

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Impartición de Justicia Laboral

Auditoría de Desempeño: 2017-0-14100-07-0407-2018

407-DE

Criterios de Selección

- * Importancia.
- * Pertinencia.
- * Factibilidad.

Objetivo

Fiscalizar que la conciliación y el arbitraje hayan contribuido a la solución de los conflictos laborales que se susciten entre los trabajadores y patrones.

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 de conciliación y arbitraje proporcionados con el Programa presupuestario E001 "Impartición de Justicia Laboral" en 2017, a cargo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante la verificación de que, con la prestación de los servicios de impartición de justicia laboral, la junta resolvió los conflictos laborales que se suscitaron entre trabajadores y patrones, vinculados a la relación de trabajo que los une, a fin de contribuir a conservar la paz laboral. Asimismo, se comprobaron los avances y resultados en la implementación del Servicio Profesional de Carrera y el Servicio Público de Conciliación, así como en el abatimiento del rezago en la resolución de conflictos individuales. Además, se verificó el cumplimiento de las disposiciones

del Sistema de Evaluación del Desempeño en el diseño de la MIR del Pp E001, la rendición de cuentas, 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 establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado 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 E001 “Impartición de Justicia Laboral”.

Antecedentes

La promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 marcó el inicio de la política laboral en materia de justicia en el trabajo con la incorporación del artículo 123 constitucional, a efecto de regular las relaciones obrero-patronales en el país, reconocer los derechos laborales, y concediéndole al Estado el derecho de intervenir en los conflictos laborales.

En 1927, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) como órgano tripartita, con el propósito de reglamentar la competencia en la resolución de conflictos laborales en el ámbito federal; ^{1/} sin embargo, fue en 1931, que se promulgó la Ley Federal del Trabajo (LFT), vigente hasta el 30 de abril de 1970, como ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, con la cual se otorgó reconocimiento legal a la JFCA como tribunal de trabajo, proporcionándole la facultad de solucionar los conflictos laborales surgidos entre el capital y el trabajo, ya sean de carácter individual o colectivo, privilegiando la conciliación, y cuidando que la administración de justicia fuese pronta y expedita.

Para 1990, el número de demandas individuales incrementaron las cargas de trabajo por lo que se presentó un rezago en la atención de estos asuntos, ya que la institución trabajaba con restricciones presupuestales y personal jurídico insuficiente para su atención, que limitaron su capacidad operativa. ^{2/}

De 2006 a 2012, la JFCA siguió enfrentando un creciente número de demandas individuales, lo que incrementó las cargas de trabajo. En 2011, ante la JFCA se presentaron 111,749 demandas colectivas e individuales y se resolvieron 116,441 asuntos; asimismo, al finalizar el año, el abatimiento del rezago histórico en la resolución de conflictos individuales registró un

^{1/} Historia de la JFCA, URL:

http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/junta_federal/secciones/quienes_somos/antecedentes.html [Consulta: 27 de junio de 2018].

^{2/} Sánchez-Castañeda, Alfredo, (2017), “La Jurisdicción Laboral: de juntas tripartitas a tribunales de trabajo”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra-Palafox, Francisco, y Salazar-Ugarte, Pedro (Coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo 2 Asuntos jurídicos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 393-412.

avance del 18.2% (14,027 asuntos terminados) respecto de los 77,202 juicios tramitados en 2006 y años anteriores pendientes de resolución, por lo que a partir de agosto de 2011, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó recursos presupuestales extraordinarios para la creación de 346 plazas eventuales, las cuales ocasionaron un incremento en el número de juicios concluidos y avances en la disminución del rezago histórico^{3/}.

Para 2012, el Gobierno Federal diagnosticó en los documentos de mediano plazo que, en la práctica, subsistían condiciones que dificultaban que en las relaciones de trabajo prevalecieran los principios de equidad, igualdad y no discriminación, por lo que, en las relaciones de trabajo entre trabajadores y patrones, se presentan conflictos laborales que deterioran la paz laboral, que constituye un factor que propicia rezagos en la atención y resolución de los conflictos laborales e impiden la modernización de la justicia y la normativa en el sector. Por lo que en ese año se reformó la LFT en materia de justicia laboral, atribuyéndole a la junta la facultad de atender asuntos relacionados con instrumentar un Servicio Público de Conciliación y el Profesional de Carrera, así como privilegiar la conciliación en la resolución de los conflictos laborales.

De acuerdo con la Evaluación de la Política Pública Laboral núm. 1643, así como de la auditoría núm. 428-DE "Impartición de Justicia Laboral" que la ASF efectuó con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2014 y 2015, respectivamente, se determinaron los resultados siguientes:

^{3/} Informe de Labores 2011, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

HALLAZGOS DE LA AUDITORÍA Y ESTUDIO RELACIONADO CON LOS SERVICIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA LABORAL, A CARGO DE LA JFCA, 2017

Año de evaluación	Tipo de evaluación	Principales resultados
E001 "Impartición de Justicia Laboral"		
2014	Evaluación de la Política Laboral núm. 1643 "Política Laboral"	<p>Conciliación</p> <ul style="list-style-type: none"> A partir de la reforma laboral en 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 JFCA resolvió 45.8 miles de juicios mediante conciliación o convenio, con los cuales se recuperaron 6,107.0 millones de pesos en beneficio de los trabajadores, los cuales incluyeron salarios caídos y otras prestaciones pendientes de cubrir. La JFCA concluyó por medio de convenios de conciliación un total de 274.8 miles de juicios, cifra que representó el 26.6% del total de juicios concluidos durante ese periodo, de 1,032.3 miles de asuntos. <p>Arbitraje</p> <ul style="list-style-type: none"> Durante el periodo 2001-2014, la JFCA llevó a cabo 1,145.2 miles de juicios para la resolución de conflictos laborales alcanzando una efectividad del 90.1% en su resolución; de éstos se resolvieron 1,032.3 y se promovieron un total de 584.0 miles de amparos, de los cuales se resolvieron 556.3 miles a favor de los trabajadores (95.3%). El índice de estallamiento de huelgas respecto del total de emplazamientos recibidos fue de 0.3%, lo que significa que 97 de cada 100 emplazamientos no derivaron en huelgas.
2015	Auditoría de Desempeño núm. 428-DE "Impartición de Justicia Laboral"	<p>Conciliación</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2015, la JFCA contribuyó a conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, ya que, en la atención de los asuntos de carácter colectivo, privilegió la conciliación en 4,719 asuntos de los 7,698 terminados y se cumplieron 26 meses consecutivos sin estallamientos de huelga. <p>Arbitraje</p> <ul style="list-style-type: none"> Se determinó que, en 2015, la junta dictó resolución a 96,258 conflictos colectivos e individuales entre trabajadores y patrones; sin embargo, su capacidad instalada fue insuficiente respecto de la carga de trabajo, ya que presentó un rezago de 427,604 asuntos individuales, por lo que trabajadores y empleadores no tienen una solución en el mismo año en que interponen la demanda.

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

Resultados

1. Tramitación y resolución de asuntos individuales

El resultado se dividió en dos apartados: a) tramitación de los asuntos individuales y b) resolución de asuntos individuales.

a) Tramitación de los asuntos individuales

La JFCA cumplió con tramitar los asuntos individuales de los que tuvo conocimiento en el periodo 2008-2017, los cuales se incrementaron a una tasa media anual del 0.6%, al pasar de 91,002 asuntos en 2008 a 95,706 en 2017, en cumplimiento de su reglamento.

b) Resolución de los asuntos individuales

Para 2017, la JFCA programó para el indicador "Porcentaje de resolución de los asuntos individuales" alcanzar un porcentaje de resolución del 103.5%, con la estimación de recibir 84,084 asuntos individuales y la resolución de 86,989, considerando la conclusión de juicios iniciados en años anteriores. Al cierre del ejercicio, la meta alcanzada fue del 83.6% con la

recepción de 95,706 asuntos y la terminación de 79,965 (8,082 demandas recibidas en 2017 y 71,882 iniciadas en 2016 y años anteriores), lo que significó una diferencia de 19.9 puntos porcentuales respecto de lo previsto, sin que el organismo especificara las causas por las cuales no alcanzó la meta establecida.

Asimismo, la ASF verificó que, durante el periodo 2008-2017, los asuntos individuales recibidos ante la JFCA tuvieron un crecimiento anual del 0.6%, al pasar de 91,002 asuntos en 2008 a 95,706 en 2017, en tanto que la conclusión de éstos decreció a una tasa media anual del 0.7% en esos años, al pasar de 84,867 asuntos en el primer año a 79,965 en el último, lo que implicó que el porcentaje de resolución disminuyera 9.7 puntos porcentuales en los últimos diez años, al pasar de 93.3% en 2008, al 83.6% en 2017. Además, se constató que el organismo resolvió en promedio anual 93,828 asuntos.

Respecto de la forma de resolución de los asuntos individuales, se constató que, de 2008 a 2017, los asuntos individuales se resolvieron por conciliación, laudos dictados, caducidad o prescripción, incompetencia, acumulación y baja por inventario. En 2013, la categoría “baja por inventario” se contabilizó como asuntos terminados, y a partir de 2014, junto con el rubro de “acumulación” fueron suprimidas, ya que duplicaban el número de asuntos finalizados por conciliación o arbitraje. Referente a los asuntos concluidos por conciliación, se observó que, durante el periodo 2008-2017, no hubo una variación significativa en cuanto al número de asuntos terminados por esta vía, ya que pasaron de 16,274 a 16,254, en tanto que la resolución por arbitraje aumentó un 0.2% en promedio anual en el mismo periodo, al pasar de 58,449 laudos dictados en 2008 a 59,564 en 2017. Los asuntos concluidos por incompetencia registraron una variación negativa del 0.6% en promedio anual, en tanto que por caducidad o prescripción fue del 7.5%, lo que significó un número menor de asuntos en donde se prescribió o se desistió del derecho reclamado sin beneficio alguno; sin embargo, el número de asuntos individuales concluidos decreció a una tasa media anual del 0.7%, al pasar de 84,867 asuntos en 2008 a 79,965 en 2017, lo que demuestra que el desempeño de la JFCA ha disminuido en ese aspecto de su actuación.

Hechos posteriores: las 2 observaciones fueron solventadas

La JFCA, en el transcurso de la auditoría, acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, mejoró sus mecanismos de control y seguimiento para cumplir con oportunidad y eficiencia lo programado en el indicador “Porcentaje de resolución de los asuntos individuales” de la MIR del Pp E001 “Impartición de Justicia Laboral”, ya que, con base en la “Memoria de Cálculo”, 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 98.3%, con la tramitación de 86,677 asuntos individuales y la resolución de 85,213. Al cierre del ejercicio, el porcentaje alcanzado fue del 93.6% con la recepción de 88,691 asuntos y la terminación de 83,016, resultado mayor en 10.0 puntos porcentuales respecto del 83.6% alcanzado al cierre de 2017, lo que evidenció un incremento en la resolución de los conflictos individuales de trabajo, con lo que se solventa lo observado.

2. Tramitación y resolución de asuntos colectivos

El resultado se dividió en dos apartados: a) tramitación de los asuntos colectivos y b) resolución de asuntos colectivos.

a) *Tramitación de los asuntos colectivos*

En el periodo 2008-2017, el número de asuntos colectivos recibidos por la JFCA disminuyó 4.7% en promedio anual, al pasar de 11,318 asuntos en 2008 a 7,312 en 2017, de los cuales se verificó que la junta dio trámite a la totalidad de los asuntos recibidos cada año, de conformidad con lo establecido en su reglamento interior.

b) *Resolución de los asuntos colectivos*

Para 2017, la JFCA programó para el indicador “Porcentaje de resolución de los asuntos colectivos” obtener un porcentaje de resolución del 105.3%, con la recepción de 7,489 asuntos y la terminación de 7,883 correspondientes a 2017 y años anteriores, alcanzando al final del ejercicio el 100.2%, lo que significó una diferencia de 5.1 puntos porcentuales menos respecto de lo programado, al recibir 7,312 asuntos colectivos de 7,329 terminados, por lo que la junta cumplió con lo establecido en la normativa aplicable en materia laboral y presupuestal.

En cuanto al indicador “Porcentaje de estallamiento de huelgas”, para 2017, la meta de mantener por debajo del 0.07% el porcentaje de huelgas estalladas para contribuir a conservar la paz laboral fue alcanzado, al registrar al cierre del ejercicio, un porcentaje del 0.01%, por lo que al estar dentro del rango estimado, el organismo dio cumplimiento de su programación, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable en esta materia.

Asimismo, la ASF verificó que, en 2017, la JFCA resolvió por conciliación 4,535 asuntos colectivos, lo que significó el 61.9% respecto del total de juicios concluidos (7,329) en ese año, mientras que la resolución por arbitraje representó el 4.4% con la solución de 327 asuntos, de los cuales tres fueron huelgas y 324 conflictos colectivos en reclamo de la titularidad de un sindicato; el 33.7% restante correspondió a 2,467 asuntos resueltos por no desahogo de prevención, incompetencia y no trámite. La entidad fiscalizada señaló que los resultados anteriores se debieron a múltiples pláticas conciliatorias y firmas de convenios entre las partes en conflicto en materia de incrementos salariales y revisiones de contrato; por lo que, con base en los resultados obtenidos en la resolución de asuntos de carácter colectivo, se observó que la JFCA cumplió con lo mandatado en la normativa aplicable en materia laboral.

Respecto del periodo 2008-2017, la recepción de asuntos colectivos, por parte de la JFCA, decreció a una tasa media anual del 4.7%, al pasar de 11,318 asuntos en 2008 a 7,312 en 2017; el número de emplazamientos a huelga recibidos disminuyó en el 4.8% en promedio anual, en tanto que el estallamiento de huelgas decreció un 28.7% en el mismo periodo, al pasar de 21 huelgas en 2008 a una en 2017.

En relación con los asuntos concluidos, se identificó una reducción del 4.8% anualmente, ya que en 2008, la JFCA terminó 11,365 (504 de naturaleza económica y jurídica; 10,831 emplazamientos a huelga, y se finalizaron 30 huelgas), y para 2017 concluyó 7,329 asuntos, de los cuales se reportó el término de 5 huelgas estalladas en años anteriores (1996-2010) y una en 2017; 427 conflictos colectivos y 6,896 emplazamientos a huelga; estos últimos representaron el 94.1% del total de asuntos concluidos en ese año.

Respecto del porcentaje de resolución, se verificó que, en los últimos diez años, éste se mantuvo constante, ya que únicamente se redujo 0.2 puntos porcentuales anualmente, al pasar del 100.4% en 2008 al 100.2% en 2017, lo que significó que la JFCA cumplió con su atribución relativa a resolver los conflictos laborales que se susciten entre trabajadores y patrones, en atención de la normativa aplicable en esta materia.

3. Privilegiar la conciliación en la resolución de los asuntos individuales

En 2017, para el indicador “Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados” la JFCA determinó una meta del 28.0% de asuntos concluidos por la vía de la conciliación, estimando finalizar 24,380 asuntos individuales por este recurso de un total de 86,989 asuntos terminados en el año. Al cierre del ejercicio, la meta alcanzada fue del 20.3%, con la terminación de 79,965 asuntos individuales, de los cuales 16,254 fueron por conciliación o voluntad de las partes, resultado menor en 7.7 puntos porcentuales respecto de lo previsto; lo anterior se debió a que los asuntos que se trataron de resolver vía conciliación resultaron de mayor complejidad, por lo que las partes determinaron su solución en juicio, lo que ocasionó que la JFCA no alcanzara con eficiencia la meta prevista, en incumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable en materia presupuestal.

Asimismo, la ASF verificó que, durante el periodo 2013-2017, los asuntos individuales concluidos por conciliación disminuyeron a una tasa media anual del 9.3%, al pasar de 23,977 en 2013 a 16,254 en 2017. En cuanto a los asuntos individuales conciliados en la etapa procesal de instrucción se observó que registraron una tasa media anual a la baja del 8.5%, al pasar de 21,845 a 15,291 en el periodo analizado, mientras que los conciliados en la etapa procesal de dictamen tuvieron el mismo comportamiento, con una disminución del 18.0% en promedio anual, ya que de 2,132 asuntos individuales conciliados en esta fase registrados en 2013, pasaron a 963 para 2017, por lo que la JFCA al registrar un decremento en las asuntos resueltos por la vía de conciliación y al no cumplir con la meta prevista en el indicador “Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados” establecido en la MIR, no privilegió la conciliación, contrario a lo establecido en la normativa aplicable en materia laboral y en los documentos de mediano plazo.

Hechos posteriores: las 2 observaciones fueron solventadas

La JFCA, en el transcurso de la auditoría, acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, mejoró sus mecanismos de control y seguimiento para cumplir con oportunidad y eficiencia lo programado en el indicador “Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados” de la MIR del Pp E001 “Impartición de Justicia Laboral”, ya que, con base en la

“Memoria de Cálculo”, 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 50.5%, con la estimación de terminar un total de 150,657 asuntos individuales, de los cuales, 76,072 serían por conciliación. Al cierre del ejercicio, el porcentaje alcanzado fue del 57.5%, con la conclusión de 170,269 asuntos, de los cuales 97,866 fueron por acuerdo entre las partes, resultado mayor en 37.2 puntos porcentuales respecto del 20.3% alcanzado al cierre de 2017.

Asimismo, se verificó que, para 2018, la JFCA implementó estrategias y fortaleció sus mecanismos de operación, a fin de privilegiar la conciliación como vía de resolución de los asuntos de carácter individual e incrementar el número de asuntos resueltos mediante este recurso, con la celebración de audiencias de conciliación fuera y dentro de juicio, y la realización de Jornadas Nacionales de Conciliación en las que participaron organismos públicos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), Telecomunicaciones de México (TELECOM) y la Comisión Nacional de Electricidad (CFE), así como empresas privadas de las ramas de la industria textil, alimentaria, educativa y bancaria, con lo que se solventa lo observado.

4. Privilegiar la conciliación en la resolución de los asuntos colectivos

En 2017, la JFCA privilegió la conciliación en la resolución de los asuntos colectivos, ya que para el indicador “Porcentaje de conciliación de los asuntos colectivos terminados”, en el cual se programó una meta del 57.7% de asuntos concluidos por la vía conciliatoria, estimando finalizar por este medio 4,546 asuntos colectivos de un total de 7,883 terminados en el año; la meta alcanzada al cierre del ejercicio fue del 61.9%, con la culminación de 7,329 asuntos colectivos, de los cuales 4,535 fueron por conciliación o voluntad de las partes, lo que significó una diferencia de 4.2 puntos porcentuales más de lo previsto, por lo que la JFCA cumplió con eficiencia lo programado en la MIR del Pp E001, en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable en materia presupuestal.

Asimismo, se constató que, de los 4,535 asuntos colectivos concluidos por conciliación, 103 (2.3%) fueron conflictos colectivos, 4,429 (97.7%) emplazamientos a huelga y, 3 (0.1%) huelgas. Lo anterior se debió a que representantes sindicales y patrones estuvieron abiertos al diálogo, llevándose a cabo múltiples pláticas conciliatorias que ocasionaron la celebración de convenios en materia de incrementos salariales y revisiones de contrato, debido a lo cual no hubo necesidad de que los sindicatos ejercieran el derecho de huelga para conseguir un incremento salarial o la revisión de los contratos colectivos de trabajo, razón por la que se consideró que la JFCA, procuró arreglos conciliatorios para resolver los asuntos de su competencia, de conformidad con lo establecido en su reglamento y en los documentos de mediano plazo.

Respecto del periodo 2013-2017, la ASF verificó que los conflictos colectivos conciliados registraron una tasa media anual a la baja del 3.1%, al pasar de 117 a 103 en el periodo analizado, en tanto que los emplazamientos a huelga tuvieron el mismo comportamiento, con una disminución del 18.0% en promedio anual ya que, de 5,294 emplazamientos conciliados en 2013, pasaron a 4,429 para 2017. Las huelgas resueltas por la misma vía disminuyeron a

una tasa media anual del 26.0%, al pasar de 10 en 2013 a 3 en 2017. Al respecto, la JFCA acreditó que las causas por las cuales, en los últimos cinco años, se redujeron los asuntos colectivos concluidos por conciliación, se debió a una disminución en el número de demandas colectivas recibidas cada año.

5. Calidad de los laudos emitidos

Este resultado se dividió en dos apartados: a) Calidad de los laudos emitidos de los asuntos individuales y b) Calidad de los laudos emitidos de los asuntos colectivos.

a) Calidad de los laudos emitidos de los asuntos individuales

Para 2017, la JFCA programó para el indicador “Porcentaje de calidad de los laudos emitidos de los asuntos individuales” una meta del 67.1%, con 43,021 laudos confirmados y no impugnados de 64,109 emitidos. Al cierre del ejercicio, se alcanzó un porcentaje de calidad del 70.2%, al obtenerse 41,806 laudos en firme de 59,564 emitidos, lo que significó 3.1 puntos porcentuales más de lo programado, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable en materia presupuestal.

En el periodo 2008-2017, el número de laudos emitidos por la JFCA se incrementó a una tasa media anual del 0.2%, al pasar de 58,449 en 2008 a 59,564 en 2017, en tanto que los laudos no impugnados presentaron una disminución del 5.0%, ya que de 35,358 que había en 2008, pasaron a 22,356 para 2017. Los laudos objetados mediante amparo directo aumentaron una tasa media anual del 5.4% en el mismo periodo de referencia, al pasar de 23,091 impugnaciones a 37,208, en tanto que laudos en firme registraron una tasa media anual a la baja del 1.5%, al registrar 47,898 en 2008 respecto de los 41,806 reportados en 2017.

Con base en los resultados anteriores, el porcentaje de calidad de los laudos emitidos por la JFCA de los asuntos individuales, que consideró los laudos en firme respecto de los laudos emitidos, mostró un decremento de 11.7 puntos porcentuales en el periodo 2008-2017, al pasar del 81.9% en 2008 al 70.2% en 2017, por lo que se verificó que la JFCA dispuso de información relevante y con los elementos de calidad suficientes para el logro de los objetivos institucionales, de conformidad con la normativa en materia de control interno.

b) Calidad de los laudos emitidos de los asuntos colectivos

Se verificó que, en 2017, la JFCA no dispuso de un indicador para medir la calidad de los laudos emitidos de los asuntos colectivos, ni acreditó, con base en sus registros, los laudos emitidos y en firme de los asuntos colectivos, con base en los cuales se podría medir dicho aspecto, por lo que incumplió con lo establecido en la normativa aplicable en materia presupuestal y de control interno.

2017-0-14100-07-0407-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fortalezca sistemáticamente sus sistemas de información y diseñe un

indicador que le permita dar seguimiento y evaluar la calidad de los laudos emitidos de los asuntos colectivos, a fin de contar con información relevante y con parámetros de lo que se pretende lograr en el año, con objeto de mejorar su desempeño en este rubro, dando cumplimiento a los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta "Información y comunicación", 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 acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Asuntos rezagados en su resolución

Este resultado se dividió en dos apartados: a) Asuntos individuales en proceso de atención y rezagados en su resolución y b) Asuntos colectivos en proceso de atención y rezagados en su resolución.

a) Asuntos individuales en proceso de atención y rezagados en su resolución

Para 2017, la JFCA no acreditó el cumplimiento de la meta asociada al indicador "Porcentaje de rezago de asuntos individuales radicados de 2012 y años anteriores" registrado en la MIR del Pp E001, en el cual se identificó que el método de cálculo de dicho indicador fue incorrecto, debido a que los términos fueron utilizados erróneamente, ya que el numerador debió hacer referencia a los asuntos de 2012 y años anteriores resueltos, y no a los que se encuentran en proceso de atención, en tanto que el denominador debió considerar a los asuntos en proceso de atención y no a los concluidos; no obstante, fue suficiente para evaluar al Pp E001 en términos de medir la atención que la JFCA ha dado a los asuntos individuales rezagados de 2012 y años anteriores para su resolución.

Considerando la corrección del método de cálculo del indicador, se constató que, al cierre de 2017, la JFCA registró 28,018 asuntos resueltos de 2012 y años anteriores de los 220,785 asuntos en proceso de atención, dando un porcentaje de abatimiento del rezago del 12.7%, 5 puntos porcentuales mayor al 7.7% previsto, que correspondió a la programación de 17,017 asuntos resueltos de los 220,785 en proceso de atención; sin embargo, el organismo no evidenció con la información proporcionada los 220,785 asuntos individuales registrados como radicados de 2012 y años anteriores, que corresponderían al denominador y al parámetro que se tomaría como referencia para determinar el resultado logrado de acuerdo con la propia forma de medición establecida por la junta, por lo que no fue posible verificar dicho cumplimiento; tampoco acreditó la información que evidenciara lo reportado, en incumplimiento de la normativa aplicable en materia de control interno.

Asimismo, se identificó que el organismo no dispuso de un indicador para medir la situación de los asuntos en rezago de 2013 en adelante, por lo que al no contar con éste, que le permitiera establecer un parámetro de medición, ni disponer de información relevante para lograr los objetivos de la institución, incumplió con la normativa aplicable en materia presupuestal y de control interno.

Al finalizar el 2017, se tenían en trámite 426,736 asuntos individuales, de los cuales el 59.6% (254,269) correspondieron a asuntos rezagados; mientras que el 44.6% (190,465) de este rezago correspondió a la fase de instrucción y el 15.0% (63,804) a la etapa de dictamen. El porcentaje de asuntos en proceso de atención fue del 40.4% (172,467), del cual, el 9.7% (41,581) correspondió a amparos; el 18.4% (78,322) al proceso del laudo y el 12.3% (52,564) a la etapa de ejecución.

Del periodo 2008-2017, el número de asuntos individuales en proceso de atención se incrementó en promedio anual del 21.0%, al pasar de 30,926 a 172,467, en tanto que el rezago de los asuntos individuales aumentó un 4.5% en promedio anual, al registrar 170,534 en 2008 y 254,269 en 2017, lo que significó que aún existen asuntos individuales pendientes de resolución. Al respecto, la JFCA señaló que los motivos que propiciaron el rezago se debieron a la existencia de asuntos que iniciaron antes de los noventa, esto es, con una antigüedad superior a 20 años sin resolverse; insuficiencia de la plantilla del personal; falta de sistemas informáticos para la modernización de procesos internos, y políticas de organismos públicos que los obligan a agotar todas las instancias, en vez de optar por la conciliación; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó evidencia documental de dichos motivos y al ser creciente el número de asuntos con rezago y en proceso de atención, así como al no implementar los medios necesarios para que las unidades administrativas utilicen información relevante que contribuya al logro de las metas y objetivos institucionales, la JFCA incumplió con la normativa aplicable en materia laboral y de control interno.

b) Asuntos colectivos en proceso de atención y rezagados en su resolución

En 2017, la JFCA no presentó rezago, ya que, al cierre del año, registró 2,911 asuntos colectivos en proceso de atención, de los cuales el 13.6% (395 asuntos) correspondieron a los denominados asuntos laborales, el 86.0% (2,504) a emplazamientos a huelga y el 0.4% (12) a huelgas, por lo que al estar en tiempo para dar solución a los conflictos laborales, cumplió con la normativa aplicable en materia laboral.

2017-0-14100-07-0407-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuente sistemáticamente con la información y los datos que le permitan reportar el avance en el rezago de asuntos individuales radicados de 2012 y años anteriores, y establezca la medición correspondiente a los rezagos que se han acumulado desde 2013 hasta los actuales, con el propósito de establecer un avance en su abatimiento, y con ello pueda cumplir con lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y en el artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta "Información y comunicación", numeral 13. Usar información relevante y de calidad, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-14100-07-0407-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje disminuya el rezago de los asuntos individuales instrumentando sistemáticamente medidas de control y supervisión, para dar pronta atención a los asuntos que tiene pendientes de resolución, a fin de cumplir con lo establecido en los artículos 604, de la Ley Federal del Trabajo y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta "Información y comunicación", numeral 13. Usar información relevante y de calidad, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

7. Servicio Profesional de Carrera

Para 2017, la JFCA no tenía implementado su Servicio Profesional de Carrera (SEPCA) que le mandató la Ley Federal del Trabajo y que debió entrar en vigor el 1º de febrero de 2017, de conformidad con la fecha determinada en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la JFCA, ya que la actuación del Comité del SEPCA de la junta, previsto en el reglamento, quedaba supeditada a las atribuciones de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por lo que el organismo no tenía certeza jurídica para operar el servicio; además, careció de recursos y de personal para el desarrollo de las actividades y tuvo un recorte de plazas de las subdirecciones que formaban parte de la Dirección del Servicio Profesional de Carrera de la JFCA, lo cual le llevó a realizar un análisis en la viabilidad de la operación del servicio de la JFCA.

A 2018, la junta acreditó haber establecido el proyecto de un nuevo reglamento, a fin de establecer las normas para la integración, organización, funcionamiento y desarrollo del SEPCA específico para la junta, y la conformación de las reglas de operación y las tareas para la expedición de los nombramientos que se entregaran a los servidores públicos que logren pertenecer al servicio; sin embargo, la entidad fiscalizada no evidenció disponer de los recursos y del personal requerido para poner el servicio en funcionamiento, aspectos señalados por el propio organismo como causas por las que no se había implementado dicho servicio, contrario a lo establecido en la normativa aplicable en esta materia.

2017-0-14100-07-0407-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje realice un diagnóstico y sistemáticamente lleve a cabo las gestiones necesarias para destinar recursos y contar con el personal calificado que le permita operar el Servicio Profesional de Carrera, a fin de mejorar el servicio de impartición de justicia laboral en beneficio de aquéllos trabajadores y patrones involucrados en conflictos laborales de competencia federal, y con ello, dar cumplimiento de lo establecido en los artículos 525 Bis, de la Ley Federal del Trabajo; 1, del Acuerdo por el que se establecen los criterios para la conclusión del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública

Federal centralizada en la JFCA, y Quinto Transitorio, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la JFCA, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

8. Servicio Público de Conciliación

Al cierre de 2017, la JFCA careció de evidencia documental que comprobara la implementación del Servicio Público de Conciliación (SPC) que debió estar en operación desde 2013, a fin de profesionalizar a los 371 servidores públicos que desempeñaron actividades conciliatorias para impartir una justicia laboral de calidad y de manera rápida, justa y equitativa en la resolución de los conflictos laborales rezagados y en proceso de atención, los cuales, durante el periodo 2013-2017, aumentaron en promedio anual un 1.7%, al pasar de 400,879 asuntos en el primer año a 429,647 en el último, en tanto que el personal con actividades conciliatorias que integró la junta se redujo en 5.7% en promedio anual, al pasar de 469 a 371 servidores públicos en el mismo periodo, lo cual significó que su capacidad instalada no fue suficiente en los últimos años para atender los asuntos bajo su responsabilidad, lo cual mostró la importancia de que se logre tener un SPC, por lo que se incumplió con lo establecido en la normativa aplicable en materia laboral.

2017-0-14100-07-0407-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje realice un diagnóstico y, sistemáticamente, enfoque sus gestiones para implementar el Servicio Público de Conciliación y, con ello, profesionalice al personal en la función conciliadora, a fin de aumentar la capacidad de atención de los asuntos rezagados y en proceso de atención para impartir justicia laboral de calidad, rápida, justa y equitativa en la solución de conflictos laborales, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 627-A, de la Ley Federal del Trabajo, y Octavo transitorio, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el propósito de poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad; asimismo, se estableció como prioridad del Objetivo 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, para lo cual se definió la meta 8.8 “proteger los derechos laborales (...)”.

Para 2017, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) señaló que sus gestiones se relacionaron con el ODS 16 “Paz, justicia e instituciones fuertes” y la meta 16.3 “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a

la justicia para todos”, indicando que por medio del indicador “Índice de estallamiento de huelgas”, bajo su responsabilidad, contribuyó a medir el logro de dicho objetivo. Asimismo, indicó que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), de la cual es una unidad administrativa dependiente, es responsable del ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y la meta 8.8 “Proteger los derechos laborales (...)”.

A la fecha de emisión de este informe, la JFCA no acreditó los trabajos de coordinación con la STPS que definiera a qué ODS y meta contribuye con su labor; por lo que no tuvo identificada con precisión su participación en la Agenda 2030 y su contribución en el cumplimiento de sus objetivos y metas, por lo que no dio cumplimiento de lo dispuesto en la normativa en materia de control interno.

2017-0-14100-07-0407-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje defina las directrices de su participación en la instrumentación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de diseñar e implementar sistemáticamente mecanismos de control que le permitan determinar cuál es su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con su gestión y, con ello, pueda medir su aportación al cumplimiento de éstos, en términos de lo dispuesto en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 "Trabajo decente y crecimiento económico", del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, el artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta "Información y comunicación", 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 la deficiencia detectada.

10. Aplicación de los recursos del Pp E001

En 2017, la junta contó con un sistema de control presupuestal que permitió analizar el ejercicio de los recursos otorgados al Pp E001, con base en el clasificador por objeto del gasto, en donde se constató el ejercicio de 919,975.6 miles de pesos (mdp), cantidad superior en el 2.0% respecto de los 902,228.5 mdp que se aprobaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese ejercicio fiscal, los cuales se destinaron para otorgar los servicios de conciliación y arbitraje, a fin de dar solución a los conflictos laborales que se susciten entre trabajadores y patrones.

En ese año, de los recursos ejercidos mediante el programa, el 83.6% (768,982.8 mdp) se destinó al pago de sueldos y salarios del personal de la JFCA encargado de la prestación del servicio de impartición de justicia laboral, y el 16.4% restante (150,992.8 mdp) se relacionó con la adquisición de materiales y servicios básicos para el funcionamiento de las oficinas de la junta; 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.

Asimismo, se constató que, en 2017, no existieron diferencias entre los registros presupuestales de la JFCA respecto del presupuesto ejercido y reportado en la Cuenta Pública de ese año, de conformidad con la normativa aplicable.

Respecto del ejercicio de los recursos del Pp E001 bajo el criterio de economía, se verificó que la junta no los asoció con los resultados correspondientes a los juicios que son resueltos cada ejercicio fiscal, ya que en el periodo 2013-2017, la entidad fiscalizada registró un aumento del 2.2% en los recursos que fueron erogados en cada uno de esos años, al pasar de 842,124.3 mdp a 919,975.6 mdp; sin embargo, en la resolución de asuntos laborales la entidad fiscalizada tuvo una disminución del 7.6% en promedio anual, ya que resolvió 119,507 y 87,294 asuntos laborales en esos años, en incumplimiento de la normativa en materia presupuestal.

2017-0-14100-07-0407-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje asocie sistemáticamente el ejercicio de los recursos del Pp E001 con los resultados correspondientes a los juicios que son resueltos cada ejercicio fiscal, con el objetivo de evidenciar que la administración de los recursos públicos federales se realizó con base en criterios de economía, en términos de lo dispuesto en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Rendición de cuentas del Pp E001

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 y en la Cuenta Pública 2017, la JFCA incluyó, con base en los indicadores de desempeño, los resultados del Pp E001 “Impartición de Justicia Laboral”, y el avance en la atención del problema público referente a que los trabajadores y patrones presentan conflictos individuales y colectivos, vinculados con la relación de trabajo que los une.

Al respecto, la junta reportó que, en 2017, recibió 103,018 asuntos (95,706 demandas individuales y 7,312 de carácter colectivo) y resolvió 87,294 asuntos del periodo y de juicios de años anteriores en rezago, de los cuales 79,965 correspondieron a asuntos individuales y 7,329 a colectivos, alcanzando un porcentaje de resolución de 84.7%.

Referente a los 79,965 asuntos individuales concluidos, al cierre de 2017, 16,254 asuntos (20.3%) fueron por conciliación, en tanto que el número de asuntos colectivos resueltos por esta vía fue de 4,535 asuntos (61.9%) respecto de los 7,329 terminados en el año, de los cuales 103 fueron conflictos colectivos, 4,429 emplazamientos a huelga y 3 huelgas.

Asimismo, la junta reportó los resultados relativos a la existencia de un rezago en la atención y resolución de los asuntos individuales, indicando que existían 220,785 asuntos en rezago pendientes de resolver de 2012 y años anteriores, de los cuales al cierre de 2017 se habían concluido 172,529 asuntos, equivalente a un abatimiento del 78.1%. Al 31 de diciembre de 2017, 251,829 asuntos individuales se encontraron en trámite en primera instancia, de los cuales 48,256 (19.2%) correspondieron a 2012 y años anteriores y 203,573 (80.8%) al periodo 2013-2017.

Con base en los resultados anteriores, se determinó que, en 2017, la entidad fiscalizada dispuso de criterios para programar y llevar a cabo sus actividades principales, y dar atención por medio de la operación del Pp E001 al problema público identificado; además, de que incluyó indicadores que permitieron determinar el cumplimiento de sus metas y objetivos, los cuales se vincularon con los del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en cumplimiento de la normativa aplicable en materia presupuestal.

12. Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp E001

En 2017, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) determinó, mediante el árbol del problema del Pp E001, que la situación que debió atender con la operación de dicho programa era la resolución de los conflictos individuales y colectivos que se suscitan entre trabajadores y patrones, vinculados con la relación de trabajo que los une, lo cual es ocasionado por el incumplimiento de los derechos u obligaciones que las disposiciones legales les conceden a los primeros; el desequilibrio entre los intereses de los empleados y los empleadores en la relación laboral, y la falta de diálogo y comunicación entre éstos. Asimismo, se constató que guardó congruencia con las problemáticas, objetivos y estrategias definidas en los documentos de mediano plazo del sector, en cumplimiento de la normativa aplicable en esta materia.

En el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E001 “Impartición de Justicia Laboral” se identificó que se incluyeron elementos que se refirieron a la prestación de servicios de conciliación y arbitraje, con el propósito de solucionar los conflictos laborales que se suscitan entre trabajadores y patrones, para lo cual se definieron 6 objetivos y 10 indicadores para medir su contribución al propósito y fin de dicho programa; sin embargo, existieron deficiencias en su construcción que no permitieron evaluar la forma en que el programa cumplió y contribuyó a la atención del problema público que le dio origen, debido a que persistió una inadecuada alineación en 4 de los 6 objetivos, y sus respectivos indicadores no cumplieron con las especificaciones establecidas en la normativa. Además, existió la ausencia de actividades que promovieran el cumplimiento de los niveles superiores del programa; así como la falta de congruencia en la sintaxis y la construcción de 4 objetivos y sus referidos indicadores, que no permitieron evaluar el programa integralmente, ya que atendió aspectos muy específicos de la impartición de justicia laboral, por lo que se incumplió con lo establecido en la normativa aplicable en esta materia.

2017-0-14100-07-0407-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje revise y perfeccione la MIR del Pp E001 "Impartición de Justicia Laboral", a fin de que su diseño sea adecuado para evaluar sistemáticamente la forma en que el programa contribuye a la atención del problema público que le dio origen, estableciendo una adecuada alineación de los objetivos con sus respectivos indicadores, a fin de cumplir con las especificaciones establecidas en la normativa, además de que se incluyan actividades que promuevan el cumplimiento de los niveles superiores del programa; y que exista congruencia en la sintaxis y la construcción de los indicadores que permitan evaluar el programa integralmente, con objeto de atender lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. Control interno del Pp E001

En 2017, la JFCA careció de un Sistema de Control Interno para disponer de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los servidores públicos de la dependencia en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de conducir sus gestiones correspondientes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales y los relacionados con la operación del Pp E001 "Impartición de Justicia Laboral", así como generar y contar con información confiable y oportuna, ya que de los 22 aspectos evaluados en las cinco normas de control interno, se registró un avance en 8 (36.4%), los cuales se relacionaron con la implementación de medios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes en cada puesto y área de trabajo; contar con una estructura que le permitiera responsabilizar al personal por sus funciones y obligaciones; procedimientos diseñados para identificar, evaluar y jerarquizar riesgos que pueden afectar el logro de objetivos y metas institucionales, en específico con el Pp E001; la identificación, análisis y respuesta a los cambios internos y externos que impactaron el control interno; implementación de TIC's para realizar actividades de control, a fin de dar respuesta y reducir los riesgos identificados, así como el logro de objetivos y metas institucionales; documentación en la que se identificó el cumplimiento de control interno en la institución y, mecanismos de comunicación interna y externa utilizados para difundir información relevante y de calidad relacionada con el Pp E001. Respecto de los 16 (72.7%) aspectos restantes, éstos incumplieron con la normativa aplicable.

De los aspectos incumplidos, cinco se relacionaron con la formalización del Control Interno Institucional; mecanismos para vigilar el diseño, implementación y operación del control interno, así como para identificar, comunicar y dar seguimiento a las necesidades operativas de la institución; la falta de un programa o lineamiento de la promoción de la integridad y prevención de la corrupción, como lo establece la primera norma "Ambiente de Control"; una se relacionó con deficiencias en la identificación, administración y mitigación de riesgos relacionados con actos de corrupción, como lo establece la norma "Administración de Riesgos"; dos se vincularon con la tercera norma, relativa a las actividades de control, referente a la carencia de diseño, actualización y garantía de la suficiencia de las actividades

de control establecidas para lograr los objetivos institucionales, y la implementación de procedimientos, técnicas o mecanismos para hacer frente a los riesgos que se presentaron en cada uno de los procedimientos institucionales, incluyendo riesgos de corrupción; en la cuarta norma, "Información y Comunicación", se detectó la ausencia de medios de comunicación implementados para que las unidades administrativas generaran y utilizaran información relevante y de calidad para el logro de las metas y objetivos institucionales, en específico del Pp E001.

Por último, en la norma quinta, "Supervisión y mejora continua", se constató la ausencia de cinco elementos de control, al no acreditar el establecimiento de mecanismos para evaluar el control interno institucional, por lo que la JFCA incumplió con lo establecido en la normativa aplicable en materia de Control Interno.

2017-0-14100-07-0407-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje implemente sistemáticamente un Sistema de Control Interno, a fin de que sus sistemas de información permitan identificar, comunicar y dar seguimiento a las necesidades operativas de la entidad; generar y utilizar información relevante y de calidad para el logro de las metas institucionales, en específico del Pp E001; contar con un programa o lineamiento de la promoción de la integridad y prevención de la corrupción; diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia de las actividades de control establecidas para lograr sus objetivos, e implementar procedimientos, técnicas o mecanismos para hacer frente a los riesgos que se presentaron en cada uno de sus procedimientos, con el propósito de atender el artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, normas primera, segunda, tercera, cuarta 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

A 2017 existió incertidumbre jurídica en la solución de los conflictos laborales para los trabajadores y los patrones, ya que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al cierre del ejercicio, presentó un rezago de 254,269 asuntos individuales y 172,467 en proceso de atención, situación que fue originada debido a que, en el periodo 2008-2017, el porcentaje de resoluciones disminuyó 9.7 puntos porcentuales, al pasar de 93.3% a 83.6%.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas 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 conciliación y el arbitraje hayan contribuido a la solución de los conflictos laborales que se susciten entre los trabajadores y patrones. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018, así como en el árbol del problema del Programa presupuestario (Pp) E001 “Impartición de Justicia Laboral” de 2017, se reconoció que, en materia de impartición de justicia laboral, el problema público radicó en que los trabajadores y patrones presentan conflictos individuales y colectivos vinculados con la relación de trabajo que los une, debido al incumplimiento de los derechos y obligaciones que las disposiciones legales les conceden a los primeros; el desequilibrio entre los intereses de los empleados y los empleadores en la relación laboral, al igual que una falta de diálogo y comunicación entre éstos, lo que genera incertidumbre jurídica por la falta de resolución de los conflictos laborales, que pone en riesgo la paz laboral.

Para atender esa problemática, en 2017, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) operó el Programa presupuestario (Pp) E001 “Impartición de Justicia Laboral” con el objetivo de prestar servicios de conciliación y arbitraje para dar solución a los conflictos laborales existentes entre trabajadores y patrones. El organismo ejerció 919,975.6 miles de pesos (mdp) por medio del Pp, monto superior en el 2.0% respecto de los 902,228.5 mdp aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, la JFCA no privilegió la conciliación en la resolución de asuntos individuales, que era un precepto contenido en la Reforma Laboral de 2012, ya que únicamente concluyó 16,254 por esta vía, de un total de 79,965 terminados en el año, ésto representó el 20.3%, resultado menor en 7.7 puntos porcentuales al 28.0% previsto.

En los asuntos colectivos, la junta sí atendió este compromiso, ya que, mediante el diálogo entre las partes, concluyó por conciliación 4,535 asuntos de 7,329 terminados en el año, el 61.9%, lo que significó 4.2 puntos porcentuales mayor al 57.7% programado.

En cuanto a disponer de un Servicio Profesional de Carrera y de un Servicio Público de Conciliación, que eran compromisos adquiridos con la Reforma Laboral de 2012, al cierre de 2017, el organismo no los tenía implementados.

En materia de arbitraje, en cuanto a la calidad de los laudos emitidos por la JFCA, que se refiere a lograr que éstos no fueran impugnados por las partes en conflicto mediante amparo, o que, a pesar de serlo, la resolución quedara confirmada, en 2017, el organismo obtuvo

41,806 laudos en firme de 59,564 proyectos de resolución dictados, lo que representó un porcentaje del 70.2%, mayor en 3.1 puntos porcentuales al 67.1% previsto. En cuanto a los asuntos colectivos, la junta no dispuso de información para medir su desempeño en éstos, contraviniendo la normativa aplicable en materia presupuestal.

Hasta 2017, no se tenía conformado un Servicio Profesional de Carrera que había sido previsto desde 2013 en el acuerdo respectivo por el que se establecen los criterios para la conclusión del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en la JFCA.

En cuanto a la solución de los conflictos laborales, en 2017, la JFCA recibió 95,706 asuntos de carácter individual, los cuales fueron tramitados en su totalidad. El organismo acreditó la conclusión de 79,965, lo cual significó un porcentaje de resolución del 83.6%, 19.9 puntos porcentuales menor al 103.5% programado. En el periodo 2008-2017, el porcentaje de resolución disminuyó 9.7 puntos porcentuales en los asuntos individuales, al pasar del 93.3% al 83.6%, lo cual indicó que la junta acumuló un mayor número de asuntos sin resolver.

En lo que respecta a los asuntos colectivos, la junta recibió y dio trámite a 7,312, concluyendo 7,329 correspondientes a 2017 y años anteriores, lo que representó 100.2%, por lo que cumplió con su programación. En los años de 2008 a 2017, el porcentaje de solución pasó del 100.4% al 100.2%, por lo que al mantener una tendencia de conclusión por encima del 100.0%, la JFCA cumplió con su atribución de resolver este tipo de conflictos.

A 2017, se identificó que la capacidad de la junta ha sido rebasada para atender su responsabilidad de dar atención a los conflictos laborales individuales, ya que las cifras del periodo 2008 a 2017, evidenciaron un rezago en este tipo de asuntos, el cual se ha incrementado un 4.5% en promedio anual, al pasar de 170,534 asuntos a 254,269; caso contrario a los colectivos, donde el organismo está dándoles atención en tiempo.

En opinión de la ASF, en 2017, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante los 919,975.6 mdp ejercidos en el Programa presupuestario E001 "Impartición de Justicia Laboral", no atendió oportunamente el problema público referente a la existencia de conflictos laborales entre trabajadores y patrones, debido a que concluyó 79,965 asuntos individuales respecto de los 95,706 recibidos, lo que significó un porcentaje de resolución del 83.6%, resultado menor en 19.9 puntos porcentuales al 103.5% previsto; y en el periodo 2008-2017, esta cifra disminuyó 9.7 puntos porcentuales, al pasar del 93.3% al 83.6%, lo que tuvo como consecuencia que a dicho año, existieran 254,269 asuntos individuales en rezago, lo cual significó 2.7 veces más de los 93,828 asuntos que puede atender la junta en promedio anual, ello se explica por la falta de instrumentación del Servicio Profesional de Carrera, que tenía como finalidad mejorar el servicio de impartición de justicia laboral, y del Servicio Público de Conciliación, que tenía el propósito de profesionalizar al personal en la función conciliadora para impartir una justicia laboral de calidad, rápida, justa y equitativa en la resolución de los conflictos laborales, que aunado a que no privilegió la conciliación en la resolución de asuntos individuales, los cuales eran elementos previstos en la Reforma Laboral de 2012, no le han permitido lograr al organismo un adecuado desempeño en sus funciones.

La atención de las recomendaciones al desempeño emitidas por la ASF permitirán que la JFCA fortalezca sus mecanismos de operación y control para mejorar su desempeño en la solución de los conflictos individuales, con el propósito de dar atención a los asuntos que se tienen en rezago; diseñe un indicador que permita evaluar la calidad de los laudos emitidos de los asuntos colectivos; avance en privilegiar la conciliación como forma de solucionarlos, además de que ponga en marcha el Servicio Profesional de Carrera y el Servicio Público de Conciliación, que eran compromisos establecidos en la Reforma Laboral de 2012.

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. 511/01.-2019/0087 con fecha del 18 de enero de 2019, la JFCA proporcionó a la ASF diversa información; respecto del resultado núm. 5 “Calidad de los laudos emitidos” remitió el correo electrónico enviado a la Secretaría General de Acuerdos, Conciliación y Asuntos Colectivos, a fin de identificar las variables para la construcción de un indicador de calidad que dé seguimiento a la evaluación de los laudos emitidos de los asuntos colectivos, y el cual proyecta incluir en el informe mensual de labores correspondiente al ejercicio fiscal 2019. Sin embargo,

debido a que a la fecha de emisión de este informe, la junta no acreditó el diseño de dicho indicador, ni su inclusión en el informe mensual de labores 2019, la observación persiste.

Para el resultado núm. 6 “Asuntos rezagados en su resolución” la JFCA proporcionó copia del oficio dirigido a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la STPS, solicitando la modificación de la meta del indicador “Porcentaje de rezago de asuntos individuales radicados de 2012 y años anteriores” de la MIR 2018 del Pp E001. Asimismo, remitió el Informe de Avance Mensual de Indicadores correspondiente al mes de enero de 2018, y la Carpeta de Dirección de dicho año, que contiene el reporte mensual de los asuntos en trámite en las fases de instrucción y dictamen. Asimismo, señaló que para 2018 realizó un ajuste en el denominador de dicho indicador, sustituyendo la línea base (220,785 asuntos) por el saldo al cierre de cada ejercicio. Sin embargo, debido a que la entidad fiscalizada no evidenció que estableció mecanismos de control para establecer el avance en el abatimiento de asuntos individuales radicados tanto de 2012 y años anteriores, como de 2013 en adelante, ni haber realizado las gestiones pertinentes para disminuirlo y, con ello, dar pronta atención a los asuntos que tiene pendientes de resolución, la observación persiste.

En cuanto al resultado núm. 8 “Servicio Público de Conciliación” la junta remitió el Libro Blanco “Impartición de Justicia Laboral” en el que se reportan los resultados obtenidos en el rubro de la conciliación durante el periodo 2013-2018. Asimismo, señaló que establecerá contacto con las áreas responsables para establecer acciones respecto del Servicio Público de Conciliación (SPC) para 2019. No obstante, debido a que no evidenció haber realizado un diagnóstico en cuanto al SPC ni haber llevado a cabo las gestiones necesarias para su implementación, a fin de profesionalizar al personal en la función conciliadora que contribuya a una impartición de justicia laboral de calidad, rápida y equitativa en la resolución de los conflictos laborales, la observación persiste.

Respecto del resultado núm. 9 “Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible” la entidad fiscalizada señaló que, conforme a la solicitud emitida por la Dirección General de Programación y Presupuesto de la STPS para vincular los objetivos de los Programas presupuestarios con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), vía correo electrónico de fecha 6 de noviembre de 2018, identificó que el objetivo del Pp E001 se relacionó con los ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, meta 8.8 “proteger los derechos laborales (...)”, y 16 “Paz, justicia e instituciones fuertes”, meta 16.3 “Promover el estado de derecho (...) y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”. Sin embargo, no acreditó que haya diseñado e implementado mecanismos de control que le permitieran determinar su contribución a los ODS con su gestión y, con ello, medir su aportación al cumplimiento de éstos, por lo que la observación persiste.

En el resultado núm. 10 “Aplicación de los recursos del Pp E001” la JFCA señaló que, como unidad administrativa de la STPS y Unidad Responsable de dicho programa, gestiona en promedio el 5% del presupuesto autorizado en el PEF (capítulo 2000 y 3000). El resto del presupuesto son partidas centralizadas a cargo de la secretaría. Asimismo, indicó que elaborará un reporte sobre la aplicación de los recursos en los formatos de avance de metas

para 2019. Sin embargo, no evidenció que la administración de dichos recursos se realizó con base en criterios de economía, por lo que la observación persiste.

Para el resultado núm. 12 “Sistema de Evaluación del Desempeño del Pp E001” la entidad fiscalizada proporcionó copia del formato DDD “Dice Debe Decir” para la actualización de la MIR del Pp E001 para el ejercicio fiscal 2019. Sin embargo, del análisis se identificó que aun cuando los objetivos del programa se encontraron vinculados con su operación respecto de la impartición de justicia laboral y en todos los niveles se prioriza la resolución de los asuntos laborales, aún existen deficiencias en la definición de las actividades que se relacionan con la prestación del servicio en materia de arbitraje, así como las principales actividades vinculadas como la recepción de los asuntos individuales y colectivos; la promoción de los juicios laborales, así como el avance para disminuir el rezago que se presenta anualmente, y no sólo el correspondiente a 2012 y años anteriores. Asimismo, derivado del replanteamiento o rediseño de los objetivos del nivel de actividad de la matriz, se deberá realizar una reestructuración de los indicadores, en la cual se observe la normativa aplicable en la materia, por lo que la observación persiste.

Respecto del resultado núm. 13 “Control Interno del Pp E001” la JFCA señaló que, como unidad administrativa de la STPS, establecerá acciones de coordinación para el seguimiento del Sistema de Control Interno conforme a las características jurídicas de la institución. Sin embargo, dado que la entidad fiscalizada no acreditó que llevó a cabo trabajos de coordinación con la secretaría, para que sus sistemas de información permitieran determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales, los cuales se establecieron con base en los recursos que le fueron asignados por medio del Pp E001 “Impartición de Justicia Laboral”, la observación persiste.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2017, la JFCA tramitó y resolvió los asuntos individuales de los que tuvo conocimiento mediante los servicios de conciliación y arbitraje.
2. Evaluar que, en 2017, la JFCA tramitó y resolvió los asuntos colectivos de los que tuvo conocimiento mediante los servicios de conciliación y arbitraje.
3. Evaluar que, en 2017, la JFCA privilegió la conciliación en la resolución de los asuntos individuales, a fin de que las partes resolvieran sus conflictos mediante este proceso.
4. Evaluar que, en 2017, la JFCA privilegió la conciliación en la resolución de los asuntos colectivos, a fin de que las partes resolvieran sus conflictos mediante este proceso.
5. Evaluar la calidad de los laudos emitidos por la JFCA, en 2017, de los asuntos individuales y colectivos, con base en aquéllos que no fueron impugnados mediante amparo directo

por las partes en conflicto, y a aquéllos que, a pesar de la impugnación, la resolución quedó confirmada.

6. Constatar, a 2017, la atención que la JFCA dio a los asuntos individuales y colectivos rezagados de 2016 y años anteriores para su resolución.
7. Verificar el avance obtenido, a 2017, en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la JFCA.
8. Constatar que, a 2017, la JFCA implementó el Servicio Público de Conciliación, para la resolución por la vía conciliatoria de los conflictos laborales suscitados entre trabajadores y patrones.
9. Identificar la contribución de la JFCA, en 2017, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por medio de la operación del Pp E001 "Impartición de justicia laboral".
10. Constatar que, para el ejercicio fiscal 2017, la JFCA llevó el registro de los recursos ejercidos en el Pp E001, para resolver los conflictos laborales entre trabajadores y patrones, derivados de la relación laboral que los une, así como verificar que administró dichos recursos con base en criterios de economía.
11. Revisar que, en 2017, la JFCA reportó en los documentos de rendición de cuentas el avance en la mitigación del problema público que dio origen al Pp E001, relativo a la existencia de conflictos laborales entre trabajadores y patrones que afectan la paz laboral.
12. Verificar que, en 2017, la JFCA cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño en la operación del Pp E001 "Impartición de Justicia Laboral".
13. Verificar que la JFCA, en 2017, contó con un Sistema de Control Interno que le permitiera cumplir con las metas y objetivos establecidos en el Pp E001.

Áreas Revisadas

La Secretaría General de Consultoría y Asuntos Individuales; la Secretaría de Acuerdos, Conciliación y Asuntos Colectivos; la Secretaría de Consultoría y Asuntos Jurídicos, y la Coordinación General de Administración.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: arts. 1, pár. segundo, 27, pár. segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Objetivo de Desarrollo Sostenible 8; Ley Federal del Trabajo, arts. 525 Bis, 604, 627-A; Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, art. Quinto transitorio; Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, art. Octavo transitorio; Acuerdo por el que se establecen los criterios para la conclusión del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, art. 1; 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, normas primera, segunda, tercera, cuarta "Información y comunicación", pár. primero, numeral 13. Usar información relevante y de calidad, y quinta; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), numeral IV.2.2.

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.