectividad promedio de 88.0% y el total de asuntos promovidos por la institución representaron en su conjunto, más del 25.0% del total de asuntos atendidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

En el mismo programa sectorial y en el árbol de problemas del programa presupuestario E002 "Procuración de Justicia Laboral", la PROFEDET identificó que los trabajadores desconocen sus derechos laborales, no cuentan con recursos económicos para contratar a un abogado que haga valer sus derechos, faltan medios alternos para lograr acuerdos entre empleadores y trabajadores, existe incertidumbre jurídica por la falta de seguimiento y conclusión de los juicios y amparos, lo cual, provoca que se violenten los derechos laborales del trabajador, dando lugar a la existencia de conflictos entre trabajadores y patrones.

A fin de contribuir a atender esa problemática, en 2015 la PROFEDET implementó el programa "Procuración de Justicia Laboral", con el objetivo de salvaguardar los derechos de los trabajadores mediante el otorgamiento de servicios de procuración de justicia gratuitos, que se refieren a: asesorías, las cuales se otorgan al usuario para determinar la materia, la

autoridad correspondiente para conocer el asunto, así como la localización geográfica de ésta; conciliaciones, en las que se propone a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y juicios y amparos, que consisten en representar a los trabajadores ante órganos jurisdiccionales, tanto en ordinarios como en el juicio de amparo.

Para conocer la evolución del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”, el grupo auditor revisó los objetivos a nivel Fin y Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del periodo 2012–2015, y se precisó que no ha tenido cambios significativos en sus objetivos de Fin y Propósito, pero para 2015 en el objetivo de Fin se identifica una modificación enfocada a delimitar el tipo de servicios gratuitos de procuración de justicia laboral que brinda, en tanto que el correspondiente al nivel Propósito no tuvo modificaciones, como se muestra a continuación:

- ✓ Objetivo de nivel de Fin: contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral mediante servicios gratuitos de procuración de justicia laboral: asesoría, conciliación y representación jurídica, cercanos confiables y con apego a derecho.
- ✓ Objetivo de nivel de Propósito: los trabajadores que solicitan protección jurídica laboral, reciben servicios gratuitos de procuración de justicia laboral hasta su conclusión en un ambiente de seguridad y certeza jurídica.

El proceso operativo del Programa presupuestario E002 “Procuración de Justicia Laboral”, se muestra a continuación:



La procuración de justicia laboral inicia cuando los trabajadores que ven violentados sus derechos laborales o que deciden aclarar alguna duda en materia laboral deciden asistir a la procuraduría, en la que se les brinda asesoría, la cual se otorga al usuario para determinar la

materia, la autoridad correspondiente para conocer el asunto, así como la localización geográfica de ésta. Así, el primer servicio es la conciliación, en las que se propone a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos, haciendo constar en actas autorizadas el resultado, con la finalidad de prevenir disputas en juicio.

La procuraduría otorga al trabajador el servicio de representación jurídica, que consisten en representar a los trabajadores ante órganos jurisdiccionales, tanto en ordinarios como en el juicio de amparo y, en caso de aceptarlo, se analiza la procedencia de demandar al patrón ante la autoridad correspondiente, con el objeto de salvaguardar los derechos de los usuarios del servicio. En algunos casos los juicios obtienen resoluciones en contra de los beneficiarios del servicio, por lo que, de ser el caso, se procede a interponer amparos, de los que se espera obtener resultados a favor de los trabajadores; no obstante que existe riesgo de que el fallo sea en contra de los trabajadores.

En 2015, no se identificaron evaluaciones externas al Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”.

### **Resultados**

#### **1. Servicios de asesoría otorgados**

En 2015, la PROFEDET otorgó 74,583 asesorías de forma personal y 50,567 de forma digital, con las cuales atendió al total de los trabajadores que lo solicitaron, pero tuvo deficiencias en la programación de metas, ya que no se consideraron los avances logrados en el otorgamiento de asesorías del año anterior.

Además, en el indicador correspondiente a las asesorías digitales, se identificó que el organismo contabilizó 37,131 registros correspondientes a campañas de salida, que no corresponden a una asesoría, por lo que su medición fue incorrecta.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la procuraduría aportó los Criterios de planeación-programación de la PROFEDET utilizados para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la Estrategia PROFEDET, así como los resultados al tercer trimestre de la MIR 2016, por lo que, derivado de su análisis, la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación, ya que se ajustó la programación anual con base en el criterio de promedios de los últimos 3 años; asimismo, se verificó que a partir del mes de noviembre del ejercicio 2015 se dejaron de considerar los registros de campañas de salida en el indicador correspondiente a las asesorías digitales.

#### **2. Cumplimiento de los requisitos para acreditar la atención otorgada en asesorías**

En 2015, a fin de verificar que la PROFEDET contó con la evidencia documental que acreditara que los servicios de asesoría personalizada y digital cumplieron con los requisitos establecidos de mantener un registro de la asesoría mediante formato, oficio, dictamen, reporte o correo electrónico, entre otros, de un universo de 125,150 servicios de asesoría otorgados, el grupo auditor seleccionó una muestra de 388 expedientes, con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, y un margen de error de 5.0%.

En el análisis de la muestra se detectó que, de los 388 expedientes de asesoría, 340 (87.6%) cumplieron con los requisitos establecidos de mantener un registro de la asesoría mediante

formato, oficio, dictamen, reporte o correo electrónico, entre otros, y en 48 casos (12.4%) que correspondieron a asesorías simples y que integran expedientes de competencia federal, no se acreditó la totalidad de los requisitos, por lo que, con un 95.0% de confianza, se infiere que entre el 12.0% y el 13.0% del total de expedientes de asesorías incumplen con al menos un requisito.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada precisó que a fin de que la integración de los expedientes de asesorías se lleve a cabo de acuerdo con lo señalado en el Manual de Organización y Procesos vigente, así como a las necesidades y características de las oficinas de las procuradurías foráneas, implementó el procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), mismo que es dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos, con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos atendidos por la procuraduría en los que se detecten inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, así como verificar aleatoriamente expedientes de asesorías para cumplir con todos los documentos de control necesarios, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

### **3. Servicios de conciliación concluidos**

En 2015, se constató que la PROFEDET propuso a las partes interesadas soluciones para el arreglo de sus conflictos, ya que se iniciaron 8,155 conciliaciones, correspondientes a 109.9%, respecto de los 7,423 servicios de conciliación previstos. En cuanto a las conciliaciones concluidas en el año, se lograron 7,653, mostrando un cumplimiento del 103.1%, respecto de las 7,423 previstas.

### **4. Cumplimiento de los requisitos para acreditar la atención otorgada en conciliaciones**

En 2015, a fin de verificar que la PROFEDET contó con la evidencia documental que acredite que los servicios de conciliación cumplieron con los requisitos establecidos del reporte de recepción y acta de audiencia, de un universo de 8,155 expedientes de conciliación, el grupo auditor seleccionó una muestra probabilística de 367 expedientes, con el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0%, y un margen de error de 5.0%.

Con la revisión de la muestra probabilística de 367 expedientes de conciliaciones, se determinó que 351 (95.6%) cumplieron con los requisitos establecidos del reporte de recepción y acta de audiencia, y en 16 casos (4.4%) no se cubrió la totalidad de los requisitos, por lo que, con un 95.0% de confianza, se infiere que entre el 2.3% y el 6.4% del total de expedientes de conciliaciones incumplen con al menos un requisito.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la PROFEDET precisó que a fin de que la integración de los expedientes de conciliaciones se lleve a cabo de acuerdo con lo señalado en el Manual de Organización y Procesos vigente, así como a las necesidades y características de las oficinas de las procuradurías foráneas, implementó el procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), mismo que es dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos, con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos de conciliaciones atendidos por la procuraduría en los que se detecten

inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, así como verificar aleatoriamente expedientes para cumplir con todos los documentos de control necesarios, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

#### **5. Servicios de representación jurídica en juicios concluidos**

En 2015, la procuraduría inició 15,127 juicios, lo que representó un cumplimiento del 72.1%, respecto de los 20,971 previstos en el indicador “Porcentaje de registro electrónico de juicios iniciados por la PROFEDET en forma gratuita”. En cuanto a las demandas de juicios laborales que promovió ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y que legalmente se determinaron como concluidas correspondieron a 15,755, lo que representó un cumplimiento del 78.4%, respecto de las 20,089 programadas en el indicador “Porcentaje de juicios concluidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la entidad fiscalizada aportó los Criterios de planeación-programación de la PROFEDET utilizados para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la Estrategia PROFEDET, así como los resultados al tercer trimestre de la MIR 2016, por lo que, derivado de su análisis, la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación, ya que se ajustó la programación anual con base en el criterio de promedios de los últimos 3 años, con lo cual, se cuenta con indicadores que se ajustan a su capacidad presupuestaria y operativa.

#### **6. Cumplimiento de los requisitos para acreditar la representación jurídica otorgada en juicios**

En 2015, a fin de verificar que la PROFEDET contó con la evidencia documental que acredite que los servicios de representación en juicios iniciados cumplieron con los requisitos establecidos del escrito de demanda y sello de recepción de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de un universo de 15,127 expedientes de juicios, el grupo auditor seleccionó una muestra de 375 expedientes, con el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0%, y un margen de error de 5.0%.

Con el análisis de la muestra, se detectó que, de los 375 expedientes de juicios iniciados, 374 (99.7%) cumplieron con los requisitos del escrito de demanda y sello de recepción de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y en 1 caso (0.3%) no se cubrió la totalidad de los requisitos, por lo que, con un 95.0% de confianza, se infiere que entre el 0.0% y el 0.8% del total de expedientes de juicios incumplen con al menos un requisito.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada demostró que a fin de que la integración de los expedientes de juicios iniciados se lleve a cabo de manera adecuada, de acuerdo con lo señalado en el Manual de Organización y Procesos vigente, así como a las necesidades y características de las oficinas de las procuradurías foráneas, implementó el procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), mismo que es dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos, con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos atendidos por la procuraduría en los que se detecten inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, así como verificar

aleatoriamente los expedientes de los juicios iniciados para cumplir con todos los documentos de control necesarios, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

#### **7. Cumplimiento del plazo para interponer amparos**

En 2015, de los 871 amparos llevados a cabo por la PROFEDET, 729 fueron interpuestos conforme al plazo de 15 días señalado en la Ley de Amparo, mientras que 142 lo sobrepasaron, lo cual ocasiona el riesgo de que se deseche el amparo.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la PROFEDET indicó que a fin de implementar los controles para asegurar que los amparos sean interpuestos en tiempo y forma, el 3 de octubre del año en curso, la Subprocuraduría General de Conciliación y Defensoría emitió los Lineamientos Generales para una mejor organización en el área de Recursos y Amparos, con el objetivo de establecer las normas de trabajo para ofrecer un mejor servicio a los usuarios y contribuir al seguimiento cualitativo de cada uno de los amparos. Entre las medidas adoptadas, se encuentran las siguientes:

- Los asuntos serán plena responsabilidad del abogado, desde que recibe el laudo, hasta que se concluye todo el procedimiento ante los Tribunales Colegiados.
- Se definieron responsabilidades del personal operativo y abogados.
- Se reiteró la importancia de imprimir e integrar las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados, a fin de que se conozca el criterio del tribunal con respecto a la resolución dictada.

Por lo que, la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

#### **8. Cumplimiento de los requisitos para acreditar la representación jurídica en amparos**

En 2015, con el fin de verificar que la PROFEDET contó con la evidencia documental que acredite que los servicios de representación en amparos iniciados cumplieron con los requisitos establecidos correspondientes al oficio de comunicación, escrito de demanda de amparo y sello de recepción de la autoridad competente, de un universo de 871 expedientes de amparos iniciados en 2015, el grupo auditor seleccionó una muestra de 267 expedientes, con el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0%, y un margen de error de 5.0%.

Con el análisis de la muestra se detectó que, de los 267 expedientes de amparos iniciados, 216 (80.9%) cumplieron con los requisitos establecidos del oficio de comunicación, escrito de demanda de amparo y sello de recepción de la autoridad competente y en 51 casos (19.1%) no se cubrió la totalidad de los requisitos, por lo que no todos los expedientes se integraron adecuadamente. Asimismo, se identificó que no todos los expedientes cumplen con al menos un requisito.

No obstante lo anterior, la entidad fiscalizada informó que la base de datos entregada a la ASF para el cálculo de la muestra contenía inconsistencias en los números de los expedientes y de antecedentes; por lo que de la revisión efectuada por la ASF se identificaron 6 expedientes repetidos y se solicitó su aclaración a la entidad fiscalizada, la cual, señaló que la

base de datos si contenía 3 expedientes repetidos, lo anterior, evidenció que la procuraduría no contó con un mecanismo de control adecuado para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, lo que limitó el aseguramiento de que los resultados con muestreo probabilístico permitan hacer inferencias sobre los servicios de representación en amparos.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la PROFEDET precisó que estableció un módulo que permite la extracción automática y estandarizada del reporte de amparos y documentó que se generó el proyecto denominado Gestión de Asuntos Rezagados en el que se incluyen actividades de seguimiento, control y reporte de los asuntos en los que se detecte rezago, inconsistencia u omisión en el registro de los procesos de representación jurídica, por lo que, derivado de su análisis, la ASF considera que la entidad fiscalizada aportó los elementos suficientes para atender la observación de no contar con un mecanismo de control adecuado para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la PROFEDET precisó que a fin de que la integración de los expedientes de amparos se lleve a cabo de manera adecuada, de acuerdo con lo señalado en el Manual de Organización y Procesos vigente, así como a las necesidades y características de las oficinas de las procuradurías foráneas, implementó el procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), mismo que es dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos, con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos atendidos por la procuraduría en los que se detecten inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, así como verificar aleatoriamente expedientes de amparos iniciados para cumplir con todos los documentos de control necesarios, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

## **9. Conciliaciones a favor del trabajador**

En 2015, la procuraduría concluyó 6,096 conciliaciones con resolución favorable para los trabajadores, lo que representó un avance superior de 23.5% respecto de las 4,937 conciliaciones que se tenía previsto resolver a favor del trabajador.

En cuanto al índice de efectividad de las conciliaciones, considerando un estándar de efectividad del 70.0%, se lograron concluir 7,653, de las cuales 6,096 resultaron a favor del trabajador, lo que da como resultado un índice de efectividad global de 113.9%, por lo que el resultado se ubicó dentro de un parámetro considerado aceptable. Este resultado se derivó del incumplimiento de 10 representaciones, ya que en 5 de éstas se obtuvo un resultado de entre 81.6% y 89.7%, lo que significó que tuvieron riesgo; 2 más obtuvieron un resultado de entre 76.1% y 77.7%, que corresponde a un parámetro crítico; y 3 resultaron con un índice por abajo del punto crítico.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada precisó que a fin de fortalecer la gestión del índice de efectividad en conciliaciones, respecto a las procuradurías foráneas que presentan resultados dentro y por debajo de los parámetros identificados en rojo (70.0% y 79.0%), se implementó el



procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos atendidos por la PROFEDET, en los que se detecten inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, mismo que será dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos y tendrá especial énfasis en las representaciones estatales que presentan bajos resultados de efectividad, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

#### **10. Juicios favorables para el trabajador**

En 2015, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo registró un resultado de 13,591 juicios a favor del trabajador, 25.2% menos de los que tenían previstos por resolver favorablemente. En cuanto a la efectividad, considerando un estándar de efectividad del 90.4%, se concluyeron 15,755 y de éstos 13,591 resultaron favorables para el trabajador, resultando un índice de efectividad global de 95.5%, lo que significa que el resultado se ubicó dentro de un parámetro considerado aceptable. El resultado se explica por los incumplimientos de 18 representaciones, ya que en 11 de éstas se obtuvo un resultado de entre 81.3% y 89.4%, lo que significó que tuvieron riesgo; 2 resultaron con un parámetro crítico, además de que las representaciones de Coatzacoalcos, Cd. Del Carmen, Querétaro, Parral y Mexicali se encontraron por debajo del parámetro crítico.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada aportó los Criterios de planeación-programación de la PROFEDET utilizados para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la Estrategia PROFEDET, así como los resultados al tercer trimestre de la MIR 2016, por lo que, derivado de su análisis, la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para atender el incumplimiento de meta de juicios a favor del trabajador, ya que se ajustó la programación anual con base en el criterio de promedios de los últimos 3 años, con lo cual, se cuenta con indicadores que se ajustan a su capacidad presupuestaria y operativa; sin embargo, no acreditó las causas por las que 18 representaciones foráneas de la procuraduría se ubicaron por debajo del parámetro aceptable, por lo que esta observación persiste.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada señaló que a fin de fortalecer la gestión del índice de efectividad en juicios, respecto a las procuradurías foráneas que presentan resultados dentro y por debajo de los parámetros identificados en rojo (70.0% y 79.0%), se implementó el procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos atendidos de juicios iniciados por la PROFEDET, en los que se detecten inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, mismo que será dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos y tendrá especial énfasis en las representaciones estatales que presentan bajos resultados de efectividad, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

#### **11. Juicios de amparo resueltos a favor del trabajador**

En 2015, la entidad fiscalizada no contó con un indicador para medir su desempeño en el servicio de representación jurídica en amparos.

La PROFEDET concluyó 1,326, y de éstos, 827 fueron concedidos, 412 se negaron y 87 fueron sobreseídos. El índice de efectividad global de amparos, considerando un estándar de efectividad del 50.0%, fue de 124.8% lo cual representa un nivel aceptable; sin embargo, las representaciones de Pachuca y Tampico se ubican en un parámetro considerado como de riesgo y las de Cd. del Carmen, Ensenada, Poza Rica, Chihuahua y Coahuila de Zaragoza estuvieron debajo del nivel crítico.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la procuraduría aportó el indicador denominado sentencias favorables, por lo que, derivado de su análisis, la ASF identificó que su meta anual es del 50%, con lo cual, se considera que la entidad fiscalizada aportó los elementos suficientes para atender el incumplimiento de un indicador que mida su desempeño en el servicio de representación jurídica en amparos; sin embargo, no acreditó las causas por las que 7 representaciones foráneas de la procuraduría se ubicaron por debajo del parámetro aceptable, por lo que ésta observación persiste.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada comprobó que a fin de fortalecer la gestión del índice de efectividad en amparos, respecto a las procuradurías foráneas que presentan resultados dentro y por debajo de los parámetros identificados en rojo (70.0% y 79.0%), implementó el procedimiento denominado Gestión de Asuntos Rezagados y Expedientes para Validación (GAREV), con el objetivo de realizar oportunamente el seguimiento, control y reporte de los asuntos atendidos por la PROFEDET, en los que se detecten inconsistencias e incumplimientos en el registro de los procesos, mismo que será dirigido por la Coordinación de Planeación y Proyectos Estratégicos y tendrá especial énfasis en las representaciones estatales que presentan bajos resultados de efectividad, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada contó con los elementos suficientes para solventar la observación.

#### **12. Cumplimiento de los requisitos de los Procuradores Auxiliares**

En 2015, la PROFEDET contó con 141 Procuradores Auxiliares, de los cuales 114 cumplieron con los requisitos de tener título y cédula profesional, y 27 faltaron por entregar al menos un documento a la entidad, pero al estar dentro del plazo establecido de cinco años para entregarlos, cumple con la Ley Federal del Trabajo.

#### **13. Economía**

En 2015, para el Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral", se reportó en la Cuenta Pública un presupuesto ejercido de 215,588.9 miles de pesos, el cual corresponde al 100.0% de los recursos registrados en el presupuesto modificado.

Con la revisión de la evidencia documental proporcionada por la PROFEDET, se constató que de acuerdo con sus registros internos del presupuesto ejercido en el Pp E002, la entidad reportó un total de 216,236.2 miles de pesos; monto que no corresponde con los 215,588.9 miles de pesos señalados en la Cuenta Pública, ya que existe una diferencia de 647.3, sin que se explicaran las causas, y al no tener registros auxiliares que muestren los avances presupuestarios y contables que permitan realizar el seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público, la procuraduría incumplió con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la PROFEDET aportó el Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática, en el que se verificó que la diferencia de 647.3 miles de pesos se explica debido a que la información que proporcionó la procuraduría considera la totalidad de recursos presupuestarios que recibió (216,236.2 miles de pesos), lo cual incluyó los recursos provenientes del Pp E002 (215,588.9 miles de pesos) y M001 (647.3 miles de pesos), por lo que se solventa la observación.

#### **14. Rendición de cuentas**

Para 2015, se determinó que en la información programática y presupuestaria se especificó que la PROFEDET otorgó servicios gratuitos de procuración de justicia laboral (asesoría, conciliación y representación jurídica) para los trabajadores y se reportó en la Cuenta Pública que la PROFEDET previno conflictos laborales mediante estos servicios y la información presupuestaria y programática que forma parte de la Cuenta Pública se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo y se reportaron indicadores y metas donde se verificaron los resultados de las asesorías, conciliaciones y representación jurídica en cumplimiento de las metas y objetivos del programa.

#### **15. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados**

En términos generales, se concluye que la lógica de la MIR es útil para evaluar los objetivos y metas de programa E002 “Procuración de Justicia Laboral”, pero se identificaron deficiencias en su construcción.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la entidad fiscalizada aportó los Criterios de planeación-programación de la PROFEDET utilizados para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en donde se estableció un análisis del comportamiento de los resultados de todos los indicadores; la Estrategia PROFEDET, que define las directrices bajo las cuales se llevarán a cabo las actividades de la procuraduría y la forma en que deberán desplegarse hacia el interior de cada una de las áreas que la integran, así como los resultados al tercer trimestre de la MIR 2016, por lo que, derivado de su análisis, la ASF considera que la entidad fiscalizada aportó los elementos suficientes para solventar la observación, ya que se ajustó la programación anual con base en el criterio de promedios de los últimos 3 años.

#### **16. Control interno**

En opinión de la ASF, el diseño del sistema de control interno utilizado por la PROFEDET para el Pp E002, cumple con las normas primera, segunda, tercera y quinta, pero presenta deficiencias en la cuarta norma al tener inconsistencias en la información que permite una adecuada toma de decisiones de la gestión pública.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la PROFEDET identificó áreas de oportunidad en la manera en la que se procesan en la herramienta informática denominada Sistema Integral de Procuración de la Defensa del trabajo (SIPRODET), y especificó las acciones correctivas siguientes: estableció un módulo que permite la extracción automática y estandarizada del reporte de amparos, asimismo se encuentra en desarrollo un módulo para gestionar los datos de los amparos adhesivos (al mes de octubre de 2016 se encontró en la etapa de definición de requerimientos

y se programó concluir el primer semestre de 2017). Además, respecto de los registros de las campañas de salida, dejó de considerarlas a partir del mes de noviembre del 2015, por lo que se solventó dicha observación.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2015, la PROFEDET procuró la defensa de los trabajadores mediante los servicios de procuración de justicia, al otorgar asesorías jurídicas a todos los trabajadores que lo solicitaron, concluir 7,653 conciliaciones, 15,755 juicios y 1,326 amparos; con una efectividad razonable, lo que muestra que los trabajadores que acuden a la procuraduría logran hacer valer sus derechos.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 13 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen***

El presente se emite el día 8 de noviembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que la asesoría, conciliación y representación jurídica hayan contribuido a proteger los derechos de los trabajadores. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 y en el árbol de problemas del programa "Procuración de Justicia Laboral", la PROFEDET identificó que los trabajadores desconocen sus derechos laborales, no cuentan con recursos económicos para contratar a un abogado que haga valer sus derechos, faltan medios alternos para lograr acuerdos entre empleadores y trabajadores, existe incertidumbre jurídica por la falta de seguimiento y conclusión de los juicios y amparos, lo anterior, provoca que se violenten los derechos laborales del trabajador, dando lugar a la existencia de conflictos entre trabajadores y patrones.

A fin de atender esa problemática, en 2015 la PROFEDET implementó el programa "Procuración de Justicia Laboral", con el objetivo de salvaguardar los derechos de los trabajadores mediante el otorgamiento de servicios de procuración de justicia gratuitos, que consisten en asesorías, las cuales se otorgan al usuario para determinar la materia, así como la localización geográfica para conocer el asunto; conciliaciones, en las que se propone a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos; y juicios y amparos, que consisten en representar a los trabajadores ante órganos jurisdiccionales, tanto en ordinarios como en el juicio de amparo. Para el programa se erogó 215,588.9 miles de pesos.

En 2015, la PROFEDET cumplió con la atención de la totalidad de las solicitudes al otorgar 74,583 asesorías jurídicas personalizadas y 50,567 asesorías digitales; en la conciliación se logró concluir 7,653 controversias, lo que representó el 103.1% respecto de las 7,423 programadas; en la representación jurídica en juicios ordinarios, se concluyeron 15,755, lo que representó el 78.4% de su meta; en materia de amparos se interpusieron 871, de ellos

142 sobrepasaron el plazo de 15 días señalado en la Ley de Amparo y se detectaron deficiencias en la integración de los expedientes en los tres servicios.

En la protección de los derechos de los trabajadores, de cada 100 conciliaciones concluidas, 79 se resolvieron a favor; de 100 juicios, 86 se ganaron para el solicitante y de cada 100 amparos, se ganaron 62, lo cual se ubicó en el nivel aceptable, de acuerdo con la normativa del ente.

En opinión de la ASF, la PROFEDET atendió razonablemente el problema público de la falta de protección de los derechos laborales de los trabajadores, ya que asesoró a la totalidad de los solicitantes; se concilió 8 de cada 10 casos de controversias, se resolvieron 9 de cada 10 juicios y 6 de cada 10 amparos a favor del trabajador; aunque presentó debilidades en la oportunidad de los amparos interpuestos, lo que podría poner en riesgo la procuración de la justicia laboral.

Con la intervención de la ASF, la PROFEDET, en 2016, inició mejoras en la planeación y programación anual de sus servicios en sus oficinas estatales, fortaleció los mecanismos que aseguren el cumplimiento del plazo de 15 días para interponer amparos, así como la correcta integración de expedientes para contribuir a incrementar las resoluciones favorables de los servicios de conciliación y representación jurídica.

## ***Apéndices***

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Constatar que la PROFEDET atendió a todos los trabajadores que le solicitaron servicios de asesoría personal y digital.
2. Verificar, mediante una muestra, que la PROFEDET cuenta con la evidencia documental que acredite que los servicios de asesoría digital y personalizada otorgados cumplieron con los requisitos establecidos de mantener un registro de la asesoría mediante formato, oficio, dictamen, reporte o correo electrónico, entre otros.
3. Constatar que la PROFEDET concluyó los servicios de conciliación de acuerdo con los iniciados.
4. Verificar, mediante una muestra de las conciliaciones iniciadas, que la PROFEDET cuenta con la evidencia documental que acredite que los servicios de conciliación fueron otorgados y cumplieron con los requisitos establecidos referentes al reporte de recepción y acta de audiencia.
5. Constatar que los juicios promovidos por la PROFEDET ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como parte de la representación jurídica fueron concluidos respecto de su programación.
6. Verificar, mediante una muestra, si la PROFEDET cuenta con la evidencia documental que acredite que los servicios de representación jurídica en juicios iniciados fueron otorgados y cumplieron con los requisitos establecidos referentes al escrito de demanda y sello de recepción de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

7. Constatar que los amparos interpuestos como parte de la representación jurídica de la PROFEDET se presentaron en no más de 15 días hábiles.
8. Verificar, mediante una muestra, si la PROFEDET cuenta con la evidencia documental que acredite que los servicios de representación jurídica en amparos iniciados fueron otorgados y cumplieron con los requisitos establecidos de oficio de comunicación, escrito de demanda de amparo y sello de recepción de la autoridad competente.
9. Verificar que las conciliaciones concluidas fueron efectivas para resolver conflictos a favor de los trabajadores.
10. Verificar en qué medida los juicios laborales concluidos por la PROFEDET como parte de la representación jurídica contribuyeron a proteger los derechos laborales de los trabajadores mediante resoluciones a su favor.
11. Verificar que los amparos concedidos como parte de la representación jurídica contribuyeron a proteger los derechos laborales de los trabajadores mediante resoluciones a su favor.
12. Verificar la economía de la operación del programa presupuestario respecto del otorgamiento de los servicios de procuración de justicia.
13. Determinar si los procuradores auxiliares cuentan con los requisitos legales para ser defensores en materia laboral.
14. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas se hayan determinado los avances en la solución del problema referente a que los derechos laborales de los trabajadores son vulnerados.
15. Constatar que el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E002 "Procuración de Justicia Laboral" cumplió con las disposiciones establecidas en la Metodología de Marco Lógico.
16. Evaluar si el Sistema de Control Interno de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo permitió contribuir a asegurar que el Programa presupuestario E002 "Procuración de Justicia Laboral" cumpliera sus objetivos y metas.

#### *Áreas Revisadas*

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

#### *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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.