

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Procuración de Justicia Laboral

Auditoría de Desempeño: 2021-5-14A00-07-0222-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 222

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la prestación de servicios destinados a asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y, con ello, contribuir a que los trabajadores cuenten con mecanismos de procuración de justicia laboral.

Alcance

La propuesta de auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2021 y comprende la revisión de los resultados de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) en la operación del Programa presupuestario (Pp) E002 “Procuración de Justicia Laboral”, mediante la prestación de servicios destinados a asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica, a fin de determinar su contribución en la atención del problema público y a que los trabajadores cuenten con mecanismos de procuración de justicia laboral. Además, se evaluará el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa, la economía de los recursos y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de esta auditoría, los datos proporcionados por el Órgano fiscalizado, en lo general, fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la conducción del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”.

Antecedentes

En México la observancia y aplicación de las normas relacionadas con la política pública de protección a los derechos laborales corresponde a autoridades locales y federales, según lo estipulado en el artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los artículos 527 y 529 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).

En 1911, el Presidente de la República decretó la creación del Departamento del Trabajo, adscrito a la entonces Secretaría de Fomento, Colonización e Industria; para solucionar los conflictos laborales bajo un esquema fundamentalmente conciliatorio.

En 1917, con la promulgación de la CPEUM, se consideró pertinente que las instituciones aplicaran el derecho, a fin de regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, y se reconocieran los derechos sociales de la clase campesina y trabajadora en los artículos constitucionales 27 y 123.^{1/}

El 7 de marzo de 1929, se creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), como un órgano dependiente de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, encargada de atender a los trabajadores que no tenían los medios económicos para defenderse con los servicios de abogados particulares.^{2/} En agosto de 1931 que se promulgó en México la primera Ley Federal del Trabajo (LFT), la cual reguló mayoritariamente los aspectos principales del derecho laboral: los individuales, los colectivos, los administrativos y los procesales,^{3/} con la cual la política de Protección a los Derechos Laborales se fortalecería de una manera significativa.

En 1940, se promulgó una nueva Ley de Secretarías de Estado, en la que se estableció que el Departamento del Trabajo se convertía en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).^{4/}

Posteriormente, en 1960 se adicionó el apartado B, en el artículo 123 de la CPEUM, donde se reconoció la naturaleza laboral de las relaciones entre el Estado Federal y los servidores públicos, una declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado.^{5/}

^{1/} 75 aniversario de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajador (1929-2004), noviembre, 2014.

^{2/} Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0037_a.pdf (fecha de consulta: 16 de marzo de 2022)

^{3/} Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se promulga la primera Ley Federal del Trabajo. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/noticia/se-promulga-la-primera-ley-federal-del-trabajo-0#_ftn%202 (fecha de consulta 15 de marzo de 2022).

^{4/} ibidem.

^{5/} Ibidem

En 1970 se publicó en Diario Oficial de la Federación (DOF) la nueva LFT, abrogando la anterior, y en 1975 se reformó en materia del pago de aguinaldo en proporción al tiempo trabajado, también, en ese último año, la STPS integró a la PROFEDET como un órgano desconcentrado con rango y autonomía para velar por el cumplimiento de la política de Protección a los Derechos Laborales, particularmente de la legislación laboral y dar garantía de la defensa de los trabajadores.

Para 1976, se publicó en el DOF la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y se estipuló en el artículo 40 las atribuciones de la STPS, dentro de las cuales, destacan la de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, procurar el equilibrio entre los factores de la producción.

En el diagnóstico del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, 1983-1988, se identificó que los trabajadores no estaban organizados sindicalmente y no ejercían sus derechos por ignorancia. Como medida para agilizar los diferentes servicios y reducir el tiempo de atención y resolución, la PROFEDET implementó campañas de difusión y divulgación a fin de abatir el desconocimiento por parte de los trabajadores y sus organizaciones sobre los ordenamientos en materia de derechos laborales.

Durante la crisis de 1994, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) registró una pérdida de 824 mil afiliados por la devaluación y elevación de las tasas de interés, la salida de capitales y el deterioro de los niveles de vida provocó crisis en el desarrollo de la gente. Ante los constantes cambios entre patrones y obreros y con la finalidad de buscar la paz laboral social, la PROFEDET en su Reglamento creó el Comité Técnico Consultivo para realizar funciones enfocadas a mejorar el desempeño, conformado por representantes de sindicatos y trabajadores.

Como consecuencia de los cambios sociales y la importancia de contar con una institución con autonomía técnica para el desempeño de las funciones que realizaba la PROFEDET, el 14 de diciembre de 1999 se publica un nuevo reglamento con el reconocimiento de dicha autonomía técnica y administrativa.^{6/}

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se señaló que era necesario procurar, conjuntamente con el sector empresarial, la inclusión en el mercado laboral de los grupos sociales y mejorar sus condiciones de trabajo y en el Programa Sectorial del Trabajo y Previsión Social (PSTPS) del mismo periodo, se estableció que se debería promover la conciliación de intereses en las revisiones contractuales, salariales y en la atención de los conflictos colectivos, a fin de mantener la paz laboral. Al respecto, se señaló que existía un

^{6/} Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Sabías qué... La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo tiene su origen en los preceptos emanados de la Constitución de 1917. Disponible en: www.gob.mx/profedet/articulos/encomemoracion-al-centenario-de-la-constitucion-de-1917-conoce-la-historia-de-profedet-a-lo-largo-del-tiempo

rezago en la resolución de conflictos individuales y un incremento en el número de conflictos individuales.

En 2012, se generó la iniciativa para reformar la LFT y, por primera vez, se creó el régimen de subcontratación en el cual sólo se establecieron dos condiciones para emplear al trabajador: que el contrato fuese por escrito y que se registrara a los trabajadores en el régimen de seguridad social. Como resultado de la iniciativa presentada, se realizaron 665 modificaciones a la LFT, algunos de los más significativos se refieren a lo siguiente: ^{7/}

- Incluir como nuevas modalidades de contratación, los períodos de prueba (de 1 a 7 meses), los contratos de capacitación inicial (3 o 6 meses) y para el trabajo temporal.
- Tratándose de salario por unidad de tiempo, el trabajador y el patrón podrán convenir el pago por cada hora de prestación del servicio, siempre y cuando no se exceda la jornada máxima legal en esta Ley.
- Define la figura de subcontratación, ‘Outsourcing’, la beneficiaria de los servicios tendrá la obligación de cerciorarse de la solvencia económica de la contratista y que ésta cumpla con sus obligaciones en materia de seguridad y salud.

En la administración de 2012-2018, las condiciones laborales se agravaron debido a que algunas empresas abusaban de la figura de subcontratación ya que contrataban a la mayoría de su personal a través de otra empresa. De esta forma evitan que todas las personas que trabajan en su compañía reciban beneficios que por ley les corresponde, como el reparto de utilidades. ^{8/}

De acuerdo con los Censos Económicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2009 y 2014 el crecimiento de subcontratación fue del 29.0%, y de 2014 a 2019, la cifra se elevó a un 37.0%.

Por lo anterior, el 1 de mayo de 2019, se publicó en el DOF el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la LFT, en materia de protección a los derechos laborales, particularmente en tópicos de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, involucrando a trabajadores, sindicatos, patrones y autoridades.

Esta reforma busca proteger a los trabajadores, para ello se pone énfasis en cómo se establece un contrato y cómo se le da fin, y en las obligaciones patronales, el nuevo sistema de justicia laboral y el reconocimiento de las trabajadoras del hogar como fuerza laboral con

^{7/} Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se promulga la primera Ley Federal del Trabajo. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/noticia/se-promulga-la-primera-ley-federal-del-trabajo-0#_ftn%202 (fecha de consulta 15 de marzo de 2022).

^{8/} Ibidem.

los mismos derechos que cualquier trabajador. Es una reforma procesal con normas regentes del derecho individual, al trabajo y el derecho colectivo, donde se pretende garantizar la equidad de género, la democracia laboral y la consolidación de los derechos de los trabajadores mexicanos.^{9/}

La reforma se implementó en tres etapas: la primera a partir del 18 de noviembre de 2020; la segunda, del 3 de noviembre del 2021 y la tercera, del 3 de octubre de 2022.

Así, el 6 de enero de 2020 se publicó en el DOF la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (LOFCRL) que le proporciona una estructura jurídica al ente público, denominado Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL), el cual es descentralizado y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

El origen del organismo descentralizado aconteció a partir de tres instrumentos normativos fundamentales: la reforma constitucional en materia de justicia laboral que se materializó en los artículos 107 y 123 apartado "A"; la ratificación, en septiembre de 2018, del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el que se plasma el derecho de sindicación y de negociación colectiva de las personas trabajadoras; y la ratificación, en junio de 2019, capítulo 23 y Anexo 23-A del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).^{10/}

Como resultado de la reforma laboral de 2019 se estableció una estrecha colaboración entre el CFCRL y la PROFEDET para la atención de conflictos laborales y la protección a los derechos laborales. La conciliación está a cargo de CFCRL y la mediación de la PROFEDET, es decir, la primera lleva a cabo los convenios, mientras que la segunda se encarga del acompañamiento, asesoría y representación jurídica federal de los trabajadores durante el proceso.^{11/}

Resultados

1. Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados

Contar con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) elaborada con base en la Metodología del Marco Lógico, permite definir adecuadamente el problema público que se pretende resolver y disponer del conjunto de elementos metodológicos para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa, bajo los principios de verificación del

^{9/} Ibidem.

^{10/} DOF. Programa Institucional de Mediano Plazo 2021-2024 del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Disponible en: https://centrolaboral.gob.mx/documentos/Programa_Institucional_CFCRL_2021-2024.pdf (fecha de consulta: 15 de marzo de 2022).

^{11/} CFCRL. El nuevo modelo de justicia laboral. Disponible en: <https://centrolaboral.gob.mx/comunicados/100-el-nuevo-modelo-de-justicia-laboral-estrecha-la-colaboracion-entre-el-cfcl-y-profedet-para-la-atencion-de-conflictos-laborales> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2022)

grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer su impacto social.

En 2021, el diseño programático-presupuestal del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”, establecido en la Matriz de Indicadores del programa, presentó deficiencias para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas, ya que éstos no fueron suficientes para medir la eficacia y eficiencia del programa.

El programa se clasificó en la modalidad “E”, la cual se refiere a la prestación de servicios públicos que se realiza de forma directa, regular y continua para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes escenas jurídicas.

Respecto del fenómeno problemático, éste se definió como “Las personas trabajadoras, sus beneficiarios y los sindicatos enfrentan conflictos laborales”, debido a la falta de servicios de orientaciones y asesorías laborales; a la percepción de violación a derechos humanos; al desconocimiento de sus derechos laborales; a que las personas trabajadoras no cuentan con alternativas e instancias gratuitas para tener mediación de sus conflictos laborales; los trabajadores desconocen información sobre prestaciones económicas y de seguridad social conforme a la legislación vigente a la que tienen derecho; y falta de servicios de Mediación laboral y falta de servicios de Representación jurídica laboral. Asimismo, se identificó que los efectos son claros y se corresponden con el problema público.

En relación con la alineación del Pp E002 con la planeación nacional, en el PND 2019-2024 no se identificó un diagnóstico general sobre la situación actual de la procuración de justicia laboral, la perspectiva de largo plazo; los ejes generales, cuya atención impulsarían el desarrollo económico; los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender la problemática; las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan.

Asimismo, en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 (PSTPS), se estableció, en el objetivo prioritario 4, estrategia prioritaria 4.6, las estrategias puntuales “4.6.2 Fortalecer la procuración de justicia laboral a través de los servicios de asesoría, mediación y representación jurídica, con enfoque de derechos y perspectiva de género, en todas las entidades federativas”, “4.6.3 Incrementar la resolución de los conflictos laborales y de seguridad social en favor de las personas trabajadoras, sus beneficiarios y los sindicatos, a través de la conciliación y la representación jurídica efectiva” y “4.6.4 Asesorar a las personas trabajadoras, sus beneficiarios y a los sindicatos con mecanismos de prevención y acceso a la justicia laboral y de seguridad social en igualdad de condiciones”; por lo que, si bien el Pp E002 se alineó con el (PSTPS) que es un programa derivado del PND, se considera que no se encuentra alineado al PND 2019-2024.

Del análisis de la lógica vertical, se determinó que se requiere perfeccionar, debido a que la construcción de los objetivos no permite verificar la relación causa-efecto directa entre sus distintos niveles, ya que, aun cuando en el PND 2019-2024 no se establecieron objetivos, estrategias y líneas de acción relacionados con el tema por auditar referente la procuración

de justicia laboral, la MIR del Pp E002 se alineó al eje I. Política y Gobierno; asimismo, si bien se alineó con el objetivo prioritario 4 del Programa Sectorial de la STPS, estrategia prioritaria 4.6; no fue posible identificar su contribución del programa “a dignificar el trabajo y estimular la productividad”, a la planeación de nacional; además, no cumplió con la sintaxis mandatada, ya que describe “el qué” (Contribuir a dignificar el trabajo y estimular la productividad), no utilizó conectores (“mediante” y “a través de”) ni “el cómo” dará una solución al problema.

El objetivo de nivel de Propósito se consideró adecuado, ya que el sujeto de enfoque tiene congruencia con la población objetivo, establecida en el árbol de objetivos del diagnóstico del Pp; asimismo, cumple con la sintaxis establecida. Los objetivos de nivel de Componente identifican los principales servicios prestados que son representación jurídica, mediación, orientación y, asesoría jurídica por el programa y cumplen con la sintaxis sugerida para los objetivos de ese nivel; no obstante, el objetivo C.3 se considera insuficiente, ya que no delimita que el indicador se refiere a las orientaciones y asesorías otorgadas de manera personalizada. Respecto del análisis de los objetivos de nivel de Actividad se identificó que cumplen con la sintaxis establecida para los objetivos de ese nivel; asimismo, están directamente relacionados con los objetivos de componente a los que se encuentran alineados.

En cuanto a la lógica horizontal, el indicador de nivel de Fin fue inadecuado para evaluar el objetivo, ya que, si bien mide los servicios de procuración de justicia laboral favorables como mediaciones, juicios y amparos respecto de los concluidos, no se relaciona con la contribución a dignificar el trabajo y estimular la productividad.

Respecto de los indicadores de nivel Propósito se consideran adecuados, debido a que miden las resoluciones favorables en la solución de sus conflictos laborales; respecto de los indicadores de nivel de Componente, dos no se consideraron adecuados, debido a que para el indicador C01.2 el nombre del indicador y método de cálculo se limita a personas trabajadoras excluyendo a sus beneficiarios y sindicatos como se indica en el objetivo; asimismo, para el indicador C01.3 el objetivo no se refiere a los servicios de orientación y asesoría “personalizada”, por lo que no existe congruencia entre el objetivo, nombre y el método de cálculo del indicador. Los indicadores de Actividad se consideran adecuados.

2021-5-14A00-07-0222-07-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo en los ejercicios fiscales subsecuentes, rediseñe la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E002 "Procuración de la Justicia Laboral", de tal forma que evalúe el desempeño del programa y el avance en la atención del problema que se pretende atender con el mismo, con objeto de que los objetivos e indicadores de la matriz se encuentren relacionados con el problema público y objetivo definidos en el diagnóstico; asimismo, establezca los procedimientos que le permitan contar con información que garantice el cumplimiento de los indicadores, a fin de que cuente con los elementos metodológicos que le permitan realizar una valoración objetiva del desempeño del programa bajo los principios

de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos del Pp, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del numeral IV.2.2 "Indicadores", en el apartado "Supuestos", incisos 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y la disposición 18 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

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

2. Servicios de Orientación y Asesoría

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2021 (MIR) del Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral", la PROFEDET estableció el indicador "Porcentaje de orientaciones y asesorías otorgadas por medios electrónicos respecto a la estimación en el periodo", mediante el cual otorgó 121,921 (95.32%) orientaciones, de las 127,901 (100.0%) programadas, ya que conforme a lo señalado en el Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de la Cuenta Pública 2021, "La programación del indicador a inicios del 2021 era de 109,153 servicios, la cual se incrementó durante el 2021 al verse superada la cifra, se programó para septiembre 117,828 servicios y en diciembre 127,901 servicios. Dicho ajuste se hizo conforme al alza en la demanda de atenciones por medios electrónicos; sin embargo, al final del año se mantuvo, quedando en un nivel de cumplimiento del 95.32%".

Asimismo, 46,675 (38.3%) orientaciones pertenecen al ámbito federal y 75,246 (61.7%) al local; además 17,421 de los conflictos fueron por contingencia, seguido de 15,859 por designación de beneficiarios y 13,242 a prestaciones, por lo que contribuyó al cumplimiento de metas y objetivos aprobados.

Respecto de las asesorías, estableció el indicador "Porcentaje de servicios de orientación y asesoría jurídica personalizada concluidos, respecto a la estimación en el periodo", el Órgano fiscalizado cumplió con la meta prevista al atender 76,718 servicios, lo que significó el 102.8% respecto de la meta programada de 74,630 servicios; asimismo, en el Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de la Cuenta Pública 2021, señaló que, "A pesar de que se han incorporado mecanismos de orientación y asesoría remota para las personas trabajadoras, una buena parte de la población usuaria que se presentó en las 47 oficinas de representación de la República Mexicana y la Ciudad de México, por lo que se vio superada la cifra programada de 74,630 atenciones personalizadas, llegando a brindar 76,718 atenciones".

De las asesorías otorgadas, el 48.6% (37,323) correspondió a asesorías simples; el 25.7% (19,714) se formularon los expedientes correspondientes para su atención por medio de la mediación; el 13.7% (10,475) se relacionó con oficios turnados a otras instancias jurídicas para su atención; el 0.1 % (109) a acompañamientos emergentes 11.5% (8,834) se realizó de forma verbal; y el 0.2% (138) se refirió a la elaboración de los dictámenes procedentes, por lo que contribuyó al cumplimiento de metas y objetivos aprobados.

3. Conciliaciones laborales

Para 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo contó con tres indicadores en materia de conciliaciones laborales para la resolución de conflictos de los trabajadores, beneficiarios o sindicatos. En el indicador “Porcentaje de mediaciones resueltas favorablemente para las personas trabajadoras, beneficiarios y sindicatos, respecto al total de mediaciones concluidas”, se cumplió el 71.6 % (4,711) mediaciones resueltas favorablemente, respecto del total de 6,584 mediaciones concluidas, y el 76.0 % respecto de la meta ajustada de 6,195 mediaciones favorables, en la Cuenta Pública (CP) 2021, se señaló que el total de mediaciones concluidas en el periodo fue de 6,653 dando un cumplimiento real de 75.3%.

Respecto del indicador “Porcentaje de mediación de conflictos concluidos entre las personas trabajadoras y los empleadores, respecto a la estimación en el periodo”, el indicador se situó en 101.1%, de la meta ajustada de 100.0%, derivado de 6,653 mediaciones concluidas en el periodo, en relación con las 6,584 programadas en el periodo.

Asimismo, del indicador “Porcentaje de asuntos de mediación de conflictos iniciados, respecto a la estimación en el periodo”, se iniciaron 7,172 asuntos de mediación, el 108.9 %, de la meta ajustada de 100.0%, referente a 6,584 asuntos de mediación iniciados estimados en el periodo.

En la Cuenta Pública 2021 respecto de los tres indicadores, se informó que debido a la entrada en vigor de la segunda etapa de implementación del Nuevo Modelo de Justicia Laboral el 3 de noviembre de 2021, en donde el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral es la autoridad competente para el proceso conciliatorio en las trece entidades donde hay representación de la Procuraduría, adicionales a las ocho entidades que entraron en vigor el 18 de noviembre de 2020, provocó la reducción de los asuntos de mediación favorables en la Procuraduría; así como los servicios otorgados en las entidades donde aún no entra en vigor la Reforma Laboral incidieron en el aumento de las cifras reportadas al cuarto trimestre de 2021, por lo que la PROFEDET evidenció la causa de la variación de las metas de los indicadores y permitió contribuir y auxiliar a los Centros de Conciliación al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados mediante las soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos.

Las conciliaciones promovidas por PROFEDET disminuyeron, al pasar de 8,517 en 2017 a 7,172 en 2021; de las que el 45.6 % (3,271) fue por despido injustificado, seguido de prestaciones con 20.1% (1,438) y 19.4 % (1,394) de renuncia voluntaria.

Respecto de las conciliaciones concluidas, pasaron de 8,603 en 2017 a 6,653 en 2021, de las cuales 4,711 fueron favorablemente con una disminución de 2017 a 2021, al pasar de 7,125 a 4,711 de conformidad con lo reportado en la Cuenta pública 2021, respecto del indicador “Porcentaje de mediaciones resueltas favorablemente para las personas trabajadoras, beneficiarios y sindicatos, respecto al total de mediaciones concluidas” en el que se obtuvieron 4,711 mediaciones resueltas favorablemente, 4,516 terminaron con un convenio de logro económico, lo que denotó que la PROFEDET propuso soluciones amistosas a las partes interesadas para el arreglo de conflictos y constató en actas autorizadas.

4. *Servicios Digitales*

En 2021, la PROFEDET informó respecto del indicador “Porcentaje de orientaciones y asesorías otorgadas por medios electrónicos respecto a la estimación en el periodo”, que se otorgaron 121,921 servicios, el 95.3% de la meta programada ajustada de 127,901 (100.0%). Al respecto, en la Cuenta Pública 2021, la Procuraduría señaló que “La programación del indicador a inicios del 2021 era de 109,153 servicios, la cual se incrementó durante el 2021 al verse superada la cifra, se programó para septiembre 117,828 servicios y en diciembre 127,901 servicios. Dicho ajuste del indicador se hizo conforme al alza en la demanda de atenciones por medios electrónicos; sin embargo, al final del año se mantuvo, quedando en un nivel de cumplimiento del 95.3%, lo que impacta positivamente a la población usuaria ya que no se requirió que acudieran a una oficina o representación de la PROFEDET de manera presencial, manteniendo la cercanía de la Procuraduría con el usuario”.

Asimismo, se verificó el funcionamiento de la Procuraduría digital, en la cual se atiende a los diferentes solicitantes mediante correo electrónico, asistencia telefónica, WhatsApp, redes sociales y para quién lo requiera se hace el requerimiento y registro de citas ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

El servicio telefónico es compartido con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) con la finalidad de poder coordinar la forma más eficiente acciones para cumplir con los objetivos institucionales correspondientes; lo anterior permite a la PROFEDET contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados por medio del apoyo de medios, digitales y personalizados a su alcance, que favorezcan el contacto del usuario con la autoridad respectiva.

La plataforma de la Procuraduría Digital de Atención al Trabajador COVID-19 genera cinco tipos de reportes, los cuales se refieren a: bandejas, indica el estatus y la cantidad de reportes asignados de índole local o federal, los locales están separados en cada una de las entidades de la República y los federales se indican en la carpeta denominada “Federales”; global, gráfico que muestra en pantalla la cantidad de reportes que tiene asignado cada estatus del sistema en ese momento; procurador, indica el estatus y la cantidad de reportes que fue atendido por cada procurador asignado. También indica la cantidad de bandejas que tiene asignado cada procurador; empresa, información de las empresas que se dieron de alta en el sistema para poder dar contestación a los reportes, y trabajador, información

de todos los usuarios registrados en el sistema. Dicha plataforma, forma parte del Sistema Integral de Procuración de la Defensa del Trabajo (SIPRODET).

En 2021, se generaron 13,105 reportes por “despedido injustificado por emergencia sanitaria”, los cuales fueron atendidos por 105 procuradores federales y locales, en contra de 3,728 empresas, dichos reportes fueron registrados en del SIPRODET, y al cierre del ejercicio su estatus era de: 13 pendientes, 93 en revisión, 3,443 en corrección y 9,556 atendidos, lo anterior le permitió a la Procuraduría contribuir al logro de objetivos institucionales.

5. *Juicios laborales*

Para 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo contó con tres indicadores referentes a los juicios laborales como medio para la representación jurídica de los trabajadores, beneficiarios o sindicatos. En el indicador “Porcentaje de juicios resueltos favorablemente para las personas trabajadoras, beneficiarios y sindicatos, respecto al total de juicios concluidos”, se obtuvieron 8,975 juicios resueltos favorablemente, el 95.6% de la meta programada ajustada de 9,387 (90.5%) respecto de los 10,372 juicios concluidos.

En el indicador “Porcentaje de juicios concluidos respecto a la estimación en el periodo” el indicador se situó en 107.8%, de la meta ajustada de 100.0%, derivado de 11,177 servicios de representación jurídica concluidos en el periodo, de los 10,372 servicios de representación jurídica concluidos estimados en el periodo; y en el indicador “Porcentaje de asuntos de juicios iniciados respecto a la estimación en el periodo” se obtuvieron 9,874 juicios iniciados (94.5%), de la meta ajustada 10,445 juicios esperados (100.0%).

Al respecto, la PROFEDET demostró que la causa de la variación en el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondió a la entrada en vigor de la segunda etapa de implementación de la Reforma Laboral en noviembre del 2021, en trece entidades donde existen oficinas de representación de la PROFEDET más las ocho entidades de la primera etapa, privilegió la conclusión favorable de asuntos de representación jurídica en las entidades donde aún no está vigente la Reforma Laboral, así como por la incorporación del Instituto de la Defensoría Pública en la atención de conflictos.

Los juicios promovidos por la PROFEDET disminuyeron de 2017 a 2021 al pasar de 14,246 a 9,874, de los cuales 5,406 juicios fueron por designación de beneficiarios, seguido de las aportaciones con 2,138 y 875 por despido.

Los juicios concluidos favorablemente disminuyeron de 2017 a 2021, al pasar de 15,673 a 8,975; cifra coincidente con lo reportado en Cuenta pública, del indicador “Porcentaje de juicios resueltos favorablemente para las personas trabajadoras, beneficiarios y sindicatos, respecto al total de juicios concluidos”, por lo que se obtuvo y procesó apropiadamente la información, relevante y de calidad en cada uno de los procesos y contribuyó al logro de las metas y objetivos institucionales.

6. *Amparos laborales*

Para 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo contó con el indicador “Porcentaje de acciones de amparo favorables para salvaguardar los derechos laborales de las personas trabajadoras, beneficiarios y sindicatos”, establecido en la Matriz de Indicadores para resultados (MIR) en el que se reportaron 282 (94.3%) acciones de amparo favorables respecto de la meta ajustada de 299, lo que representó un cumplimiento del 56.7% amparos favorables en relación del total de 497 amparos concluidos programados.

Los amparos concluidos favorablemente para el trabajador disminuyeron, al pasar de 2017 a 2021, de 664 a 282, los interpuestos por la PROFEDET pasaron de 2,602 en 2017 a 2,297 en 2021 y los improcedentes mostraron una reducción de 2,015 en 2017 a 1,768 en 2021; de los 282 amparos que resultaron favorables, los tipos de conflictos con mayor porcentaje de participación fueron designación de beneficiarios con 28.7% (81), prestaciones con 10.6% (30), Incapacidad Parcial Permanente /invalidez con 7.4% (21), viudez con 6.7% (19), y despido injustificado con 6.0% (17).

Al respecto la Procuraduría informó en la Cuenta Pública 2021, que “la entrada en vigor de la segunda etapa de implementación del Nuevo Modelo de Justicia Laboral el 3 de noviembre de 2021 incidió en el incremento de la representación de amparos, puesto que no siempre se concedieron amparos en favor de la institución, aunque [...] en ambas situaciones se obtiene un beneficio a la persona trabajadora al obtener una resolución pronta y expedita”, por lo que la PROFEDET demostró la causa de la variación de la meta del indicador, lo que denota que se generó información relevante en el proceso y que, el indicador contribuyó al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados que permiten representar y orientar a los trabajadores en el juicio de amparo hasta su total terminación.

7. *Montos recuperados en favor de las personas trabajadoras y beneficiarios*

Para 2021, con los servicios de representación jurídica de conciliaciones y juicios laborales que proporcionó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se recuperó un monto total de 1,418,228.9 miles de pesos, de un total de 13,686 asuntos concluidos favorablemente, de los cuales 370,984.6 miles de pesos corresponden a 4,711 conciliaciones y 1,047,244.3 miles de pesos corresponden a 8,975 a juicios laborales.

En el periodo de 2017 a 2021 respecto de las conciliaciones se benefició a 62,518 personas trabajadoras con un monto de recuperación de 2,599,369.6 miles de pesos; de los juicios laborales se realizaron 58,528 con un monto recuperado de 5,896,577.1 miles de pesos.

Respecto de los motivos de conflicto, el 37.9 % correspondió a 1,786 conciliaciones originadas por despido, de las que la Procuraduría recuperó 129,248.6 miles de pesos a favor del trabajador, el 31.1% correspondió a 1,463 conciliaciones generadas por retiro voluntario con monto recuperado de 118,087.8 miles de pesos; respecto de los juicios laborales el 41.2 % (3,700) corresponden a aportaciones de los que recuperó 522,301.5 miles de pesos, (41.3%) 3,709 juicios fueron por designación de beneficiarios con un monto

recuperado de 350,650.8 miles de pesos; se constató que las cifras son coincidentes con lo reportado en Cuenta Pública y la información proporcionada por la Procuraduría, lo que denota que la PROFEDET contribuyó al cumplimiento de objetivos y metas aprobados, ya que vigiló que los juicios se realizaran con oportunidad y eficiencia hasta el archivo de juicio como concluido, propuso soluciones amistosas a las partes interesadas para el arreglo de conflictos, se obtuvo y procesó apropiadamente información relevante y de calidad en cada uno de los procesos.

8. Capacitación

Para 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo implementó la segunda etapa de capacitación mediante el “Programa Integral de Capacitación en el Sistema de Justicia Laboral”, coordinando la profesionalización de los servidores públicos de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, en el que se obtuvieron reportes de moderadores, resultados de la evaluación final y las constancias de participación; asimismo, durante el último bimestre de 2020 aplicó las Cédulas de detección de necesidades de capacitación para el personal de libre designación, designación directa, gabinete de apoyo y sujeto al servicio profesional de carrera, las cuales le permitieron elaborar el Diagnóstico de necesidades de capacitación y a su vez el Programa Anual de Capacitación 2021.

Para ese año, la Conferencia Nacional de Secretarios del Trabajo (CONASETRA) propuso a la PROFEDET para coordinar la profesionalización de las personas servidoras públicas adscritas a las Procuradurías de la Defensa del Trabajo locales, llevar a cabo la segunda etapa de implementación mediante el “Programa Integral de Capacitación en el Sistema de Justicia Laboral”, el cual inició el 3 de mayo y culminó el 27 de agosto de 2021 y participaron 14 estados. Los estados que participaron fueron Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. En el programa, se abordaron temas como: Impacto de la Reforma Laboral, Relaciones colectivas de trabajo, Asesoría jurídica, Competencia federal, Conciliación Laboral, el proceso del derecho del trabajo, artículos transitorios de la LFT, Seguridad Social y Subcontratación.

Respecto del número de personas capacitadas, en el “Informe del Desempeño correspondiente al Ejercicio Enero-Diciembre 2021” se reportaron 237 personas capacitadas y el “Informe de Labores 2021” de la PROFEDET, 234. Al respecto, la Procuraduría señaló que “derivado de las solicitudes de los Titulares de las áreas, participaron Procuradores Auxiliares, personal de Servicio Social y Jóvenes Construyendo el Futuro junto con los grupos de Procuradurías locales”, de los cuales fueron 198 Servidores Públicos de las Procuradurías Locales de los 14 Estados, 26 Procuradores Auxiliares, 29 de Servicio Social y 16 del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, de conformidad con los registros de las listas de asistencia.

Asimismo, precisó que, en el Informe de Desempeño de 2021, no se consideraron la totalidad de los participantes capacitados correspondiente a personal de Servicio Social y del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual, si aparece en el listado del tercer

grupo, así como en el Informe de Labores de 2020 - 2021, se contempla únicamente la capacitación en materia de Derechos Humanos.

9. *Contribución*

Para 2021, la PROFEDET contó con un indicador referente a los servicios de procuración de justicia laboral “Porcentaje de servicios de procuración de justicia laboral favorables en el periodo, respecto al total de servicios concluidos (Mediaciones Concluidas, Juicios Concluidos, Amparos concluidos)”, en el que se resolvieron 13,968 servicios de procuración de justicia laboral favorables, el 88.0% de la meta programada ajustada de 15,881, y el 91.2% respecto de los 17,423 servicios de procuración de justicia concluidos.

Al respecto, en la Cuenta Pública (CP) 2021, la Procuraduría señaló que “La programación inicial del indicador de nivel de Fin en el 2021 fue de 17,939 servicios favorables [...], cifra que se incrementó para el segundo semestre del 2021 a 18,706 servicios favorables, dada la tendencia al alza que se proyectó. Para el último trimestre del año 2021, disminuyó la meta programada a 15,881 servicios favorables, por lo que la meta establecida fue de 88.0% de cumplimiento. Sin embargo, el número de servicios de procuración de justicia laboral concluidos durante el año fue de 18,247, dando un cumplimiento real de 83.98%”, por lo que la PROFEDET precisó que la causa de la variación en el cumplimiento de la meta del indicador correspondió a la entrada en vigor de la segunda etapa de implementación de la Reforma Laboral en noviembre del 2021, en trece entidades donde existen oficinas de representación de la PROFEDET más las ocho entidades de la primera etapa, en la que disminuyeron en mayor número los asuntos de mediación favorables, ligeramente los juicios y amparos favorables que conforman el fin, ya que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral tiene la atribución de atender las conciliaciones prejudiciales, por lo que el indicador contribuyó al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados.

Asimismo, en 2021, la Procuraduría otorgó 198,639 servicios de orientación y asesoría de las cuales 121,921 corresponden a orientaciones y 76,718 a asesorías. También, se constató que, en ese ejercicio fiscal, se iniciaron 18,083 servicios de representación jurídica de conciliación, juicios laborales y amparos, se concluyeron 18,247 y se obtuvieron 13,968 asuntos favorables para el trabajador, beneficiarios y sindicatos. Se recuperó 1,418,228.9 miles de pesos de los cuales 370,984.6 miles de pesos corresponden a conciliaciones y 1,047,244.3 miles de pesos a juicios laborales, cifras que se corresponden con lo reportado en Cuenta Pública 2021 y con el Informe del Desempeño correspondiente a enero-diciembre de 2021 de la PROFEDET, por lo que la Procuraduría contribuyó al logro de objetivos y metas aprobados, ya que proporcionó asesoría y orientación gratuita sobre sus derechos y obligaciones, a fin de prevenir, resolver y obtener resoluciones favorables en la solución de conflictos laborales.

10. *Ejercicio de los recursos del Pp E002 “Procuración de Justicia Laboral”*

En términos de las auditorías de desempeño, la medición del costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de una política pública respecto de los resultados obtenidos;

implica racionalidad. Asimismo, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestario posible.

El análisis del gasto en el Programa presupuestario (Pp) E002 permite relacionar la asignación de recursos con el cumplimiento de los objetivos del programa en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, así como conocer el comportamiento en la ejecución y el ejercicio del presupuesto destinado a la procuración de justicia laboral.

En 2021, para la operación del Pp E002, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se autorizó a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo un presupuesto de 196,897.1 miles de pesos el cual aumentó en 3.6%, debido a la instrumentación de 381 adecuaciones presupuestarias que significaron una ampliación por 6,754.5 miles de pesos, por lo que su presupuesto modificado fue de 203,929.7 miles de pesos, cifra que coincidió con lo ejercido y reportado en la Cuenta Pública 2021.

La PROFEDET emitió 1,541 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) mediante las que ministró 205,361.0 miles de pesos, para cubrir sus obligaciones; asimismo, realizó 121 reintegros a la TESOFE por 1,431.3 miles de pesos; los cuales fueron documentados por la Procuraduría.

11. Rendición de cuentas

El proceso de rendición de cuentas responde a los mecanismos mediante los cuales es posible vigilar y evaluar de manera informada respecto del logro en el cumplimiento de objetivos y metas institucionales mediante el uso de recursos públicos, con el fin de garantizar la transparencia y facilitar la toma de decisiones.

La PROFEDET reportó en la Cuenta Pública los resultados sobre la atención del problema público que pretendía atender con el Pp E002, referente a “las personas trabajadoras, sus beneficiarios y los sindicatos enfrentan conflictos laborales”, informó que otorgó 13,968 servicios de procuración de justicia laboral favorables en el periodo, de 17,423 servicios de procuración de justicia laboral concluidos en el periodo, cifra que se incrementó para el segundo semestre del 2021 a 18,706 servicios favorables, que tuvo una notable disminución en los asuntos de mediación favorables, ligeramente menor en juicios y amparos favorables que conforman el fin, ya que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral se convirtió en la autoridad competente para conocer y atender las conciliaciones prejudiciales, previo a llegar a juicio, esto debido de la Reforma Laboral el 3 de noviembre del 2021.

En el Informe de Labores 2021, la PROFEDET reportó algunas acciones relevantes realizadas en temas como lo son el Convenio que sostuvo con el Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP); la ejecución y conclusión de asuntos de Designación de beneficiarios; se trabajó en capacitación y certificación, donde se capacitó a Procuradores de las entidades, así como a personal de la Procuraduría; actualización del SIPRODET; se atendieron un total de 198,639 servicios de asesoría; de un total de 7,172 servicios de mediación y se iniciaron un total de 9,874 servicios de representación jurídica.

Asimismo, la STPS reportó mediante el Informe de Avance y Resultados 2021 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, documento que guía los esfuerzos de toda la Administración Pública Federal y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, algunas acciones relevantes realizadas como lo son avances en el fortalecimiento de la procuración de justicia laboral reflejándose en 198,639 servicios de asesoría proporcionados a personas trabajadoras o beneficiarios; 7,172 mediaciones de las que se concluyeron 6,653; 9,874 servicios de representación jurídica de las que se concluyeron 11,177; 1,037 amparos, de los que se concluyeron 417; se realizaron equipos de trabajo para mantener actualizada la información de los juicios, de esta manera, se mantuvieron los servicios de orientación, asesoría y representación jurídica, así como el avenimiento de las partes involucradas en el conflicto, agregándole las facultades de acompañamiento en la conciliación prejudicial celebrada ante el CFCRL; y del total de servicios otorgados por la PROFEDET, se proporcionaron 38,774 asesorías y se iniciaron 4,166 expedientes en las áreas de representación jurídica.

Con relación a Informe del Desempeño correspondiente al ejercicio enero-diciembre 2021, la PROFEDET reportó avances en materia operativa de los que se desprenden las siguientes cifras: 13,968 servicios de procuración de justicia favorables en lo que son mediaciones, juicios y amparos; 282 corresponden a servicios de amparos favorables; 8,975 a juicios favorables; 4,711 a mediaciones favorables; 11,177 a juicios concluidos; se proporcionaron 76,718 atenciones; y 121,921 servicios de orientaciones y asesorías otorgadas por medios electrónicos a personas trabajadoras, beneficiarios o sindicatos.

12. Control Interno

En 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo dispuso de un Sistema de Control Interno que le permitió tener una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas, ya que demostró que para los 48 (100.0%) aspectos evaluados de las cinco normas de control interno, contó con mecanismos de control.

En la norma primera “Ambiente de Control”, la PROFEDET evidenció 21 (100.0%) aspectos, ya que dispuso del marco normativo mediante el cual se establece e implementa la disciplina y estructura necesaria para contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales; asimismo, realizó actividades de planeación, ejecución, control, vigilancia y evaluación que le permitieron desarrollar las funciones con competencia y profesionalismo.

Respecto de la segunda norma “Administración de riesgos” sustentó 8 (100.0%), ya que realizó la evaluación de los riesgos a los que se enfrenta en la procuración del cumplimiento de sus fines. Esta evaluación provee las bases para identificar los riesgos, analizarlos, catalogarlos, priorizarlos y desarrollar respuestas que mitiguen su impacto en caso de materialización, incluyendo los riesgos de corrupción; por lo que contó con un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos autorizado y reportes de Avances Trimestrales y el Reporte Anual del Comportamiento de los Riesgos, a nivel institucional y de esta forma asegurar el logro de metas y objetivos de una manera razonable en la operación del Pp E002.

Para la tercer norma “Actividades de Control” comprobó 9 (100.0%), ya que la Procuraduría implementó acciones establecidas, mediante políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información; asimismo, se revisaron periódicamente las políticas, procedimientos y actividades de control asociadas a mantener la relevancia y la eficacia en el logro de los objetivos del Programa.

En cuanto a la norma cuarta “Información y Comunicación” sustentó los 5 (100.0%) aspectos revisados, ya que la Procuraduría contó con los mecanismos establecidos para asegurar la efectividad de los canales de comunicación interior y exterior entre las unidades encargadas de la operación; garantizó que los sistemas de información o comunicación, utilizados, se diseñaron e instrumentaron bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad; indicó los mecanismos de comunicación internos establecidos para difundir información relevante y de calidad; asimismo señaló los mecanismos de comunicación externos establecidos en la PROFEDET, en 2021, para difundir información relevante y de calidad, derivada de la operación del Pp.

Referente a la quinta norma “Supervisión y mejora continua” demostró 5 (100.0%), ya que la Procuraduría cumplió con las actividades de supervisión y mejora continua que son las establecidas y operadas por los responsables, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía; asimismo, se atendió con diligencia la causa raíz de las debilidades detectadas en el control interno, con prioridad en las de mayor importancia a efecto de evitar actos recurrentes.

Consecuencias Sociales

En 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo ejerció 203,929.7 miles de pesos para la operación del Pp E002 “Procuración de Justicia laboral”, mediante el cual otorgó 198,639 servicios de orientación y asesoría de las cuales 121,921 corresponden a orientaciones y 76,718 a asesorías; concluyó 6,653 mediaciones, de las cuales 4,711 se resolvieron favorablemente para los trabajadores; se iniciaron 18,083 servicios de representación jurídica de conciliación, juicios laborales y amparos, se concluyeron 18,247 y se obtuvieron 13,968 asuntos favorables para el trabajador, beneficiarios y sindicatos. Se recuperó 1,418,228.9 miles de pesos de los cuales 370,984.6 miles de pesos corresponden a conciliaciones y 1,047,244.3 miles de pesos a juicios laborales, lo anterior en beneficio de los trabajadores que le solicitaron servicios de asistencia y representación jurídica.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 11 no se detectaron irregularidades y el restante generó:

1 Recomendación al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Dictamen

El presente se emite el 19 de enero de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar la prestación de servicios destinados a asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y, con ello, contribuir a que los trabajadores cuenten con mecanismos de procuración de justicia laboral. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

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

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

El 1 de mayo de 2019, se publicó la Reforma Laboral que establece que los conflictos laborales pasarán de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a manos del Poder Judicial, el cual

implementará tribunales especializados que deberán ceñirse al sistema oral para impartir justicia.

Este nuevo sistema de justicia laboral plantea que, antes de acudir ante un tribunal laboral, trabajadores y patrones tendrán que acudir a un centro de conciliación, por lo que sólo en caso de no llegar a un acuerdo podrán iniciar un juicio, el cual se desahogará en dos audiencias con plazos mucho más breves que los actuales.

Dicha reforma se implementó en tres etapas: la primera a partir del 18 de noviembre de 2020; la segunda, del 3 de noviembre del 2021 y la tercera, del 3 de octubre de 2022.

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

En el Diagnóstico del Programa presupuestario E002 “Procuración de Justicia laboral”, se identificó que la problemática se refiere a que “las personas trabajadoras, sus beneficiarios y los sindicatos enfrentan conflictos laborales”.

Con el fin de atender el problema público identificado, en el PEF 2021 al Ramo 14 “Trabajo y Previsión Social” se le autorizaron recursos presupuestarios por 23,799,853.8 miles de pesos, de los cuales el 0.8% (196,897.1 miles de pesos) se aprobaron para proporcionar servicios de asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica, a fin de contribuir a que los trabajadores cuenten con mecanismos de procuración de justicia laboral.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo otorgó de 121,921 orientaciones, de las cuales 46,675 (38.3%) pertenecen al ámbito federal y 75,246 (61.7%) al local; de las 121,921 orientaciones, 17,421 conflictos fueron por contingencia, seguido de 15,859 por designación de beneficiarios y 13,242 a prestaciones. Respecto de las asesorías, proporcionó 76,718 servicios, de las cuales el 48.6% (37,323) correspondió a asesorías simples; el 25.7% (19,714) se formularon los expedientes correspondientes para su atención por medio de la mediación; el 13.7% (10,475) se relacionó con oficios turnados a otras instancias jurídicas para su atención; el 0.1% (109) a acompañamientos emergentes 11.5% (8,834) se realizó de forma verbal; y el 0.2% (138) se refirió a la elaboración de los dictámenes procedentes.

En ese mismo año, la PROFEDET intervino en 7,172 servicios de mediación, proponiendo a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos, mediante los

procedimientos de conciliación, de las cuales se concluyeron 6,653 (92.8%). De las concluidas, el 70.8% (4,711) fueron resueltas favorablemente. De 2017 a 2021, las conciliaciones promovidas por PROFEDET disminuyeron en 4.2%, al pasar de 8,517 a 7,172 conciliaciones.

En 2021, la Procuraduría otorgó 121,921 servicios digitales, mediante los cuales se atiende a los diferentes solicitantes por medios electrónicos. Asimismo, mediante la plataforma de la Procuraduría Digital de Atención al Trabajador COVID-19 se generaron 13,105 reportes por “despedido injustificado por emergencia sanitaria”, en contra de 3,728 empresas, al cierre del ejercicio, su estatus era de 13 pendientes, 93 en revisión, 3,443 en corrección y 9,556 atendidos.

Asimismo, la PROFEDET representó jurídicamente a los trabajadores en 11,177 juicios laborales que concluyeron en 2021, de los cuales 8,975 fueron resueltos favorablemente. Para 2021, se concluyeron 417 amparos, de los cuales 282 (67.6%) fueron favorables. Los amparos concluidos favorablemente para el trabajador disminuyeron 57.5%, al pasar de 2017 a 2021, de 664 a 282, los interpuestos por la PROFEDET se redujeron 11.7% al pasar de 2,602 en 2017 a 2,297 en 2021 y los improcedentes decrecieron 13.9% de 2,015 en 2017 a 1,768 en 2021; de los 282 amparos que resultaron favorables, los tipos de conflictos con mayor porcentaje de participación fueron designación de beneficiarios con 28.7% (81), prestaciones con 10.6% (30), Incapacidad Parcial Permanente /invalidez con 7.4% (21), viudez con 6.7% (19), y despido injustificado con 6.0% (17).

Con los servicios de representación jurídica de conciliaciones y juicios laborales que proporcionó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, se recuperó un monto total de 1,418,228.9 miles de pesos, de un total de 13,686 asuntos concluidos favorablemente, de los cuales 370,984.6 miles de pesos corresponden a 4,711 conciliaciones y 1,047,244.3 miles de pesos corresponden a 8,975 a juicios laborales. En el periodo de 2017 a 2021 respecto de las conciliaciones se benefició a 62,518 personas trabajadoras con un monto de recuperación de 2,599,369.6 miles de pesos; de los juicios laborales se realizaron 58,528 con un monto recuperado de 5,896,577.1 miles de pesos.

Respecto de los motivos de conflicto, el 37.9 % correspondió a 1,786 conciliaciones originadas por despido, de las que la Procuraduría recuperó 129,248.6 miles de pesos a favor del trabajador, el 31.1% correspondió a 1,463 conciliaciones generadas por retiro voluntario con monto recuperado de 118,087.8 miles de pesos; respecto de los juicios laborales el 41.2 % (3,700) corresponden a aportaciones de los que recuperó 522,301.5 miles de pesos, (41.3%) 3,709 juicios fueron por designación de beneficiarios con un monto recuperado de 350,650.8 miles de pesos.

Asimismo, en 2021, la Procuraduría otorgó 198,639 servicios de orientación y asesoría de las cuales 121,921 corresponden a orientaciones y 76,718 a asesorías. También, se constató que, en ese ejercicio fiscal, se iniciaron 18,083 servicios de representación jurídica conciliación, juicios laborales y amparos, se concluyeron 18,247 y se obtuvieron 13,968 asuntos favorables para el trabajador, beneficiarios y sindicatos. Se recuperó 1,418,228.9

miles de pesos de los cuales 370,984.6 miles de pesos corresponden a conciliaciones y 1,047,244.3 miles de pesos a juicios laborales, por lo que la Procuraduría contribuyó al logro de objetivos y metas.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, las evidencias recabadas demostraron que, en 2021, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo mediante la operación del Pp E002 contribuyó a la protección de los derechos laborales, así como a promover el respeto al trabajo digno. También se identificaron mejoras operativas por realizar en materia de instrumentar un mecanismo de control para contar con una herramienta que le permita valorar de forma objetiva el desempeño del programa, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, a fin de conocer su impacto social.

La atención de las recomendaciones al desempeño emitidas le permitirá a la PROFEDT mejorar sus instrumentos de control en la información y documentación en materia de procuración de justicia laboral mediante el Pp E002, a fin de demostrar el cumplimiento de su objetivo y fortalecer su eficacia operativa en la prestación de servicios destinados a asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica, a fin de contribuir en el avance en la atención del problema público que se pretende resolver.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la congruencia de la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp E002 "Procuración de Justicia Laboral" y que disponga de indicadores que evalúen los objetivos en materia de procuración de Justicia Laboral.
2. Constatar que la PROFEDET por medio de los servicios de orientación y asesoría contribuyó a prevenir los conflictos laborales.
3. Constatar que la PROFEDET por medio de las conciliaciones promovidas contribuyó a prevenir y resolver conflictos laborales a favor de los trabajadores.
4. Verificar si, para 2021, la PROFEDET prestó servicios de orientación y asesoría jurídica laboral mediante la plataforma denominada Procuraduría Digital de Atención al Trabajador(a) COVID-19.
5. Verificar que la PROFEDET garantizó los derechos laborales de las y los trabajadores mediante juicios laborales promovidos por la PROFEDET ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) resueltos a favor de las y los trabajadores.
6. Verificar que, en 2021, la PROFEDET protegió los derechos de las y los trabajadores mediante amparos laborales promovidos ante la JFCA resueltos a favor de los trabajadores.
7. Revisar la confiabilidad de los montos recuperados a favor de las y los trabajadores, derivados de mediaciones, juicios y amparos promovidos por la PROFEDET ante la JFCA
8. Verificar que, en 2021, la PROFEDET coordinó la capacitación del nuevo sistema de Justicia Laboral dirigida a las Procuradurías de la Defensa del Trabajo locales y de las entidades federativas
9. Verificar en qué medida los servicios de asesoría, orientación, conciliación y representación jurídica laboral concluidos por la PROFEDET contribuyeron a proteger los derechos laborales de los trabajadores mediante resoluciones a su favor
10. Verificar el gasto de la PROFEDET, en 2021, destinado para la procuración de justicia laboral
11. Verificar si la PROFEDET, en 2021, incluyó en sus documentos de rendición de cuentas información sobre los resultados de la prestación de servicios de procuración de Justicia Laboral.

12. Evaluar el Sistema de Control Interno en la PROFEDET, para verificar que tenga los mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas en materia de Procuración de Justicia Laboral.

Áreas Revisadas

Las subprocuradurías generales de Asesoría y Apoyo Técnico, y de Asuntos Foráneos, de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

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: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art.27, Par. segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Núm. IV.2.2, Apartado "Indicadores" y "Supuestos", Inc. 2 "Análisis de la lógica horizontal", Inc. 3 "Análisis de la lógica vertical"; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, Disp. 18.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

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

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