

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Procuración de Justicia Laboral

Auditoría de Desempeño: 2017-5-14A00-07-0411-2018

411-DE

Criterios de Selección

La revisión permitiría emitir un pronunciamiento sobre la contribución de la PROFEDET a salvaguardar los derechos de los trabajadores en situación de vulnerabilidad laboral mediante los servicios de asesoría, conciliación y representación jurídica.

Objetivo

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

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual 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 individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

Se evaluó los resultados de la prestación de servicios para la procuración de los derechos de los trabajadores proporcionados con el Programa presupuestario E002 “Procuración de justicia laboral”, mediante la verificación en el otorgamiento de orientación y asesorías a los trabajadores; las conciliaciones efectuadas entre los trabajadores y sus patrones; así como las representaciones en juicio realizadas por la procuraduría, con objeto de contribuir a proteger sus derechos laborales. Además, se comprobó el cumplimiento en la calidad de la prestación de los servicios de procuración de justicia laboral, así como de las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E002, la rendición de cuentas y el control interno en las áreas encargadas de operar dicho programa, y se revisó que los recursos se hayan utilizado bajo el criterio de economía.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de la auditoría no todos los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario E002 “Procuración de Justicia Laboral”.

Antecedentes

A fin de fortalecer la estructura y organización del Gobierno y responder con eficiencia a las demandas sociales en materia laboral, en 1940, se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con el objetivo de planear, ejecutar y conducir la política laboral; vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones jurídicas contenidas en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo (LFT), además de apoyar a los trabajadores en la resolución de conflictos laborales, por lo cual se integra a dicha secretaría a la PROFEDET como departamento dependiente del secretario del ramo.

En 1970, se reformó por primera vez la LFT en la cual se incluyó a la PROFEDET como una autoridad de trabajo y servicio social; asimismo, se introdujeron importantes cambios a la legislación laboral como el tripartismo, que incluía a empresa, trabajador y autoridades laborales en las negociaciones.

En 1975, con el propósito de hacer más eficaz la defensa de los derechos de los trabajadores y fortalecer la organización de la procuraduría, se le dio el rango y autonomía suficientes, transformándola en un órgano desconcentrado de la STPS.

En la década de los ochenta, se llevaron a cabo reformas a la LFT en los procesos de demanda en beneficio del trabajador, con objeto de establecer igualdad de las partes en los juicios individuales, dichas modificaciones consistieron principalmente en:

- Si la demanda del trabajador se presenta incompleta al omitir derechos que le corresponden conforme a la ley, la instancia de procuración (PROFEDET) de justicia competente deberá enmendarla.
- Liberar de la carga de la prueba al trabajador, al determinar que sus afirmaciones son ciertas, por lo que el patrón es quien debe de probar con la documentación que corresponda, la antigüedad, la jornada de trabajo, el pago de prestaciones, etc. En caso de que el empleador no tenga los documentos, se tendrán por ciertos los hechos que afirma el empleado.
- Si en la etapa de demanda no está presente el patrón o su representante, se tendrán por ciertas las afirmaciones del trabajador, tales como despido injustificado; pago de salarios; horas extras, y otras prestaciones.

Para 2012, el Gobierno Federal diagnosticó en los documentos de planeación nacional y sectorial de 2013-2018, condiciones que dificultan que en las relaciones de trabajo prevalezcan los principios de equidad, igualdad y no discriminación, y derivado de las relaciones de trabajo entre trabajadores y patrones, que como consecuencia desarrollan conflictos laborales que deterioran la paz laboral.

Por lo anterior, se consideró necesario reformar la LFT en materia de procuración de justicia laboral, por lo que la Reforma Laboral de 2012, le otorgó a la PROFEDET la facultad de multar a los patrones que no comparezcan ante las juntas de conciliación.

Auditorías y evaluaciones practicadas al programa presupuestario E002

En 2014 y 2015, la ASF realizó una evaluación de política pública y una auditoría de desempeño que incluyeron el programa presupuestario E002 "Procuración de Justicia Laboral". Los resultados se presentan a continuación:

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LAS AUDITORÍAS Y ESTUDIOS RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA LABORAL, 2017

Año de evaluación	Tipo de evaluación	Observaciones
E002 "Procuración de Justicia Laboral"		
2014	Evaluación de la Política Pública Laboral	Orientación y asesoría - Durante el periodo 2001-2014, la PROFEDET benefició a 1,773.1 miles de personas con servicios de orientación y asesoría. Conciliación - A partir de 2012, se privilegió la conciliación en los conflictos laborales, a fin de resolver de manera más pronta las diferencias entre ambas partes, como resultado de ello, la PROFEDET incrementó el número de conciliaciones en 14.9% al promover un total de 15.4 miles de asuntos en 2013 y 2014, evitando los juicios laborales. - De 2001 a 2014, la procuraduría evitó que 120.4 miles de asuntos se convirtieran en un juicio debido a sus acciones de conciliación, dicha cifra hubiera representado un incremento de 10.5% respecto del total de los juicios atendidos por la junta. - Durante el periodo 2001-2014, la PROFEDET y la JFCA beneficiaron a 124.6 miles de personas con servicios de conciliación. Representación jurídica - La PROFEDET promovió un total de 258.1 miles de juicios durante el periodo evaluado, cifra que representó el 22.5% del total de juicios atendidos por la junta.
2015	Auditoría de Desempeño	- La PROFEDET atendió razonablemente el problema público de la falta de protección de los derechos laborales de los trabajadores. - La entidad fiscalizada asesoró y orientó a la totalidad de los solicitantes; concilió 8 de cada 10 casos de controversias, resolvió 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.

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2014 y 2015, México, 2017.

Resultados

1. Orientación y asesorías otorgadas a los trabajadores

El resultado se efectuó a partir de la evaluación de dos aspectos: a) Asesorías otorgadas a los trabajadores y b) Orientación otorgada a los trabajadores.

a) Asesorías otorgadas a los trabajadores

En 2017, la PROFEDET cumplió con la meta prevista al atender 81,400 asesorías de las 77,000 programadas para ese ejercicio, lo que significó un cumplimiento de 105.7%. De las asesorías otorgadas, 44.7% (36,367) correspondió a asesorías simples; 28.8% (23,431) a la prestación del servicio, de las cuales se formularon los expedientes correspondientes para su atención por medio de la conciliación o representación jurídica por parte de la procuraduría; 17.6% (14,356) se relacionó con oficios turnados a otras instancias jurídicas para su atención; 8.6% (6,978) se realizó de forma verbal; y 0.3% (268) se refirió a la elaboración de los dictámenes de asesoría, por lo que se cumplió con lo establecido en la normativa aplicable.

En el periodo 2008-2017, el número de asesorías otorgadas a los usuarios se redujo en 1.1% en promedio anual, al pasar de 89,639 en 2008 a 81,470 en 2017. Dicho comportamiento fue ocasionado por la reducción de solicitudes de asesorías verbales, las cuales registraron una disminución en promedio anual de 9.8%, al pasar de 17,598 asesorías brindadas en 2008 a 6,978 en 2017; los expedientes locales y federales turnados para conciliación o representación jurídica, pasaron de 44,536 a 23,431 en ese periodo, una disminución de 6.9% en promedio anual; asimismo, la emisión de dictámenes de asesorías otorgadas registraron una variación negativa de 4.2% en dichos años. Al respecto, la PROFEDET indicó que dichas variaciones fueron ocasionadas por las modificaciones efectuadas con la Reforma Laboral de 2012, en las que se simplificaron los procesos para obtener la devolución de fondos para el retiro y vivienda, por lo que ya no es necesario presentar las demandas ante la procuraduría para iniciar el trámite.

b) Orientación otorgada a los trabajadores.

En 2017, la PROFEDET no cumplió con lo previsto en el PEF relativo a proporcionar 73,000 servicios, debido a que, en ese año logró realizar 63,929, el 87.6% respecto de lo programado en ese rubro. Asimismo, se detectaron deficiencias en los sistemas de control que utilizó para registrar el servicio de orientación otorgado, debido a que con la revisión de los registros, se identificaron 12,719 que presentaron deficiencias o ausencia de información que no permitieron asegurar la fiabilidad y calidad de los mismos, debido a que contenían nombres y apellidos que no tenían congruencia con el campo requisitado; por lo que al no cumplir con su meta; y al no tener registros confiables no atendió lo establecido en la normativa en materia presupuestal y de control interno.

En el periodo 2009-2017, el número de orientaciones digitales otorgadas por la PROFEDET registró una reducción de 1.2% en promedio anual, al pasar de 74,483 casos atendidos en

2008 a 63,929 en 2017. De manera específica, las solicitudes atendidas por vía telefónica registraron una reducción de 4.1%, caso contrario a las efectuadas por medio de correo electrónico, las cuales aumentaron 28.8% anualmente en dicho periodo, al pasar de 1,564 a 11,845. Sobre el particular, la PROFEDET indicó que las variaciones respecto de la orientación otorgada a los trabajadores, se debió a que en los años 2009-2015 se establecieron campañas de salida, con la finalidad de promover los servicios que proporcionaba la procuraduría a los trabajadores, las cuales eran integradas en los registros totales de la entidad.

Hechos posteriores: 1 de 2 observaciones fue solventada

La PROFEDET, en el transcurso de la auditoría, acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, cumplió con oportunidad y eficiencia lo programado en el indicador “Porcentaje de registro electrónico de asuntos digitales atendidos por la PROFEDET” de la MIR del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”, ya que, con base en la Matriz del Marco Lógico del programa, las fichas técnicas de los indicadores y la calendarización de metas para este indicador, proyectó una meta del 95.7%, con el registro de 75,580 servicios digitales laborales y la programación de 79,000 servicios digitales atendidos y al cierre del ejercicio, el porcentaje alcanzado fue del 100.8% con 79,621 servicios digitales registrados y 79,000 servicios digitales atendidos, resultado mayor en 13.2 puntos porcentuales respecto del ejercicio 2017, lo que evidenció que orientó a la totalidad de los trabajadores que solicitaron el servicio, con lo que se solventa lo observado.

2017-5-14A00-07-0411-07-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo fortalezca sus sistemas de información y refuerce sistemáticamente sus mecanismos de control en el registro del servicio de orientación que proporciona a los trabajadores que lo solicitan, con el propósito de asegurar la fiabilidad y calidad en la información que se extrae de dicho sistema, y con ello cumplir con lo establecido en el apartado 1.2.1.6, del Manual de Organización y Procesos de la PROFEDET, así como del artículo segundo, párrafo primero, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2. Asuntos de conciliación laboral

En 2017, la PROFEDET concilió los conflictos laborales entre trabajadores y patrones, proponiendo soluciones amistosas para su arreglo, debido a que concluyó 8,603 asuntos en ese ejercicio, de los cuales 8,197 (95.3%) se relacionaron con asuntos de ese mismo año, y 406 (4.7%) correspondieron a conflictos resueltos iniciados en ejercicios fiscales anteriores, lo que propició el cumplimiento de lo mandado en su reglamento.

La procuraduría realizó una inadecuada estimación de la meta de los asuntos que debía conciliar en 2017, ya que la definió en 9,876, los cuales, en comparación con los 8,603

conflictos atendidos al cierre de dicho ejercicio, registró un avance de 87.1%, sin que se justificaran las causas que motivaron el incremento de 1,544 asuntos adicionales respecto de los 8,332 concluidos en el ejercicio anterior (2016), lo que significó una variación de 18.5%, denotando que la entidad fiscalizada no consideró en su programación anual los avances logrados en años anteriores, en incumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable.

Para el periodo 2008-2017, se constató que el número de conciliaciones concluidas registró una reducción de 0.5% en promedio anual, al pasar de 106.1% a 101.0%. Dicha situación fue originada a partir de 2013, ya que los programas sectoriales de mediano plazo establecieron como prioridad en la protección de los derechos laborales, privilegiar las conciliaciones y evitar demandas, por lo que, a partir de ese año, se registró un ascenso constante en el número de conciliaciones que son concluidos en cada ejercicio fiscal.

Respecto de la dictaminación de los asuntos concluidos en el ejercicio evaluado (8,197), se constató que 84.3% (6,906) se resolvió por medio de la firma de un convenio; 9.0% (743) se terminó por la falta de interés de los empleados o por la decisión de renunciar a los servicios otorgados por la procuraduría; 5.9% (485) fue turnado para atender la demanda y representación de los derechos de los trabajadores ante las instancias jurídicas correspondientes; y 0.8% (63) fue turnado a instancias locales para su atención.

Asimismo, se determinó que de las 406 conciliaciones concluidas en 2017, correspondientes a ejercicios anteriores, 213 (52.5%) se relacionaron con conflictos que fueron presentados a finales del ejercicio 2016, y que se concluyeron entre enero y febrero del siguiente año. Sin embargo, se registraron 193 (47.5%) casos, de los años del periodo 2009-2016, en los que no se respetaron los plazos establecidos para ejecutar el procedimiento, ya que de acuerdo con las directrices del proceso, se debió privilegiar la conciliación por no más de 30 días hábiles y un máximo de 5 audiencias, lo que presupone un desfase entre el año en el que fue iniciado el expediente y su fecha de conclusión. Sobre el particular, la PROFEDET no acreditó las causas del retraso en la atención de dichos conflictos, así como las causas por las cuales no fueron terminadas durante los ejercicios correspondientes, en incumplimiento de lo mandatado en la normativa en materia de control interno.

Para 2017, la PROFEDET propuso soluciones amistosas a las partes interesadas por medio de la conciliación, con el propósito de atender los conflictos laborales que se suscitaron entre los trabajadores y patrones, ya que de los 8,197 asuntos que se terminaron por medio de esta vía, 84.3% (6,906) se resolvió por convenio, de los cuales, 6,503 se relacionaron con un logro económico para los trabajadores, 384 por el reconocimiento de derechos laborales y 19 por la reinstalación de las actividades del trabajador; 9.0% (743) se terminaron por la falta de interés de los empleados o por la decisión de renunciar a los servicios otorgados por la procuraduría; 5.9% (485) fue turnado para atender la demanda y representación de los derechos de los trabajadores ante las instancias jurídicas correspondientes; y 0.8% (63) fue turnado a instancias locales, por lo que se cumplió con lo establecido en su reglamento.

Hechos posteriores: 1 de 2 observaciones fue solventada

La PROFEDET, en el transcurso de la auditoría, acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, cumplió con oportunidad y eficiencia lo programado en el indicador “Porcentaje de asuntos de conciliación laboral concluidos” de la MIR del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”, ya que, con base en la Matriz del Marco Lógico del programa, las fichas técnicas de los indicadores y la calendarización de metas para este indicador, proyectó una meta del 99.0%, con 33,206 asuntos de conciliación laboral concluidos y 33,532 asuntos de conciliación laboral iniciados y al cierre del ejercicio, el porcentaje alcanzado fue del 103.7% con 34,771 asuntos de conciliación laboral concluidos y 33,532 iniciados, resultado mayor en 17.6 puntos porcentuales respecto del ejercicio 2017, lo que evidenció que concluyó la totalidad de asuntos previstos, por lo que se solventa lo observado.

2017-5-14A00-07-0411-07-002 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo cuente con un control sistematizado para que las conciliaciones que son iniciadas en cada ejercicio fiscal sean concluidas dentro de los parámetros establecidos referentes a privilegiar dicho proceso por 30 días hábiles o máximo cinco audiencias y evitar desfases entre la fecha de inicio y conclusión, y que se tenga información para evaluar el desempeño de la procuraduría en ese rubro, con el propósito de cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo, numeral 9 Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

3. Medidas de apremio por desacato a los citatorios de la PROFEDET

A pesar de que, en la Reforma Laboral de 2012, se facultó a la PROFEDET para multar a los patrones que no comparezcan ante las juntas de conciliación, no acreditó los avances en 2017 en dicha materia, ya que no tuvo criterios, ni el personal capacitado para desempeñar dicha función, en incumplimiento del artículo 530 Bis de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior, podría afectar el tiempo máximo que se tiene para la solución de los conflictos laborales por medio de la conciliación, obligando a los trabajadores a iniciar una demanda que llevaría una mayor utilización de recursos económicos.^{1/}

Hechos posteriores.

La PROFEDET indicó que, en 2018, a seis años de la implementación de la reforma laboral, el avance que se tuvo fue la publicación de los “Lineamientos para la aplicación de la medida de apremio contemplada en el artículo 530 Bis de la Ley Federal del Trabajo”, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 12 de marzo de 2018, los cuales establecen las directrices que

^{1/} El iniciar un proceso de demanda, puede significar para el trabajador una erogación de recursos propios que tiene que cubrir para atender sus necesidades básicas, por lo que prolongar la solución del conflicto afecta la situación económica del trabajador.

utilizará la procuraduría cuando se presente la incomparecencia por parte de los patrones en dicho acto jurídico.

2017-5-14A00-07-0411-07-003 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo instrumente los lineamientos para la aplicación de las medidas de apremio por desacatos por parte de los patrones en las juntas de conciliación cuando éstos no comparezcan para resolver los conflictos laborales que mandatada la Ley Federal del Trabajo, además de que cuente con el personal capacitado para realizar dichas tareas emanadas de la Reforma Laboral de 2012, con el propósito de cumplir con lo establecido en el artículo 530 Bis, de la Ley Federal del Trabajo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

4. Representaciones en juicios y amparos interpuestos por la PROFEDET

El resultado se efectuó en dos aspectos: a) Representación jurídica en juicios y b) Representación jurídica en amparos.

a) Representación jurídica en juicios

En el periodo 2008-2017, la PROFEDET registró un incremento de 3.1% en promedio anual respecto del número de asuntos susceptibles a representarse jurídicamente, al pasar de 14,751 a 19,335 asuntos en ese periodo.

En 2017, el organismo cumplió con su mandato de representar jurídicamente a todos los trabajadores en juicios y amparos, hasta su total terminación, debido a que en ese año, inició la representación jurídica de los 14,246 asuntos que eran susceptibles de iniciar un juicio ante el organismo jurídico correspondiente, lo que significó un avance de 100.0% respecto del total de asuntos que se presentaron en ese año. Asimismo, se evaluaron los expedientes que se iniciaron y concluyeron en ese ejercicio, con los cuales se constató que la procuraduría acreditó el acompañamiento de los trabajadores durante todo el proceso, por medio de las actas en donde se acredita la presencia y firma de los trabajadores y procuradores auxiliares como sus representantes legales en los actos que se desarrollan como parte de los juicios, por lo que se dio cumplimiento a lo establecido en su reglamento.

Con el análisis de la información, se constató que en relación con los juicios iniciados por la PROFEDET, para representar a los trabajadores en 2017, 37.9% (5,395) se originó por deficiencias en la designación de beneficiarios de los trabajadores; 32.7% (4,657) fue para reclamar irregularidades en las aportaciones efectuadas a la seguridad social; 9.8% (1,396) se relacionó con despidos injustificados por parte de los patrones; 9.3% (1,330) se vinculó con la asignación de las pensiones por accidentes cometidos en las jornadas laborales; 7.7% (1,091) se refirió a violaciones respecto de las prestaciones mandatadas en la LFT, y 2.6% (377) se relacionó con otras irregularidades detectadas por la entidad, como sería no respetar el

otorgamiento del aguinaldo, no cumplir con las condiciones generales de trabajo y por omitir el pago respecto del reparto de utilidades de las empresas.

b) Representación jurídica en amparos

En materia de amparos, la entidad fiscalizada recibió la solicitud de 1,138 recursos por resoluciones que violentaban los derechos laborales, de las cuales tuvo una efectividad en su otorgamiento de 58.3% (664), lo que significó que 6 de cada 10 peticiones propuestas se determinaron positivas para los trabajadores, en cumplimiento de su reglamento.

En el periodo 2008-2017, se registró una reducción de 0.3% en promedio anual, debido a que en 2008, el 59.7% de los recursos eran aceptados en comparación a los resultados obtenidos en 2017 de 58.3%, lo que significó una disminución de 1.4 puntos porcentuales en el periodo; en el caso de los negados, se determinó una disminución de 2.0 puntos porcentuales, al pasar de 35.3% a 33.3%; y en el caso de los sobreseídos se determinó un incremento de 5.9% en promedio anual, al pasar de 5.0% en 2008 a 8.4% en 2017; sin que se acreditara un mecanismo que permitiera definir y evaluar si la utilización del recurso de amparo se efectuó con eficiencia en favor de los trabajadores.

La PROFEDET no acreditó contar con criterios que utiliza para evaluar la eficiencia con la que se presta el servicio de representación jurídica, así como en los recursos de amparo, a los trabajadores que solicitan los servicios para la protección de sus derechos laborales, situación que ocasionó que se incumpliera lo establecido en la normativa aplicable.

2017-5-14A00-07-0411-07-004 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo diseñe criterios que le permitan evaluar sistemáticamente la eficiencia con la que otorga el servicio de representación jurídica, así como en la solicitud del recurso de amparo, con el propósito de obtener información para mejorar y retroalimentar la prestación de dichos servicios, a efecto de cumplir con lo establecido en los artículos 11, fracción III, del Reglamento de la PROFEDET, así como del segundo, numeral 9 Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

5. Conciliaciones y juicios favorables para los trabajadores

El resultado se efectuó a partir de la evaluación de dos aspectos: a) Conciliaciones con resolución favorable para los trabajadores; y b) Juicios con resolución favorable para los trabajadores como resultado de la representación jurídica.

a) Conciliaciones con resolución favorable para los trabajadores.

En 2017, la PROFEDET cumplió con proteger los derechos de los trabajadores, debido a que en materia conciliatoria se obtuvo un cumplimiento de 102.2% respecto de lo previsto; lo que significó la conclusión de 8,603 conflictos, de los cuales 7,125, el 82.8% resultaron favorables para los trabajadores por medio de la emisión de acuerdos, que en su mayoría (93.0%) correspondieron a arreglos económicos entre empleados y patrones.

De los acuerdos dictaminados en ese ejercicio, en 93.0% (6,626) se obtuvo un logro económico que benefició a los trabajadores; y en 7.0% (499) se consiguió el reconocimiento de los derechos violentados por los patrones, la declinación de los servicios por arreglos económicos, así como la reinstalación en sus centros de trabajo. Asimismo, existieron 1,478 asuntos que no fueron resueltos por esta vía, pero que no son imputables a la operación de la procuraduría, ya que en 38.6% (570) se abandonó el proceso o existió falta de interés del trabajador; 33.2% (491) se turnó a defensoría para su posterior representación ante el organismo jurídico correspondiente; en 22.5% (333) se declinó la petición del servicio; y en 5.7% (84) se turnó a las defensorías locales para su atención.

Se identificó que en el periodo 2008-2017, la PROFEDET logró aumentar la eficacia en materia de conciliación para proteger los derechos laborales de los trabajadores, debido a que se incrementó 3.4% en promedio anual, la proporción de conciliaciones que se dictaminaron como favorables para éstos, ya que en 2008, el 61.4% de las 8,247 conciliaciones concluidas resultaron positivas para los empleados, en comparación con los resultados obtenidos en 2017, que fue de 82.8%, un incremento de 21.4 puntos porcentuales, por lo que se cumplió con lo establecido en el Reglamento de la PROFEDET, relativo a proporcionar el servicio de conciliación con eficiencia y, con ello, vigilar la adecuada defensa de los intereses jurídicos de los trabajadores.

El sistema de información de la PROFEDET no permitió evidenciar que las conciliaciones que resultaron favorables en cada ejercicio fiscal garantizaron el estricto respeto a los derechos laborales, y que no fueron manipulados para aceptar soluciones que significaran una pérdida parcial de los derechos adquiridos como parte de la relación laboral con sus patrones, en incumplimiento de la normativa en materia de control interno.

b) Juicios con resolución favorable para los trabajadores como resultado de la representación jurídica.

En 2017, la PROFEDET reportó que se resolvieron 19,335 juicios para atender los conflictos entre empleadores y trabajadores, de los cuales 15,673 (81.1%) resultaron favorables y salvaguardaron los derechos de éstos. En ese año destacó la emisión de laudos condenatorios con 61.1% (9,570), en los que recae toda la responsabilidad en los patrones, sin que éstos presenten pruebas que acrediten su posicionamiento; en 12.0% (1,880) se obtuvieron acuerdos económicos para resolver las diferencias; en 15.3% (2,398) se dictaron laudos mixtos, que se caracterizaron por establecer condenas y absoluciones contra el demandado; 6.4% (1,003) se resolvió por medio de la firma de un convenio; y el 5.2% restante (822) se

relacionaron con desistimientos por parte de los trabajadores por cumplir con sus demandas antes de que se dictara una sentencia, así como la imposibilidad de realizarlos.

Asimismo, se constató que en el periodo 2008-2017, la eficiencia de la representación jurídica de la PROFEDET disminuyó a razón de 0.8% en promedio anual, debido a que el porcentaje de juicios ganados a favor de los trabajadores pasó de 87.4% a 81.1% en el periodo, una diferencia de 6.3 puntos porcentuales, lo que significó que en cada ejercicio fiscal se redujo el número de casos que resultaron favorables éstos. Lo anterior resulta importante, debido a que significa un riesgo de que la representación jurídica de los trabajadores no se realice con eficiencia, en incumplimiento de lo establecido en su reglamento.

2017-5-14A00-07-0411-07-005 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo establezca una supervisión sistematizada para evaluar que, en las conciliaciones que se dictaminan favorables para los trabajadores, se asegure el respeto a los derechos laborales de los trabajadores adquiridos en la relación de trabajo con sus patrones y, con ello, cumplir con lo establecido en el artículo segundo, numeral 9 Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-5-14A00-07-0411-07-006 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo diseñe e implemente sistemáticamente los procedimientos necesarios en materia de representación jurídica de los trabajadores, a efecto de elevar la eficiencia en la prestación de dicho servicio, con el propósito de incrementar y mantener el número de juicios que son ganados a favor de los empleados y, con ello, pueda cumplir con lo establecido en el artículo 11, fracción II, del Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

6. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En 2017, la PROFEDET cumplió con otorgar los servicios relacionados con la procuración de justicia laboral, los cuales se refirieron a la orientación, asesoría, conciliación y representación jurídica que se proporcionaron a los trabajadores que lo solicitaron; sin embargo, no dispuso de información que acreditara cómo mediante éstos servicios contribuyó a cumplir con la meta establecida en los ODS relativa a proteger los derechos laborales, por lo que no atendió lo señalado en la normativa establecida.

2017-5-14A00-07-0411-07-007 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo defina las directrices de su participación en la instrumentación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de diseñar e implementar mecanismos de control sistemáticos para determinar su contribución a la meta del ODS 8 vinculada con la protección de los derechos laborales, y con ello, pueda medir su aportación al cumplimiento de ésta, en términos de lo dispuesto en el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como del artículo segundo, numeral 9 Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

7. Ejercicio de los recursos

En 2017, la PROFEDET contó con un sistema de control presupuestal que permitió analizar el ejercicio de los recursos otorgados al Pp E002, con base en el clasificador por objeto del gasto, en donde se constató el ejercicio de 202,763.8 miles de pesos, cantidad superior en 3.4% respecto de los 196,142.8 miles de pesos que se aprobaron en el PEF de ese ejercicio fiscal, y los cuales se destinaron para otorgar los servicios de procuración de justicia laboral a los trabajadores que lo solicitaron, referentes a las asesorías, orientaciones, conciliaciones y representaciones en juicio.

En ese año, de los recursos ejercidos mediante el programa, 77.9% (157,935.2 miles de pesos) se destinó al pago de sueldos y salarios del personal encargado de atender a los trabajadores; y 22.1% restante (44,828.6 miles de pesos) se relacionó con la adquisición de materiales y servicios básicos para el funcionamiento de las oficinas de la procuraduría; el arrendamiento y mantenimiento de bienes y muebles; así como para el pago de las remuneraciones a los estudiantes que participaron en la prestación de su servicio social en dichas instalaciones, por lo que cumplió con lo establecido en la normativa en materia presupuestal.

Respecto del ejercicio de los recursos bajo el criterio de economía, en el periodo 2013-2017, la entidad fiscalizada registró una variación de 4.3% en los recursos que fueron erogados en dicho periodo, al pasar de 194,481.1 a 202,763.8 miles de pesos, sin que se registraran variaciones significativas en sus resultados, ya que los porcentajes favorables en los casos de conciliaciones y juicios ganados a favor de los trabajadores se mantuvieron en 82.8% y 81.1% respectivamente, por lo que se dio cumplimiento a lo establecido en la normativa aplicable.

8. Evaluación y supervisión de la calidad en los servicios de procuración de justicia laboral

Para 2017, la PROFEDET no acreditó contar con mecanismos para evaluar y supervisar la calidad de los servicios de orientación, asesoría, conciliación y representación jurídica otorgados a los trabajadores, por lo que se desconoció si éstos se proporcionaron bajo los principios de oportunidad, confiabilidad, honestidad, transparencia, amabilidad, eficiencia y eficacia, en incumplimiento de su reglamento y de la normativa en materia de control interno.

Hechos posteriores: se solventa la observación

La PROFEDET, en el transcurso de la auditoría, acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, instrumentó un mecanismo de control para evaluar y supervisar la calidad en la prestación de los servicios de procuración de justicia laboral bajo los principios de oportunidad, confiabilidad, honestidad, transparencia, amabilidad, eficiencia y eficacia. Con el fin de acreditar dicho mecanismo, el organismo proporcionó el documento denominado “Cédulas de Opinión”, el cual tiene como objetivo conocer el nivel de percepción de la satisfacción de la persona que recibió el servicio, en dicha cédula se realizan ocho preguntas, que con el propósito de medir la calidad de los servicios otorgados, fueron vinculadas por la entidad con los principios bajo los que se otorgan las asesorías, orientaciones, conciliaciones y representaciones jurídicas. Las cuales se relacionaron de la manera siguiente:

- ¿Cómo fue el trato?, principio de amabilidad.
- ¿Calidad en la información recibida? y ¿Resolvió sus dudas?, principio de transparencia.
- ¿Cómo fue el servicio otorgado?, ¿Recomendaría nuestros servicios? y ¿Volvería a utilizar nuestros servicios?, principio de confiabilidad.
- ¿Le solicitaron dinero? y ¿Abogado particular que le cobrará?, principio de honestidad.

En cuanto al principio de oportunidad, la PROFEDET acreditó que al proporcionar asesorías a las personas se les precisa el término de prescripción, que se refiere al tiempo que la Ley concede para demandar los derechos o prestaciones que pretenden, lo cual se les informa por escrito. De acuerdo con los principios de eficiencia y eficacia, la entidad demostró que se generan los expedientes a nombre de los usuarios, ya sea que se turne a la Dirección de Representación Jurídica para elaborar demanda, o a la Subdirección de Medicina Legal para que se emita el dictamen técnico, los cuales deben reunir los requisitos establecidos para posteriormente incorporarlos al SIPRODET.

La entidad fiscalizada demostró que para 2018, instrumentó los mecanismos de control, para evaluar y supervisar la calidad en la prestación de los servicios de procuración de justicia laboral, con el propósito de contar con información que permita determinar si se están cumpliendo los principios de oportunidad, confiabilidad, honestidad, transparencia, amabilidad, eficiencia y eficacia.

9. Rendición de cuentas

En 2017, la PROFEDET operó el Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral” con el propósito de atender el problema referente a que los trabajadores ven violentados sus derechos laborales, por medio de la orientación, asesoría, conciliación y representación, situación que resultó congruente y se alineó con los objetivos y prioridades establecidos en los documentos de la

planeación nacional, relativo a perfeccionar los sistemas y procedimientos para asegurar la protección de los derechos de los trabajadores, en cumplimiento de la normativa aplicable.

En ese año, la PROFEDET, en la Cuenta Pública 2017 y en congruencia con lo establecido en el PEF de ese mismo año, reportó la erogación de 202,763.8 miles de pesos, cantidad superior en 3.4% respecto de los 196,142.7 miles que se programaron. Asimismo, se definieron y reportaron los avances obtenidos en la MIR del programa, por medio de la inclusión de 13 indicadores para evaluar las acciones relacionadas con la asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica que otorga a los trabajadores que lo solicitan, de los cuales dos se vincularon directamente con la atención del problema público relativo a que los trabajadores ven violentados sus derechos laborales, con lo que se reportó un avance de 72.1% respecto de las conciliaciones dictaminadas favorables para los trabajadores, así como de 74.0% para los juicios, lo que significó que 7 de cada 10 conflictos resueltos por la procuraduría contribuyeron a salvaguardar sus derechos, lo que denotó que los sistemas utilizados permiten efectuar una adecuada rendición de cuentas en materia de justicia laboral, en atención a lo mandatado en la normativa en materia presupuestal.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

La PROFEDET determinó, mediante el árbol del problema del Pp E002, que la situación que debe atender con la operación de dicho programa se vincula con que los trabajadores ven violentados sus derechos laborales, lo cual es ocasionado por el desconocimiento por parte de los empleados; la falta de medios alternos para lograr acuerdos en los conflictos suscitados, la incertidumbre jurídica por la ausencia de seguimiento y conclusión de los conflictos en juicio. Asimismo, se constató que guarda congruencia con las problemáticas, objetivos y estrategias definidos en los documentos de mediano plazo del sector, en cumplimiento de la normativa aplicable.

Respecto de la alineación vertical y horizontal, se determinó que la MIR del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”, incluyó elementos que se refieren a la prestación de servicios de orientación, asesoría, conciliación y representación jurídica, con el propósito de proteger los derechos de los trabajadores, para lo cual se definieron objetivos e indicadores a fin de evaluar su contribución al Propósito y Fin de ese programa; sin embargo, existen deficiencias en su construcción que no determinan la forma en que los programas permiten cumplir y contribuir al problema público que le dio origen, debido a que persiste una inadecuada alineación de objetivos, y sus respectivos indicadores, que, aunque son útiles para evaluar la contribución de la procuraduría en materia de procuración de justicia laboral, no cumplen con las especificaciones establecidas en la normativa, por lo que no se atendió lo establecido en la normativa correspondiente.

Las causas por las que la matriz no fue adecuada para evaluar los resultados del programa son las siguientes:

- a) La lógica vertical presenta deficiencias en la definición de los objetivos de nivel Componente, debido a que el objetivo número 2 “Prevención de conflictos y previsión

concluidos” no da indicios de una actividad relacionada con la operación del programa en materia de procuración de justicia laboral; y el objetivo 4 no guarda consistencia ni congruencia con las funciones que realiza la PROFEDET en el Pp, que se refieren a la orientación, asesoría, conciliación y representación jurídica de los trabajadores que sienten violentados sus derechos. Respecto del nivel Actividad, se identificaron deficiencias en la alineación del objetivo “Atención médica para los trabajadores de competencia federal que lo soliciten y requieran a efecto de pensiones”, debido a que no es congruente con ninguno de los componentes del programa. Asimismo, las actividades resultan insuficientes para el cumplimiento de los objetivos definidos en los niveles superiores.

- b) Los tres indicadores de nivel Fin 1) Porcentaje de conflictos resueltos a favor del trabajador a través de la conciliación promovida por la PROFEDET; 2) Porcentaje de juicios resueltos favorablemente para el trabajador promovidos por la PROFEDET, conforme a la meta absoluta programada; y 3) Porcentaje de juicios resueltos favorablemente promovidos por la PROFEDET; así como el indicador de nivel Propósito, “Porcentaje de conclusión de servicios de procuración de justicia laboral proporcionados a las y los trabajadores que lo solicitan”, resultan inadecuados para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y niveles, ya que su alineación corresponde a productos que entrega el programa; sin embargo, resultaron de utilidad para evaluar los aspectos revisados.
- c) Los indicadores de nivel Componente 2) “Porcentaje de prevención de conflictos y previsión social concluidos” y 3) “Porcentaje de resoluciones definitivas analizadas por la PROFEDET para garantizar los derechos laborales de los trabajadores y sus beneficiarios”; así como del indicador “Porcentaje de atención en medicina del trabajo” del nivel Actividad, no evalúan aspectos que se encuentren en el mandato de la PROFEDET, orientado a la asesoría, conciliación y representación jurídica de los trabajadores.
- d) Además, existe la ausencia de actividades que promuevan el cumplimiento de los niveles superiores del programa; así como la falta de congruencia en la sintaxis y la construcción de objetivos e indicadores, que no permiten evaluar las actividades de manera integral.

2017-5-14A00-07-0411-07-008 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo perfeccione el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E002 "Procuración de Justicia Laboral", a efecto de que se incluyan objetivos e indicadores para medir los efectos del uso de los recursos del programa vinculados a las acciones de procuración de justicia laboral que realiza dicha procuraduría; que se establezcan sistemáticamente las actividades suficientes para evaluar los objetivos definidos en todos los niveles de la matriz; y que el diseño de los indicadores de cada uno de los elementos del programa contribuyan al cumplimiento de los objetivos de los niveles superiores y sean relevantes para evaluar la contribución del programa a la atención del problema público que le dio origen, con el propósito de cumplir con lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para

la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Control Interno

El Sistema de Control Interno de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, en 2017, careció de los elementos para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas en la operación del Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral", ya que de los 25 aspectos evaluados en las cinco normas de control interno, se registró un avance en 18 (72.0%), los cuales se relacionaron con tener actualizados los códigos de ética y de conducta, los manuales de Organización y Procedimientos, así como evaluar su aplicación y difusión entre el personal; se remitió la estructura organizacional vigente y actualizada; se acreditó la existencia de un catálogo general de puestos; se obtuvieron los resultados de la Encuesta de Clima Organizacional; se evidenciaron los mecanismos que utilizó para realizar la evaluación del control interno institucional; se elaboró la Matriz de Riesgos Institucionales, así como el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos; se implementó la MIR del Pp E002 como un instrumento para evaluar los avances y resultados en materia de procuración de justicia laboral; se estableció un sistema que le permitió generar información sobre el ejercicio del gasto; y se acreditaron las evaluaciones respecto del estado que guarda el control interno institucional de la PROFEDET.

De los aspectos incumplidos, tres se relacionaron con las deficiencias en la construcción de la MIR del Pp E002 y la falta de mecanismos para la evaluación de los aspectos que se desarrollan mediante el Pp; dos hicieron referencia a la falta de registros confiables, y dos se vincularon con la falta de evaluaciones y revisiones a los procesos que se desarrollaron mediante la operación del Pp E002, en incumplimiento de la normativa en materia de control interno.

2017-5-14A00-07-0411-07-009 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo evalúe sistemáticamente los aspectos que se desarrollan mediante el Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral"; tenga registros confiables, y realice revisiones a los procesos que se desarrollan mediante la operación de éste, a efecto de asegurar el cumplimiento de sus objetivos y metas, y que éstos se establezcan con base en los recursos que le sean asignados, atendiendo el artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma tercera, cuarta, párrafo primero, y quinta del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, por medio de la operación del Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral", contribuyó a proteger los derechos de los trabajadores, ya que otorgó los servicios de orientación y asesoría a 132,610 empleados que

los solicitaron; concilió 8,603 conflictos, de los cuales, 82.8% (7,125) se resolvió favorable para los trabajadores; asimismo, intervino en 19,335 juicios, de los cuales, 15,673, (81.1%), se dictaminaron a favor de sus representados, lo que significó que en 8 de cada 10 asuntos se protegieron sus derechos ante violaciones cometidas por los patrones; sin embargo, el sistema de información con el que contó el organismo no le permitió evidenciar que los resultados garantizaron el respeto de todos los derechos que tenían los trabajadores y, para el caso de la representación en juicio, se registró una disminución de 6.3 puntos porcentuales en el periodo 2008-2017, al pasar de 87.4% a 81.1%, lo que indicó que en cada ejercicio fiscal se redujo el número de casos que resultaron favorables, significando un riesgo para la protección de los derechos laborales.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 8 restantes generaron: 9 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el día 21 de enero de 2019, 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 la asesoría, conciliación y representación jurídica hayan contribuido a proteger los derechos de los trabajadores. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018 y en el árbol del problema del Programa presupuestario E002 "Procuración de Justicia Laboral" se reconoció como problemática que los trabajadores ven violentados sus derechos laborales, lo cual es ocasionado por el desconocimiento de éstos por parte de los empleados, la falta de medios alternos para lograr acuerdos conciliatorios en los conflictos y la incertidumbre que los trabajadores tienen en un juicio.

Para atender esa problemática, en 2017, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) operó el Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral" con el objetivo de prestar los servicios de orientación, asesoría, conciliación y representación jurídica a los trabajadores con la finalidad de proteger sus derechos laborales. En ese año, la procuraduría erogó 202,763.8 miles de pesos por medio del programa, cantidad superior en 3.4% respecto de los 196,142.8 miles de pesos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, la PROFEDET, en materia de asesorías, otorgó 81,400 servicios a los trabajadores que lo solicitaron, un cumplimiento superior de 5.7% respecto de los 77,000 programados para ese ejercicio; y en el rubro de orientación, se logró un avance de 70.2% respecto de la meta de otorgar 73,000 servicios. Sin embargo, los sistemas de control utilizados por la entidad, presentaron deficiencias respecto

de su oportunidad y confiabilidad en los registros respecto de la orientación que se otorga anualmente a los trabajadores, lo cual evidenció una deficiencia en materia de control interno.

En materia de conciliación, la procuraduría cumplió su mandato al concluir 8,603 asuntos con el propósito de solucionar los conflictos laborales por esa vía, de los cuales, 8,197 (95.3%) se relacionaron con conflictos de ese mismo año, y 406 (4.7%) correspondieron a asuntos iniciados en ejercicios fiscales anteriores; sin embargo, la procuraduría realizó una inadecuada estimación de los asuntos que debía atender en el año, ya que no consideró los avances logrados en ejercicios anteriores en incumplimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Respecto de la imposición de medidas de apremio a los patrones que no atiendan los citatorios emitidos por la PROFEDET en el proceso conciliatorio, que constituyó una nueva atribución de la procuraduría emanada de la Reforma Laboral de 2012, a seis años de su implementación, no se reportaron avances en su aplicación.

En relación con la representación jurídica de los trabajadores, la PROFEDET inició, en 2017, la totalidad de los 14,246 juicios que tuvieron elementos para comenzar el procedimiento, de los cuales 467, el 3.3% se resolvió en ese ejercicio por parte del impartidor de justicia correspondiente, en los que se constató que la procuraduría acompañó a los trabajadores durante todo el proceso como lo mandato su reglamento interno. Respecto de los recursos de amparo interpuestos, la entidad cumplió con su responsabilidad ya que, en 2017, de los 1,138 casos que se solicitaron, 664, equivalentes al 58.3%, fueron aceptados; sin embargo, no se acreditaron los mecanismos con los cuales se evaluó la eficiencia en la prestación de estos servicios como se estableció en ese mismo ordenamiento.

Respecto de la evaluación y supervisión de la calidad de los servicios, en ese año la procuraduría no acreditó contar con criterios para evaluar dicho aspecto, por lo que se desconoció si éstos se proporcionaron bajo los principios de oportunidad, confiabilidad, honestidad, transparencia, amabilidad, eficiencia y eficacia, previstos en su normativa.

Respecto de la protección de los derechos de los trabajadores, por medio de las conciliaciones y juicios favorables para éstos, la PROFEDET cumplió con su programación, ya que, en materia conciliatoria, concluyó 8,603 conflictos por esta vía, de los cuales, 82.8% resultaron a favor de los trabajadores, y en el caso de los juicios concluidos, de los 19,335 que se terminaron en 2017, 15,673, (81.1%) fueron positivos para los empleados.

En relación con las variaciones registradas en el otorgamiento de dichos servicios, en el periodo 2008-2017, en materia de conciliación, se registró un incremento de 3.4% en promedio anual, en la proporción de conciliaciones que se dictaminaron como favorables para los trabajadores, al pasar de 61.4% en 2008 a 82.8% en 2017, una diferencia de 21.4 puntos porcentuales. Sin embargo, el sistema de información de la PROFEDET no permitió evidenciar que las conciliaciones que resultaron favorables en cada ejercicio fiscal garantizaron el respeto de los derechos de los trabajadores, y que éstos no fueron

manipulados para aceptar soluciones que significaran una pérdida parcial de los mismos, en contravención de lo establecido en las normas de control interno aplicables.

En el caso de la representación en juicio, se registró una disminución de 0.8% en promedio anual, al pasar de 87.4% a 81.1% en el periodo, una diferencia de 6.3 puntos porcentuales, lo que significó que en cada ejercicio fiscal se redujo el número de casos que resultaron favorables para los trabajadores, por lo que la reducción en la proporción de los casos que son ganados en cada ejercicio fiscal significó un riesgo en la protección de sus derechos laborales.

En opinión de la ASF, en 2017, la PROFEDET, con los 202,763.8 miles de pesos erogados mediante el Programa presupuestario E002 “Procuración de Justicia Laboral”, en términos generales, protegió los derechos laborales de los trabajadores, y contribuyó a atender el problema público referente a que los trabajadores ven violentados sus derechos laborales, debido a que orientó y asesoró a los 132,610 usuarios que lo solicitaron; por medio de las conciliaciones y la representación jurídica en los juicios, se concluyeron 8,603 conflictos en el primer procedimiento, de los cuales, 82.8% resultaron a favor de éstos y, en el caso del segundo, de las 19,335 resoluciones, 15,673, que representaron el 81.1%, fueron positivas para los empleados, ello en congruencia con su mandato. El ente auditado tuvo deficiencias en la operación del programa que representan riesgos en la protección de los derechos laborales de los trabajadores, que consisten en que los sistemas de control utilizados por la entidad presentaron deficiencias respecto de la oportunidad y confiabilidad en los registros de la orientación que otorga; en la representación jurídica y los juicios de amparo, careció de un mecanismo para evaluar si dichos servicios fueron eficientes; en materia de evaluación y supervisión de la calidad, no tuvo criterios para determinar si se otorgaron bajo los criterios previstos en su reglamento; en el proceso conciliatorio, el sistema de información con el que cuenta el organismo no fue suficiente para evidenciar que los resultados garantizaron el respeto de todos los derechos que tenían los trabajadores; y para el caso de la representación en juicio, se registró una disminución de 0.8% en el periodo, al pasar de 87.4% a 81.1%, lo que indicó que en cada ejercicio fiscal se redujo el número de casos que resultaron favorables, lo que significó un riesgo en la protección de los derechos laborales.

Con la atención de las recomendaciones por parte de la PROFEDET se contribuirá a asegurar que los sistemas de información que utiliza para registrar los servicios de procuración de justicia laboral sean eficientes y oportunos para evaluar su cumplimiento; se cuente con mecanismos para evaluar la eficiencia en la representación jurídica; se implementen controles para evaluar y supervisar la calidad en el otorgamiento de la orientación, asesoría, conciliación y representación jurídica que se proporcione a los trabajadores; así como disminuir el riesgo que presenta la protección de los derechos laborales por medio del incremento en el número de juicios que son ganados a su favor, además de tener información que permita determinar si las conciliaciones que resultan favorables garantizan el respeto a los derechos laborales de los trabajadores como parte de la relación laboral con sus patrones.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

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.

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.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 18 de diciembre de 2018, a fin de acreditar lo observado, mediante oficio núm. A00/PG/CA/46/2019 con fecha del 21 de enero de 2019, la PROFEDET proporcionó a la ASF diversa información, respecto del resultado núm. 1 “Orientación y asesorías otorgadas a los trabajadores”, una nota en la que señaló que respecto de los registros incompletos que se encontraron en el SIPRODET, esto se debió a que un número considerable de personas asientan únicamente su nombre, seudónimo o, bien, llegan a omitir el nombre y ponen signos o caracteres distintos, como ejemplo de ello remitieron la visualización de las pantallas del sistema de algunos usuarios que llenaron los campos en el sistema de esa forma, asimismo resalta que aunque los mencionados registros se encuentren en las condiciones comentadas, los usuarios reciben la orientación requerida. Sin embargo, la entidad no evidenció contar con un mecanismo de control, a fin de que su sistema de información se refuerce con el objetivo de asegurar la fiabilidad y calidad en la información que se extrae de dicho sistema, por lo que la observación persiste.

Para el resultado núm. 2 “Asuntos de conciliación laboral”, la PROFEDET, proporcionó una nota en la que señaló que cuenta con el SIPRODET, en el que se captura toda la información

de las conciliaciones que son iniciadas en cada ejercicio fiscal y que son concluidas dentro de los parámetros establecidos referentes a privilegiar dicho proceso, y que su duración o terminación se realice dentro de 30 días hábiles o máximo 5 audiencias y evitar desfases entre la fecha de inicio y conclusión, asimismo remitió la “Copia del reporte que proporciona el SIPRODET, oficina Distrito Federal, módulo conciliación, conciliaciones en trámite”, así como el “Informe mensual del total de antecedentes concluidos por convenio, desistimiento o remisión a demanda”. Sin embargo, en dichos documentos no se demuestran las causas de los casos que no cumplieron con los plazos establecidos para ejecutar el procedimiento, ni los controles para asegurarse que no se den este tipo de casos, por lo que la observación persiste.

En cuanto al resultado núm. 3 “Medidas de apremio por desacato a los citatorios de la PROFEDET”, la entidad fiscalizada remitió una nota en la que mencionó que respondió que instrumentaría los lineamientos para la aplicación de las medidas de apremio por desacato por parte de los Patrones en las juntas de conciliación e informó que no cuenta con el recurso financiero para contratar personal capacitado y que cumpla con los requisitos establecidos en la normativa, por lo que en mayo de 2018, la procuraduría solicitó a la Dirección General de Recursos Humanos de la STPS, mediante oficio número A00/PG/182/2018, la autorización de plazas y bienes materiales que permitieran a la PROFEDET dotarse de recursos que atendieran la demanda de servicios. Sin embargo, la entidad no remitió el seguimiento que se le está dando a los lineamientos, ni mostró respuesta a la solicitud que realizaron a la secretaría, por lo que persiste la observación.

Respecto del resultado núm. 4 “Representaciones en juicios y amparos interpuestos por la PROFEDET”, la entidad fiscalizada mediante una nota informó que ofrece los servicios de representación siguiendo un procedimiento que se encuentra en el Manual de Organización y Procesos de la PROFEDET. Sin embargo, la entidad no especifica cómo mediante dicho proceso se evalúa la eficiencia con la que otorga el servicio de representación jurídica, así como en la solicitud del recurso de amparo, con el propósito de mejorar dicha prestación, por lo que persiste la observación.

En el resultado núm. 5 “Conciliaciones y juicios favorables para los trabajadores” la PROFEDET señaló que ofrece servicios de conciliación y representación siguiendo el procedimiento correspondiente y remitió los documentos “Antecedentes y dos convenios celebrados ante la autoridad laboral correspondiente y uno celebrado y cumplimentado ante esta institución”; “Antecedentes generados en el Área de Asesoría, de la Subprocuraduría General de Asesoría y Apoyo Técnico, convenios celebrados en el área de Conciliación, ratificados y cumplimentados ante la autoridad laboral correspondiente”; “Antecedentes generados en el Área de Asesoría, de la Subprocuraduría General de Asesoría y Apoyo Técnico, Demandas presentadas ante la autoridad laboral correspondiente, laudo y cumplimiento del mismo” y “Lineamientos”. Sin embargo, en dichos documentos no se mostró como se realiza la supervisión para evaluar que en las conciliaciones que se dictaminan favorables para los trabajadores se asegura el respeto a todos los derechos laborales de los trabajadores adquiridos en la relación de trabajo con sus patrones, ni los procedimientos necesarios en materia de representación jurídica de los trabajadores, a efecto de elevar la eficiencia en la

prestación de dicho servicio, que tenga el propósito de incrementar y mantener el número de juicios que son ganados a favor de los empleados, por lo que las observaciones persisten.

En cuanto al resultado 6 “Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, la PROFEDET informó que ya cuenta con las directrices correspondientes, debido a que participó en el proyecto denominado “Igualdad como iniciativa para la protección en contra de la discriminación laboral”, a fin de proteger del hostigamiento y acoso sexual a trabajadores de México. Asimismo, la procuraduría señaló contar con el sitio de internet “Sitio de orientación e información sobre igualdad y no discriminación en materia laboral”, el cual está habilitado en la página de internet oficial de la PROFEDET; en éste, se proporcionan servicios de orientación para aquellos trabajadores que sufran de discriminación o se vean afectados sus derechos laborales. Sin embargo, no evidenció como mediría su contribución mediante estas actividades a los ODS, por lo que la observación persiste.

Para el resultado núm. 10 “Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp E001” la entidad fiscalizada proporcionó un CD con los resultados de la MIR del programa del ejercicio 2019. Sin embargo, la entidad no señaló cómo los objetivos e indicadores miden los efectos del uso de los recursos del programa vinculados a las acciones de procuración de justicia laboral que realiza dicha entidad; además, tampoco acreditó si las actividades son suficientes para evaluar los objetivos definidos en todos los niveles de la matriz; si el diseño de los indicadores de cada uno de los elementos del programa contribuyen al cumplimiento de los objetivos de los niveles superiores y si son relevantes para evaluar la contribución del programa a la atención del problema público que le dio origen, por lo que la observación persiste.

Respecto del resultado núm. 13 “Control Interno del Pp E001”, la PROFEDET señaló que se fortalecerán sus mecanismos de control interno a efecto de que le permitan asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas en la operación del Pp E002. Sin embargo, debido a que la dependencia fiscalizada no acreditó que llevó a cabo trabajos de coordinación para que sus sistemas de información permitieran determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales por medio del programa, la observación persiste.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2017, la PROFEDET por medio de la operación del Pp E002, orientó y asesoró a los trabajadores que solicitaron dichos servicios.
2. Constatar que, en 2017, la PROFEDET, mediante la operación del Pp E002 "Procuración de justicia laboral", proporcionó el servicio de conciliación para proponer arreglos amistosos a las partes de un conflicto.

3. Verificar que, en 2017, la PROFEDET, con la operación del Pp E002 "Procuración de justicia laboral", impuso las medidas de apremio a los patrones que no comparecieron en las juntas de conciliación con el propósito de solucionar los conflictos laborales.
4. Evaluar que la PROFEDET, en 2017, mediante la operación del Pp E002 representó a los trabajadores ante las instancias jurídicas correspondientes, promoviendo los juicios y amparos solicitados.
5. Constatar que los servicios de conciliación y representación jurídica otorgados por la PROFEDET en 2017, por medio de la operación del Pp E002, contribuyeron a defender los derechos laborales de los trabajadores.
6. Identificar la contribución de la PROFEDET, en 2017, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la operación del Pp E002 "Procuración de justicia laboral".
7. Constatar que para el ejercicio fiscal 2017, la PROFEDET llevó el registro de los recursos ejercidos en el Pp E002, para prestar los servicios de orientación, asesoría, conciliación y representación en juicio, a fin de contribuir a proteger los derechos de los trabajadores.
8. Constatar que la PROFEDET, en 2017, evaluó y supervisó la calidad de los servicios de procuración de justicia, a efecto de que se proporcionaran bajo los principios de oportunidad, confiabilidad, honestidad, transparencia, amabilidad, eficiencia y eficacia comprometidos por el organismo.
9. Comprobar que, en 2017, la información contenida en los documentos de rendición de cuentas permitió evaluar el cumplimiento del objetivo del Pp E002, dando atención al problema para el cual se implementó, referente a que los trabajadores ven violentados sus derechos laborales.
10. Verificar que, en 2017, la PROFEDET cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en la operación del Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral".
11. Verificar que, en 2017, la PROFEDET diseñó y operó un sistema de control interno que garantizara la eficiencia en la ejecución del Pp E002 que le permitiera obtener una seguridad razonable respecto de los objetivos y metas institucionales.

Áreas Revisadas

Las subprocuradurías generales de Asesoría y Apoyo Técnico; de Conciliación y Defensoría y de Asuntos Foráneos de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET).

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Ley Federal del Trabajo, art. 530 Bis, pár. primero; Reglamento de la PROFEDET, art. 11, frac. II y III, art. 12, frac. II; apartado 1.2.1.6, del Manual de Organización y Procesos de la PROFEDET; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, art. segundo, numeral 9 Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma tercera, cuarta, pár. primero, y quinta; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR"

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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.