
**EVALUACIÓN EXTERNA DE PROCESOS EFECTUADA AL
PROGRAMA PRESUPUESTARIO E001 IMPARTICIÓN DE JUSTICIA
LABORAL**

INFORME FINAL

PREPARADO POR:

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ GUADARRAMA

(COORDINADOR)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DICIEMBRE 2014



1. RESUMEN EJECUTIVO

Este documento constituye el tercer entregable de la Evaluación Externa de Procesos al Programa presupuestario E001 Impartición de Justicia Laboral (*Programa*), de conformidad con los Términos de Referencia (TdR) de la misma.

El documento contiene el análisis a detalle de las características y procesos con base en los cuales opera el *Programa*.

En lo que refiere a la **metodología** utilizada, ésta se resume en que la Evaluación se realizó con base en análisis de gabinete y trabajo de campo. En ambos casos, se concentró en los asuntos individuales, por el volumen de operación que significan, y particularmente en las Mesas de Radicación Rápida (MRR), pues operan sólo en algunas Juntas y sus resultados deben ser valorados, además de que operan en la primera fase del proceso, crítica en su efectividad y oportunidad.

Las Juntas en las que se propuso llevar a cabo el trabajo de campo son todas aquéllas en que operan las MRR (10), más la Junta 15, que fue utilizada como elemento de control, ya que en ésta no operan las MRR. La estrategia de campo constó de entrevistas a personal clave de cada una de las Juntas seleccionadas y a los despachos de abogados que recurren a los servicios del Programa.

Como parte los **resultados de la evaluación**, se tiene que de las características generales de diseño del *Programa*, destacan:

- Forma parte de la estructura programática de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y su ejecución corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), a través de Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales y las Juntas Especiales.
- Tiene como objetivo conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.
- Está adecuadamente alineado a la Planeación Nacional, y está debidamente sustentado en la normatividad aplicable, aunque enfrenta retos relacionados con las recientes reformas, principalmente las efectuadas a la Ley Federal del Trabajo (LFT) y a la Ley de Amparo.
- A través del *Programa* se atiende a las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 Constitucional y a los trabajadores a su servicio, que presentan escritos respecto de probables conflictos laborales ante la



JFCA (Pleno) o cualquiera de las Juntas Especiales, ya sean éstos de carácter individual o colectivo.

- Opera a través de 66 Juntas Especiales con ubicación y competencia temática y territorial diferentes.
- La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del *Programa* presenta oportunidades de mejora en sus lógicas vertical y horizontal. Resulta de especial interés para el objeto de esta Evaluación Externa de Procesos el hecho de que el nivel de Actividad de la MIR no esté completo, lo que impide su uso en el análisis de los resultados de los procesos del *Programa*.
- Además de los indicadores de seguimiento de la MIR, el *Programa* dispone de indicadores y estadísticas a que se da seguimiento a través de un sistema de evaluación propio.

Respecto del contexto en que opera el *Programa*, se encuentra que está estrechamente vinculado con el mercado laboral, la situación socioeconómica nacional y sectorial, las prácticas imperantes en el medio profesional del litigio, y la necesidad de instrumentar estrategias resolutivas para superar problemas estructurales, de diseño y operativos de la impartición de la justicia laboral, que formalmente trató de ser reconocida por la reciente reforma a la LFT, así como los diferentes impactos que ésta y otras reformas estructurales tienen y tendrán para el *Programa*.

El *Programa* cuenta con procesos definidos, adscritos a áreas responsables, tanto sustantivos como de soporte, con finalidad establecida, los cuales están siendo actualizados y complementados en función de los nuevos supuestos que trajeron consigo las reformas a la LFT y a la Ley de Amparo. En términos generales, sin embargo, se considera que el Grado de Consolidación Operativa del Programa es medio. No cuenta con un mecanismo para la implementación sistemática de mejoras y no todos los procesos están homologados.

En cuanto a los problemas que enfrenta el *Programa*, destaca el hecho de que las Juntas presentan variabilidad en cuanto sus volúmenes de atención, y un rezago considerable en el número de asuntos, particularmente en dos de las etapas del proceso, *Instrucción* y *Dictamen*. A su vez, se detecta que, en la mayoría de los casos, se presentan altos porcentajes de diferimiento de audiencias. Se estima que existen áreas de oportunidad en el cierre de procesos por la vía de la *Conciliación y/o Desistimiento* y en la mejora de la oportunidad en las audiencias celebradas. Se infiere que no el *Programa* no cuenta con los recursos suficientes (materiales, de tecnologías de la información, financieros, humanos y de infraestructura), o lo suficientemente especializados, frente a la dimensión de las cargas de trabajo que enfrenta.



Gracias al trabajo de campo realizado, se pudieron conocer las inconsistencias y los cuellos de botella que enfrenta el proceso de impartición de justicia laboral, básicamente por lo rezagos, la sobrecarga de trabajo que representan los elevados volúmenes de demandas que se deben procesar y los amparos que es necesario tramitar. Conforme a los estudios de caso, se precisó que los tramos de proceso de notificación, búsqueda de documentos en archivo, desahogo de pruebas, dictaminación, y rendición del informe inherente al amparo, son los que demandan particular atención. Asimismo, en cuanto a la opinión de los usuarios, por fases del proceso no se externó punto de vista negativo en torno de los tiempos, pero sí en su conjunto, y ello se atribuye a que la JFCA no cuenta con el personal suficiente, equipos de cómputo y sistemas informáticos, para cumplir con los plazos que impone la ley.

En general, se identifica como una buena práctica el proceso de MRR que sí ha tenido una aportación clave a la resolución de la problemática que enfrentan la Juntas Especiales, ya que no sólo mejora la fase de radicación como tal, sino que libera capacidad de gestión para resolver con mayor holgura las siguientes fases del proceso.

Otra buena práctica la conforman las estrategias resolutorias que las Juntas Especiales han instrumentado para hacer frente a las cargas de trabajo, rezago y nuevas circunstancias que se enfrentan en virtud de las reformas a las LFT y la legislación en materia de amparo, entre otros aspectos; no obstante, esas prácticas no están documentadas.

Se cuenta con una adecuada coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso, principalmente las instancias institucionales, a reserva de los incidentes procesales que las propias partes interponen y que retrasan el procedimiento. Sin embargo, en el proceso de amparo, en el cual intervienen las Juntas Especiales, la JFCA en su conjunto y los Juzgados de Distrito, el proceso de impartición de justicia laboral sufre discontinuidad ya que además de alargar los tiempos respectivos, puede dejar sin efectos la actuación y determinaciones de la propia JFCA.

Se identificó que los procesos del *Programa* si bien contribuyen al logro del objetivo del mismo, no lo hacen en tiempo. Los tiempos estimados parecen no incluir ciertas desviaciones propias del proceso. De lo anterior se obtiene que si bien sí se imparte la justicia laboral, lo observado en las Juntas Especiales y en los estudios de casos, comprometen en menor o mayor medida los atributos previstos para el proceso, la continuidad del mismo y los resultados de éste.

La propuesta de modificación a la normatividad se refiere a desarrollar dispositivos que atienden básicamente a las diferentes consecuencias e implicaciones derivadas de la ampliación del ámbito de competencia de la JFCA. Asimismo, y en concordancia con las



recomendaciones generales, a robustecer la figura de MRR y la de la *Conciliación*. Finalmente ,a plantear posibles modificaciones a la LFT, en atención a mejoras que se requieren para diversos momentos procesales.

En lo que hace a las conclusiones, en virtud de la interpretación de la información de gabinete y campo, éstas se pueden sintetizar en que el *Programa* ha sido sensible al rezago en la atención de los asuntos individuales de la impartición de justicia laboral, el cual se vincula a la ampliación de la competencia de la JFCA hacia los asuntos de seguridad social, y a que, si bien, en algunos casos las reformas a la LFT facilitado y acortado los procesos, en otros significó más cargas de trabajo y plazos más difíciles de cumplir. A lo anterior se suman las reformas en materia de amparo, que también representa procesamiento adicional para la JFCA, sobre todo en el caso de los amparos directos; y en el caso de los amparos indirectos, se presenta un círculo vicioso respecto del rezago, ya que a mayor rezago se interponen amparos indirectos por esta falta de atención, los cuales distraen la atención de los asuntos nuevos y generan a su vez, más rezago. Estas situación se refuerza por la insuficiencia de personal, equipos de cómputo y sistemas informáticos, así como por la práctica de litigio que alarga innecesariamente los juicios.

En función de estas conclusiones, se formulan recomendaciones que abarcan a las estrategias resolutivas que pueden operarse sin un replanteamiento radical de los procesos actuales; la estrategia de consolidación de las MRR y de la función de *Conciliación*; finalmente, la reingeniería de procesos, para la cual se plantea lo relativo a los ámbitos competenciales, la digitalización de los expedientes y trámites, la oralidad de los juicios, la MRR y la función de *Conciliación*.

.

.



2. ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. RESUMEN EJECUTIVO | 2 |
| 2. ÍNDICE | 6 |
| 3. INTRODUCCIÓN..... | 12 |
| 4. METODOLOGÍA Y DIAGNÓSTICO | 14 |
| METODOLOGÍA..... | 14 |
| ALCANCES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DE PROCESOS Y JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO GENERAL | 15 |
| PRIORIZACIÓN DE PROCESOS | 15 |
| ESTRATEGIA DE TRABAJO DE CAMPO | 17 |
| MATRIZ ANALÍTICA..... | 18 |
| DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA..... | 20 |
| ESTRATEGIA OPERATIVA | 22 |
| ESTUDIOS DE CASO | 23 |
| DIAGNÓSTICO | 24 |
| DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA..... | 24 |
| ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013- 2018 Y SUS PROGRAMAS DERIVADOS | 28 |
| VINCULACIÓN CON LA NORMATIVIDAD APLICABLE | 29 |
| ESPECIFICACIONES DE LAS REFORMAS RECIENTES | 31 |
| POBLACIÓN POTENCIAL, POBLACIÓN OBJETIVO Y POBLACIÓN ATENDIDA..... | 33 |
| POBLACIÓN POTENCIAL | 33 |
| POBLACIÓN OBJETIVO | 36 |
| POBLACIÓN ATENDIDA | 37 |



| | |
|--|-------------------|
| ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR) DEL PROGRAMA | 39 |
| SOBRE LA MIR | 39 |
| ALINEACIÓN CON EL PND Y SUS PROGRAMAS | 39 |
| IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA QUE ATIENDE EL PROGRAMA | 40 |
| CONTENIDO DE LA MIR | 40 |
| VALORACIÓN GENERAL | 41 |
| CONTEXTO Y CONDICIONES EN LOS QUE OPERA EL PROGRAMA | 55 |
| CONDICIONES EN LAS QUE OPERA EL PROGRAMA | 58 |
| DESCRIPCIÓN GLOBAL DE LOS PROCESOS | 78 |
| ASUNTOS INDIVIDUALES | 83 |
| MESAS DE RADICACIÓN RÁPIDA REGIONAL (MRR) | 85 |
| <u>5. TEMA I. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROCESOS DEL PROGRAMA</u> | <u>102</u> |
| MODELO GENERAL DE PROCESOS | 102 |
| PLANEACIÓN | 103 |
| DIFUSIÓN DEL PROGRAMA..... | 103 |
| SOLICITUD DE SERVICIOS (APOYO)..... | 103 |
| SELECCIÓN DE USUARIOS (BENEFICIARIOS) | 103 |
| OTORGAMIENTO DE SERVICIOS (PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS) | 104 |
| DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS..... | 104 |
| ENTREGA DE SERVICIOS (APOYOS) | 104 |
| SEGUIMIENTO A USUARIOS (BENEFICIARIOS) Y MONITOREO DE SERVICIOS (APOYOS)..... | 105 |
| CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS | 105 |
| EVALUACIÓN Y MONITOREO | 105 |



DESCRIPCIÓN A PROFUNDIDAD DEL DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS CRÍTICOS (CONFORME A LA NORMATIVIDAD)..... 106

PROCEDIMIENTO ORDINARIO..... 108

PROCEDIMIENTO ORDINARIO CON PREVENIONES Y/O INCIDENTES 115

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES 125

CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL 126

PROCEDIMIENTOS DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE NATURALEZA ECONÓMICA 127

PROCEDIMIENTO DE HUELGA 128

PROCEDIMIENTOS PARAPROCESALES O VOLUNTARIOS (PROCEDIMIENTO FUERA DE JUICIO).. 129

DESCRIPCIÓN A PROFUNDIDAD DEL DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS CRÍTICOS (CONFORME AL TRABAJO DE CAMPO)..... 131

ENTREVISTAS REALIZADAS AL PERSONAL DE LA JFCA 131

ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS PRESIDENTES DE LAS JUNTAS ESPECIALES..... 159

LÍMITES DEL PROCESO Y SU ARTICULACIÓN CON OTROS 162

SUFICIENCIA DE INSUMOS Y RECURSOS 164

TIEMPO: ¿EL TIEMPO EN QUE SE REALIZA EL PROCESO ES EL ADECUADO Y ACORDE A LO PLANIFICADO? 164

PERSONAL: ¿EL PERSONAL ES SUFICIENTE, TIENE EL PERFIL Y CUENTA CON LA CAPACITACIÓN SUFICIENTE PARA REALIZAR SUS FUNCIONES? 165

RECURSOS FINANCIEROS: ¿LOS RECURSOS FINANCIEROS SON SUFICIENTES PARA LA OPERACIÓN DEL PROCESO? 169

INFRAESTRUCTURA: ¿SE CUENTA CON LA INFRAESTRUCTURA O CAPACIDAD INSTALADA SUFICIENTE PARA LLEVAR A CABO EL PROCESO? 170

SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN 171

COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES, ÓRDENES DE GOBIERNO O DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO 173

PERTINENCIA DEL PROCESO EN EL CONTEXTO Y CONDICIONES EN QUE SE DESARROLLA 175



| | |
|---|------------|
| IDENTIFICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS CON LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROCESO..... | 177 |
| INCIDENCIA DEL PROCESO EN EL ALCANCE DE LAS METAS | 179 |
| OPINIÓN DE LOS ACTORES (USUARIOS Y/O BENEFICIARIOS) | 180 |
| <u>6. TEMA II. HALLAZGOS Y RESULTADOS.....</u> | 187 |
| VALORACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN DEL <i>PROGRAMA</i> | 188 |
| ANÁLISIS DEL GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL <i>PROGRAMA</i> | 189 |
| DETECCIÓN DE ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y PROBLEMAS EN LA NORMATIVIDAD..... | 191 |
| RESPECTO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA JFCA | 192 |
| MESAS DE RADICACIÓN RÁPIDA (MRR) | 195 |
| EN MATERIA DE CONCILIACIÓN | 196 |
| MODIFICACIONES A LAS DISPOSICIONES DE LA LFT | 197 |
| CUELLOS DE BOTELLA..... | 200 |
| ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES | 201 |
| BUENAS PRÁCTICAS..... | 201 |
| FORTALEZAS | 201 |
| OPORTUNIDADES..... | 202 |
| DEBILIDADES..... | 203 |
| AMENAZAS | 203 |
| <u>7. TEMA III. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES.....</u> | 205 |
| SÍNTESIS DE RESULTADOS ENCONTRADOS..... | 206 |
| RECEPCIÓN..... | 206 |
| INSTRUCCIÓN | 206 |
| DICTAMEN..... | 207 |



| | |
|--|------------|
| AMPARO | 207 |
| RECOMENDACIONES..... | 208 |
| ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN | 213 |
| REINGENIERÍA DE PROCESOS | 219 |
| DEFINICIÓN DEL MACRO PROCESO DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y LA DISTRIBUCIÓN INTERNA DE COMPETENCIAS POR JUNTA ESPECIAL..... | 220 |
| CAMBIOS A LOS MOMENTOS Y CONDICIONES PROCESALES | 221 |
| MESAS DE RADICACIÓN RÁPIDA | 223 |
| CONCILIACIÓN..... | 224 |
| SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN | 227 |
| <u>8. ESTUDIOS DE CASO.....</u> | 230 |
| CASOS ANALIZADOS..... | 230 |
| AMPAROS | 232 |
| CONCLUSIONES..... | 233 |
| <u>9. BITÁCORA DE TRABAJO Y BASES DE DATOS.....</u> | 234 |
| <u>10. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....</u> | 236 |
| <u>BIBLIOGRAFÍA.....</u> | 263 |
| <u>11. ANEXOS</u> | 267 |
| ANEXO I. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD..... | 267 |
| ANEXO II. FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA) | 271 |
| ANEXO III. RECOMENDACIONES..... | 274 |
| ANEXO IV. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN..... | 278 |
| ANEXO V. FICHA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA | 282 |
| ANEXO VI. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS | 287 |



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA



ANEXO VII. FICHA TÉCNICA DE LA EVALUACIÓN 288



3. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el *Informe de Final de la Evaluación de Procesos* del Programa Presupuestario *E001 Impartición de Justicia Laboral*, en adelante *Programa*, que representa el tercer y último entregable de la Evaluación Externa de Procesos efectuada al *Programa*, de conformidad con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación 2014 (PAE), emitido por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y en los Términos de Referencia (TdR) de la misma.

La evaluación tiene el objetivo de realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y de gabinete, sobre la operación del *Programa*, con la finalidad de conocer cómo sus procesos conducen al logro de su objetivo principal, así como su contribución a objetivos de orden superior, mediante la detección de los problemas operativos a los que se enfrenta y las buenas prácticas que se realizan, de manera que se puedan emitir recomendaciones que permitan mejorar su gestión.

Los objetivos específicos de la Evaluación, de acuerdo con los TdR, son:

- Describir la gestión operativa del *Programa* mediante sus procesos rutinarios, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo;
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del *Programa*, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del *Programa*.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el *Programa* pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

El *Informe* se conforma de los siguientes apartados temáticos:

1. Metodología y Diagnóstico;
2. Descripción y Análisis de los procesos del Programa;
3. Hallazgos y Resultados; y,
4. Recomendaciones y Conclusiones.

Adicionalmente, se integran a este documento:

5. Descripciones en profundidad y análisis de los estudios de caso;
6. Bitácoras de trabajo;
7. Los instrumentos de recolección;
8. Los Anexos que se componen de:



- Propuesta de Modificación a la Normatividad;
- Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA);
- Recomendaciones;
- Sistema de monitoreo e indicadores de gestión;
- Ficha de identificación del *Programa*;
- Ficha de Identificación y equivalencia de los procesos; y,
- Ficha técnica del equipo evaluador.

A continuación, se presentan los resultados finales de la Evaluación Externa de Procesos al Programa presupuestario “E001 Impartición de Justicia Laboral”.



4. METODOLOGÍA Y DIAGNÓSTICO

METODOLOGÍA

La Evaluación de Procesos es un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del *Programa*. El enfoque cualitativo, pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis.

Para lograr su propósito, el enfoque cualitativo de esta evaluación sigue estrategias analíticas de estudio de caso o multi-caso, en los que el análisis y descripción a profundidad proporcionan la evidencia empírica suficiente para comprender y explicar el fenómeno estudiado, en el caso de la gestión operativa del *Programa*: sus relaciones del contexto social, cultural, político e institucional en que opera.

En su desarrollo, la evaluación de procesos involucra el análisis sistemático de la operación del Programa “E001 Impartición de Justicia Laboral”, mediante análisis de gabinete y trabajo de campo.

Análisis de gabinete

Se entenderá por análisis de gabinete al conjunto de actividades del área de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales de la que involucra el acopio, la organización, la sistematización y la valoración de información contenida en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, entre otros. Este análisis valorará, además de los aspectos normativos, el marco contextual en el que se desarrolla el *Programa* y la información recabada en el trabajo de campo.

Para llevar a cabo el análisis de gabinete, el equipo evaluador consideró los siguientes documentos, cuyo detalle se puede consultar en el apartado de *Bibliografía* de este documento:

- La normatividad aplicable (leyes, reglamentos, reglas de operación, lineamientos, manuales de procedimientos, entre otros);
- Diagnóstico y estudios de la problemática que el *Programa* pretende atender;
- Diagnósticos y estudios del marco contextual en el que opera el *Programa*;
- Matriz de Indicadores para Resultados, del ejercicio fiscal a ser evaluado;
- Sistemas de información;
- Evaluaciones del *Programa*;



- Documentos de trabajo, institucionales e informes de avances de los Aspectos Susceptibles de Mejora; y,
- Otros documentos asociados al diseño, estrategia de atención de usuarios y registros administrativos del *Programa*.

Trabajo de campo

Se entiende por trabajo de campo a la estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas estructuradas y semi-estructuradas y la aplicación de cuestionarios, entre otros instrumentos que el equipo evaluador consideró, utilizando, además, técnicas de análisis cuantitativo.

El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información consideraron a los actores que intervienen en la gestión del *Programa* y a usuarios atendidos.

La estrategia de trabajo de campo diseñada por el equipo evaluador fue entregada a los encargados de coordinar la evaluación para su validación antes de ser implementada, ésta deberá contener la muestra establecida (con su matriz analítica), los responsables del programa y operadores a entrevistar, los instrumentos de recolección a aplicar, y el cronograma de actividades.

A continuación se presenta la estrategia de campo utilizada.

Alcances de la Evaluación Externa de Procesos y justificación del enfoque metodológico general

La determinación del alcance de la evaluación implica la priorización de procesos críticos para su análisis y valoración, la selección de Juntas Especiales para realizar el trabajo de campo así como la explicación de los estudios de caso que se desarrollarán a fin de complementar la descripción y análisis en profundidad.

Priorización de procesos

El acotamiento del alcance de la evaluación, en cuanto a la dimensión de procesos a describir y analizar a detalle, se realizó, en primer lugar, con base en el criterio de importancia relativa, por lo cual se seleccionó el segmento de los asuntos individuales por las cargas de trabajo que representa la mayor demanda de servicios de carácter individual sobre los colectivos. Se consideró, asimismo, la complejidad de su procesamiento y la perspectiva de que se mantenga una tendencia ascendente en el volumen de este tipo de asuntos, no sólo por el aumento de la población potencial, sino de forma más importante por la flexibilización del mercado laboral que implica la reforma a la LFT, principalmente por las nuevas modalidades de relación laboral y regulación de la subcontratación, lo cual



permite estimar que siga habiendo un predominio numérico de los asuntos individuales, a lo que se suma la necesidad de abatir el rezago histórico y alcanzar un punto de equilibrio entre los asuntos ingresados en años anteriores y los laudos emitidos.

En 2013, el *Programa* tuvo un desempeño caracterizado por un considerable volumen de atención de asuntos individuales de años anteriores (atención del rezago), así como por el comportamiento observado a la baja de los indicadores de *Porcentaje de calidad de las resoluciones emitidas de los asuntos individuales* y del *Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados en el periodo*. Lo anterior hace imperativo el diseño e instrumentación de estrategias resolutivas, su institucionalización y adopción ampliada, como parte de los procesos utilizados para operar el *Programa*.

En este sentido, se consideró pertinente que para efectos de la determinación del alcance de la Evaluación Externa de Procesos se validara como proceso crítico al que llevan a cabo las Mesas de radicación Rápida (MRR). El hecho de que sea un proceso no estandarizado en todas las instancias operadoras lo convierte en un proceso crítico a ser evaluado, para valorar sus resultados y la conveniencia de replicarlo en todas las Juntas. Se utilizó un criterio de oportunidad, ya que con el antecedente de su incorporación desde 2007, se estimó conveniente profundizar en el conocimiento de su aportación al procesamiento de los asuntos individuales, su afianzamiento en donde ha sido adoptado, las condiciones de su posible replicación a más Juntas Especiales y la evidencia que puede arrojar en términos de la instrumentación de estrategias de modernización, a fin de que retomar dicha experiencia para otras estrategias resolutivas, incluidas las que se desprenden de la función conciliatoria y los grupos itinerantes, a las cuales también se pondrá especial atención como parte de la Evaluación Externa de Procesos, en la medida que lo permita su actual grado de implementación.

A fin de llevar a cabo el trabajo de campo requerido y recabar los elementos para el análisis señalado en los TdR, el alcance al nivel de Juntas Especiales a visitar para la aplicación de cuestionarios se enfoca en las 10 Juntas que tienen implementado el proceso de MRR, así como la Junta 15, como elemento de control, para contrastar resultados. Se propuso contar con una muestra representativa para derivar conclusiones que puedan ser consideradas como generales.

Para efectos de los estudios de caso y realización de la visita de observación de los procesos, se seleccionaron siete expedientes, de diferente Junta Especial que tiene implementado las MRR, a fin de profundizar en los siguientes aspectos:

- la descripción y el análisis del flujo de las actividades específicas;
- las condiciones en las que operan los procesos;
- la aportación de valor agregado por parte de las actividades y de los actores que intervienen en la gestión del *Programa*;



- los problemas y cuellos de botella que se presentan, considerando sus causas, efectos y posibles soluciones; y,
- la solvencia de los procesos para efectos del cumplimiento de las obligaciones y necesidades que derivan del marco legal, instrumental y operativo.

Estrategia de trabajo de campo

El trabajo de campo aportó información sobre la manera en que cotidianamente se operan los procesos del *Programa*. Dentro de esta dinámica, el trabajo de campo también recogió la problemática a la que están sujetos dichos procesos, así como el entorno social, económico, político y cultural en el cual tienen lugar, identificando posibles áreas de oportunidad para la mejora de la gestión del *Programa*.

Para lograr lo anterior, se realizaron una serie de entrevistas con el personal de la JFCA que gestiona el *Programa* en todos sus niveles jerárquicos. Fue de suma importancia tener identificado al personal adscrito a la Junta Especial, para entrevistar a las personas indicadas de cada nivel, y al personal adscrito a la Oficialía de Partes y a las MRR. En este orden de ideas es que se consideró indispensable efectuar entrevistas con personas de los siguientes niveles:

- Presidentes;
- Auxiliares;
- Secretarios;
- Actuarios;
- Operativos; y,
- Oficialía de partes.

Para cada nivel jerárquico y área de adscripción, se definió el guión para la entrevista que mejor recuperó las actividades que realmente efectúan dentro del proceso general del *Programa* y que reflejó la problemática propia de su quehacer, así como el entorno social y económico en que se encuentran inmersos los procesos, enfocándose primordialmente al caso de las MRR. Sirvió también en el propósito de la documentación de las buenas prácticas. De esta manera, se tuvo una idea más clara de la incidencia de cada uno de ellos en dichas actividades y la problemática identificada fue más precisa al momento de realizar propuestas de mejora cuya aplicación sea viable.

Se definió un tipo de entrevista semi-estructurada, en la cual se cuenta con líneas generales, bien identificadas, de las actividades realizadas por cada una de las personas entrevistadas, de tal suerte que fuera posible determinar con precisión las entradas y salidas de cada una de las fases del proceso, responsables y problemática (por ejemplo: cuellos de botella, eficacia en la integración de expedientes, oportunidad en la radicación de las demandas, entre otros) que afectan al proceso. Estas entrevistas fueron lo



suficientemente planeadas para que fuera posible indagar sobre la información relevante que se deseaba conseguir, pero permitiendo en todos los casos la interacción con los entrevistados, para que cada uno de ellos pudiera proporcionar matices u opiniones sobre la realización de sus tareas.

Por otro lado, en el proceso de impartición de justicia laboral se pueden identificar al menos dos tipos principales de usuarios, a saber:

1. Personas o grupo de personas que inician una demanda ante la JFCA de manera personal o representadas por un abogado que no está asociado a algún despacho jurídico; y,
2. Personas o grupo de personas que inician una demanda ante la JFCA, pero que están siendo representadas por un abogado adscrito a algún despacho de asesoría legal.

Por esta razón, al momento de realizar la investigación sobre la experiencia de los usuarios al utilizar los servicios del *Programa*, fue necesario definir dos tipos de guiones para las entrevistas. Sin embargo, en ambos casos, con la finalidad de facilitar el procesamiento de la información obtenida, se aplicaron cuestionarios completamente estructurados, permitiendo de manera limitada la interacción de los entrevistados en el transcurso de la plática.

Matriz Analítica

| Dominio de estudio | Variables | | | | | | | |
|--------------------|--------------------|---------------------------------|--|--|---|----------------------|------------------|-------------------------------------|
| Presidentes | Entradas / salidas | Responsabilidad en los procesos | Vinculación con otras áreas y procesos | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control | Cargas de trabajo (volumen y complejidad) | Recursos disponibles | Buenas prácticas | Entorno político, social y cultural |
| Auxiliares | Entradas/s alidas | Responsabilidad en los procesos | Vinculación con otras áreas y procesos | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control | Cargas de trabajo (volumen y complejidad) | Recursos disponibles | Buenas prácticas | Entorno político, social y cultural |

| Dominio de estudio | Variables | | | | | | | |
|---|---------------------------|--|--|--|--|---|-------------------------------|-------------------------------------|
| | Secretarios | Entradas/s alidas | Responsabilidad en los procesos | Vinculación con otras áreas y procesos | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control | Cargas de trabajo (volumen y complejidad) | Recursos disponibles | Buenas prácticas |
| Actuarios | Entradas/s alidas | Responsabilidad en los procesos | Vinculación con otras áreas y procesos | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control | Cargas de trabajo (volumen y complejidad) | Recursos disponibles | Buenas prácticas | Entorno político, social y cultural |
| Operativos | Entradas/s alidas | Responsabilidad en los procesos | Vinculación con otras áreas y procesos | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control | Cargas de trabajo (volumen y complejidad) | Recursos disponibles | Buenas prácticas | Entorno político, social y cultural |
| Demandantes a través de despachos | Descripción de la demanda | Percepción de los servicios que presta la JFCA | Transparencia en el trámite | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control | Evolución del proceso | Satisfacción del servicio | Buenas prácticas (de opinión) | Entorno político, social y cultural |
| Demandantes por cuenta propia y por abogados sin despacho | Descripción de la demanda | Percepción de los servicios que presta la JFCA | Transparencia en el trámite | Vinculación con la normatividad aplicable al deber hacer del proceso y cumplimiento de los tramos de control (opinión) | Evolución del proceso | Satisfacción del servicio | Buenas prácticas (de opinión) | Entorno político, social y cultural |

Fuente: elaboración propia.

La matriz analítica describe las variables que serán analizadas para cada uno de los dominios de estudio. En este caso, se pueden diferenciar dos grandes grupos de análisis: a) las personas (servidores públicos) que prestan el servicio en la JFCA, y b) los usuarios del servicio (demandantes).

Las variables que fueron analizadas también responden a los dos grandes universos de estudio. Por una parte, se buscó contextualizar las actividades realizadas por cada una de las personas de la Junta que intervienen en cada proceso, asignando la responsabilidad que les corresponde. Es importante resaltar, que cualquier actividad que no tenga un



responsable directo o en la que se tenga más de un responsable, será más difícil de controlar y, por consecuencia, evaluar, ya que cualquier falla en dicha actividad podría diluirse entre quienes intervienen en el proceso.

También fue importante indagar sobre las interrelaciones que guardan las distintas personas que dan trámite a las demandas de los usuarios, especificando las entradas y salidas para cada actividad/proceso. Esto también incluyó identificar posibles cuellos de botella para cada una de ellas.

Por parte de los usuarios, fue necesario obtener información sobre la forma en que se da trámite a sus demandas, la oportunidad y transparencia en el proceso, así como el grado de satisfacción del mismo. Cabe señalar que se buscó evitar sesgos que pudieran tener los usuarios por alguna determinación que no les haya sido favorable, lo cual es el resultado de la demanda, que no necesariamente está relacionado con la forma en que se atendió a cada usuario.

Una particularidad de este *Programa* es que la mayor parte de las veces los demandantes son representados por un abogado, quien les asesora en el cauce de sus conflictos laborales, por lo que fue necesario contar con la opinión tanto de quienes presentaron la demanda, como de sus representantes legales ante la Junta.

Determinación de la muestra

En consideración de los TdR y en acuerdo con el coordinador de la evaluación por parte de la JFCA, la presente evaluación de procesos se enfocó en el subproceso denominado “Mesas de radicación rápida de la Oficialía de Partes de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales”. Sin embargo, a fin de desahogar el modelo general y la valoración global, también se abordaron los demás procesos, tanto sustantivos como de soporte. Asimismo, y como parte de lo anterior, se revisó el flujo y operación del proceso de radicación tradicional.

De acuerdo con información de la JFCA, existen 66 Juntas Especiales que atienden las demandas de los quejosos. De estas 66 Juntas, en el año 2013 diez ya habían adoptado el proceso “Mesas de radicación rápida de la Oficialía de Partes de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales”, establecido a partir de 2007, mientras que las once restantes dan cauce a sus trámites a través del método tradicional. En particular, el trabajo de las MRR se concentra fundamentalmente en el D. F., por lo que las entrevistas se concentraron en la capital del país. Con base en la información proporcionada, las 21 Juntas Especiales establecidas en el D. F. dieron atención a 53,874 expedientes durante 2013, que incluyen casos pendientes de años anteriores y aquéllos iniciados durante el año. También recibieron 23,086 nuevas demandas.



Las Juntas Especiales que tienen MRR atendieron un total de 24,863 expedientes, lo cual representa un 46.2% del total de expedientes, mientras que recibieron 8,442 demandas nuevas, lo que representa un 36.6% del total para 2013.

Así, para calcular el tamaño de muestra a investigar, se utilizó la siguiente fórmula de muestreo para cálculo de proporciones, usando como total de casos (N) el número total de expedientes en las diez Juntas Especiales con MRR:

$$n = \frac{k^2 N p q}{e^2 (N - 1) + k^2 p q}$$

De esta manera, el tamaño final de la muestra de beneficiarios se ubicó en 195 personas, las cuales fueron seleccionadas aleatoriamente del listado de usuarios (demandantes) ante la JFCA. En el caso de los despachos, la Junta envió información sobre los nueve despachos más importantes en orden de magnitud de demandas.

Las Juntas en las que se llevó a cabo el trabajo de campo son todas las que tienen implementado el proceso de MRR, es decir: 1, 6, 7, 7 Bis, 8, 8 Bis, 9, 9 Bis, 12 y 12 Bis, además de la Junta 15 como elemento de control y la Oficialía de Partes. Considerando las diez Juntas Especiales que tienen integrado el proceso de “Mesas de radicación rápida de la Oficialía de Partes de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales” y tomando en cuenta la estructura de personal de cada Junta, enviada por la JFCA al grupo evaluador, el personal de las Juntas, Oficialía de Partes y Mesas de Radicación que fue entrevistado se distribuye en los niveles que se muestran en el siguiente cuadro.

| Personal a entrevistar | |
|------------------------|-----------|
| Presidentes | 4 |
| Auxiliares | 10 |
| Secretarios | 10 |
| Actuarios | 10 |
| Operativos | 16 |
| Oficialía de partes | 5 |
| Total | 55 |

Fuente: elaboración propia.

Las Juntas seleccionadas para llevar a cabo entrevistas con los Presidentes fueron la 6, 8B, 9 y 15, por tener éstas un número significativo de expedientes en proceso. Cabe señalar que la Junta 15 no tiene implementado el proceso de MRR, por lo que fungió como control al grupo que sí lo tiene integrado.



La distribución final de las personas que fueron entrevistadas se definió a partir de la selección aleatoria del personal adscrito a cada Junta. Se propuso entrevistar a 55¹ personas que se distribuyen como se muestra en el siguiente cuadro.

| Junta Especial | Número de personas |
|---------------------|--------------------|
| 1 | 6 |
| 6 | 4 |
| 7 | 6 |
| 7 Bis | 3 |
| 8 | 5 |
| 8 Bis | 6 |
| 9 | 4 |
| 9 Bis | 5 |
| 12 | 2 |
| 12 Bis | 4 |
| 15 | 5 |
| Oficialía de Partes | 5 |
| Total | 55 |

Fuente: elaboración propia.

Estrategia operativa

En el caso del personal perteneciente a la Junta, Oficialía de Partes y MRR, se realizaron entrevistas en las oficinas de la JFCA. Para este fin, se solicitó la habilitación de un espacio físico por un tiempo de tres semanas para llevarlas a cabo entre el personal seleccionado de la Junta, Oficialía de Partes y Mesas de Radicación. Para asegurar la ejecución, se propuso un calendario con fecha y hora para optimizar el tiempo en que se llevó a cabo cada plática, solicitando el apoyo de los Presidentes de cada Junta Especial, para permitir a su personal acudir a dicha entrevista. En el caso de los Presidentes, éstos fueron visitados en sus oficinas.

Para los despachos se aplicó la entrevista en el propio edificio sede la JFCA.

¹ La estrategia operativa de campo consideraba llevar a cabo 55 entrevistas entre el personal adscrito a las Juntas Especiales, con diversos rangos y responsabilidades, incluyendo la visita a cuatro presidentes de Junta. Sin embargo, cinco de estas entrevistas no se llevaron a cabo en virtud de que el personal seleccionado no se encontró disponible al momento de realizar el trabajo de campo. Las entrevistas a los Presidentes se realizaron en su totalidad. Cabe señalar que la falta de las entrevistas mencionadas no afecta la tendencia de las respuestas, toda vez que el análisis desde un inicio se plantea sobre las entrevistas efectuadas, además de que se consideró una posible no respuesta de un 10 por ciento, en previsión de la problemática señalada.



La información resultante de cada una de las entrevistas fue sistematizada, procesada y validada por el equipo evaluador, para integrar un reporte final referente al trabajo de campo que retroalimentó la presente evaluación.

Estudios de caso

Con la finalidad entender mejor los procesos que integran el *Programa*, se planteó la realización de tres estudios de caso, en los cuales, con base en una visita guiada de observación, fue posible determinar a profundidad las diferentes etapas por las cuales deben transitar las demandas para obtener un resultado final, estableciendo un esquema de causa/efecto. De esta manera, fue posible responder con mayor precisión el cómo y el por qué son necesarias (o no) todas las etapas del proceso, identificando variables clave y problemáticas del seguimiento a las demandas. Así, fue posible enunciar mejores alternativas o plantear acciones que permitieran la mejora continua en la forma de proporcionar el servicio, al identificar problemas reales que surgen en el proceso.

Para llevar a cabo los estudios de caso, fue necesario identificar cuáles casos han atravesado la totalidad o mayoría de los procesos que componen el *Programa*, es decir, desde que se formula la demanda y se ingresa a la Oficialía de Partes, se radica en la Mesa de Radicación y se turna a la Junta Especial, hasta la obtención de un dictamen o incluso, si se solicita un amparo, hasta su última definición. No se consideraron casos en los que haya habido desistimiento o un acuerdo de partes.

Es importante mencionar, que fue necesario entrevistar a las personas que han dado seguimiento a cada uno de los expedientes al interior de la Junta, estableciendo las problemáticas a las que se han enfrentado cada una de las demandas.

Los estudios de caso dieron una perspectiva amplia a la presente evaluación. Se calculó que su duración sería de aproximadamente tres semanas en total.

Los estudios de caso se seleccionaron de las Juntas Especiales siguientes:

- Junta Especial 1;
- Junta Especial 7B; y,
- Junta Especial 9.



DIAGNÓSTICO

El *Diagnóstico del Programa* se deriva del análisis de gabinete realizado por el equipo evaluador. Da cuenta de la problemática que pretende atender el *Programa*, el contexto y las condiciones en las que opera, identifica los principales procesos en la normatividad vigente, y presenta una descripción global de los procesos que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyen al logro del objetivo del *Programa*.

En general, se puede decir que el *Programa* está debidamente fundamentado en la normatividad aplicable, que está correctamente alineado a los objetivos de planeación nacional y que contribuye a su logro. Se identifican oportunidades de mejora en cuanto a la definición y cuantificación de sus poblaciones potencial, objetivo y atendida y a su matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Descripción general del Programa

El Programa presupuestario *E001 Impartición de Justicia Laboral (Programa)*, forma parte de la estructura programática de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Se encuentra clasificado con modalidad “E”, de prestación de servicios.

Su ejecución corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), a través de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales. Tiene como objetivo conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas. Con ello, el *Programa* contribuye a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción de competencia federal.

El Propósito del *Programa*, de acuerdo con la MIR 2014, es:

Las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores a su servicio, cuentan con una instancia para resolver sus diferencias laborales.

Para la ejecución del *Programa*, la JFCA funciona en *Pleno* o en 66 Juntas Especiales² instaladas en ciudades de las 32 Entidades Federativas del país, con una cobertura federal, por estados o municipios, según sea el caso. En el caso específico de las Juntas establecidas en el Distrito Federal (D. F.), éstas cuentan con competencia por rama de la

² Por acuerdo de la STPS publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 2013 se crea la Junta Especial 41 con sede en Parral, Chihuahua, por esta situación, en septiembre y octubre de 2013 estuvieron en operación 67 Juntas Especiales. Por acuerdo de la STPS publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre de 2013 se suprime la Junta Especial 36bis con sede en Villahermosa, Tabasco, por lo que actualmente operan 66 Juntas Especiales en todo el país.



industria y empresas de competencia federal. En el caso de las Juntas localizadas fuera de la capital del país, denominadas foráneas, éstas tienen una competencia múltiple en cuanto a los ámbitos que atienden. Las características y ubicación de las Juntas Especiales se muestran en el siguiente cuadro.

| Junta Especial | Competencia y/o Localidad |
|--|--|
| Juntas Especiales establecidas en el Distrito Federal | |
| 1 | Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. |
| 2 | FNML, Telecomunicaciones y Afores |
| 3 | Transporte de Carga Marítima, Fluvial y Terrestre |
| 3B | Transporte de Pasajeros Marítimos, Fluvial y Terrestre y Servicios Aéreos |
| 4 | Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) |
| 5 | Industria Eléctrica y Telecomunicaciones |
| 6 | Industria Textil y Afores |
| 7 | Hidrocarburos |
| 7B | Hidrocarburos |
| 8 | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| 8B | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| 9 | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| 9B | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| 10 | Industria Azucarera, Hulera, Papelera, Minera, Metalúrgica, Siderúrgica y Afores |
| 11 | Industria Vidriera, Maderera, Tabacalera, Cinematográfica, Cooperativas y Forestal |
| 12 | Hidrocarburos |
| 12B | Hidrocarburos |
| 14 | Instituciones de Banca y Crédito, Afores, Aseguradoras y demás empresas del sector financiero |
| 14B | Universidades y organismos educativos |
| 15 | Industria Automotriz, Química, Farmacéutica, Celulosa y Papel |
| 16 | Industrias Alimenticias, Aceites, Grasas, Empacadoras, Enlatadoras y Embotelladoras |
| Juntas Especiales establecidas fuera de la capital del país | |
| 17 | Guadalajara, Jalisco |



| Junta Especial | Competencia y/o Localidad |
|----------------|---|
| 18 | Guadalajara, Jalisco |
| 19 | Guadalupe, Nuevo León |
| 20 | Guadalupe, Nuevo León |
| 21 | Mérida, Yucatán |
| 22 | Jalapa, Veracruz |
| 23 | Hermosillo, Sonora |
| 24 | Aguascalientes, Aguascalientes |
| 25 | Saltillo, Coahuila |
| 26 | Chihuahua, Chihuahua |
| 27 | Durango, Durango |
| 28 | Guanajuato, Guanajuato |
| 29 | Toluca, Estado de México |
| 30 | Morelia, Michoacán |
| 31 | Cuernavaca, Morelos |
| 32 | Oaxaca, Oaxaca |
| 33 | Puebla, Puebla |
| 34 | San Luis Potosí, San Luis Potosí |
| 35 | Culiacán, Sinaloa |
| 36 | Villahermosa, Tabasco |
| 36B | Villahermosa, Tabasco (suprimida por Acuerdo el 5 de noviembre de 2013) |
| 37 | Cd. Victoria, Tamaulipas |
| 38 | Coatzacoalcos, Veracruz |
| 39 | Tampico, Tamaulipas |
| 40 | Ensenada, Baja California |
| 41 | Parral, Chihuahua (creada por Acuerdo el 22 de agosto de 2013) |
| 42 | Torreón, Coahuila |
| 43 | Acapulco, Guerrero |
| 44 | Poza Rica, Veracruz |
| 45 | Veracruz, Veracruz |
| 46 | Tlaxcala, Tlaxcala |



| Junta Especial | Competencia y/o Localidad |
|----------------|-----------------------------|
| 47 | Cananea, Sonora |
| 48 | Campeche, Campeche |
| 49 | Tuxtla Gutiérrez, Chiapas |
| 50 | Querétaro, Querétaro |
| 51 | Pachuca, Hidalgo |
| 52 | Cd. del Carmen, Campeche |
| 53 | Zacatecas, Zacatecas |
| 54 | Orizaba, Veracruz |
| 55 | Cd. Juárez, Chihuahua |
| 56 | Cancún, Quintana Roo |
| 57 | Colima, Colima |
| 58 | La Paz, Baja California Sur |
| 59 | Tijuana, Baja California |
| 60 | Reynosa, Tamaulipas |
| 61 | Tepic, Nayarit |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Las características del Programa se describen a detalle en el Anexo 1 “*Ficha Técnica de Identificación del Programa*”.



Alineación a los Objetivos Estratégicos del Plan Nacional De Desarrollo 2013-2018 y sus Programas Derivados

El *Programa* está vinculado con el Objetivo 4.3 “Promover el empleo de calidad” de la Meta Nacional IV “México Próspero” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). Este objetivo se encuentra integrado por cuatro estrategias:

- Estrategia 4.3.1 Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral.
- Estrategia 4.3.2 Promover el trabajo digno o decente.
- Estrategia 4.3.3 Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo.
- Estrategia 4.3.4 Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.

Por su parte, y de acuerdo con la MIR 2014 del *Programa*, éste está alineado al Objetivo 4. del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, que a su vez atiende la Estrategia 4.3.1 del PND.

Los objetivos sectoriales establecidos en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 son:

1. Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva;
2. Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores;
3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral; y,
4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral.



Vinculación con la normatividad aplicable

La planeación de las actividades de la STPS, que se incorpora en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, encuentra su fundamento jurídico en el Artículo 26, inciso A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los objetivos que conforman la política pública en materia laboral encuentran su sustento legal en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en diversas disposiciones en las que se precisa y determina el despacho de los asuntos laborales, contenidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el Reglamento Interior de la STPS³.

En la Ley Federal del Trabajo (LFT) se disponen los procedimientos aplicables a la impartición de justicia laboral, en especial en el Título Catorce, consagrado al derecho Procesal del Trabajo.

Aunque la reforma de 2012 a la LFT tuvo la intención de operar mejoras a la impartición de justicia laboral, dejó pendiente el cambio estructural e integral al sistema de justicia laboral. Estudios diversos han demostrado que el hecho de que en México la justicia laboral siga con un esquema tripartito y dependiente del Poder Ejecutivo, genera obstáculos para el real acceso a la justicia en materia laboral y para que se imparta en condiciones de imparcialidad e independencia⁴.

No obstante lo anterior, en dicha reforma se avanzó específicamente en la celeridad de algunos procedimientos, a saber:

1. Se incluyeron disposiciones tendientes a impartir de manera pronta y expedita la justicia laboral, en las que se precisaron los plazos y términos en que deben realizarse los trámites, desde la presentación de la demanda hasta la emisión del laudo;

³ Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018.

⁴ Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2013; Graciela Bensusán (coord.), *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X /Editorial Porrúa, México, 2006; Alfonso Bouzas Ortíz (coord.), *Contratación colectiva de protección en México, Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*, 2a reimp., México, Fundación Friedrich Ebert y otras, 2008.



2. Se implementaron medidas inhibitorias como la prohibición de diferir audiencias y la imposición de multas para aquellos litigantes o funcionarios que impidan la celeridad de las controversias;
3. Se reformularon las etapas del procedimiento, es decir, se precisaron las audiencias y los efectos de las mismas; y,
4. Se establecieron las bases para la profesionalización de los servidores públicos que laboran en las Juntas, todo ello contribuye a una mejor impartición de justicia.

La impartición de justicia laboral se encuentra ligada a la flexibilidad de la contratación y a la rescisión de la relación laboral, pues de la forma en que se vinculan los trabajadores con los empleadores, dependerá la forma en que se presenten los conflictos por la terminación o rescisión de la misma. A partir de ello, se determina el procedimiento y la duración para solucionarlos, pues a manera de ejemplo, ahora se permite la contratación para obra o tiempo determinado, así como el contrato a prueba y el contrato de “capacitación inicial”, que pueden ser prorrogados hasta por 6 meses; al término del contrato se podrá dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

En la reforma se precisaron las facultades de la JFCA y se sentaron las bases para la profesionalización de su personal, instituyéndose un servicio profesional de carrera, que deberá ser instrumentado por el Pleno de la JFCA. De igual forma, se prevé la evaluación del desempeño del personal. La reforma laboral precisó como requisito para ser Presidente de la Junta contar el con experiencia en la materia, en tanto que, para los secretarios y auxiliares, se exige que sean abogados y que gocen de buena reputación.

Adicionalmente, se establecieron medidas para inhibir la dilación del proceso, como multas a los litigantes que interpongan recursos notoriamente frívolos o improcedentes, sanciones a servidores públicos que incurran en prácticas dilatorias del procedimiento; y términos o plazos forzosos para realizar cada uno de los actos dentro del procedimiento, es decir, los tiempos en que la autoridad debe realizar los acuerdos, audiencias, diligencias y/o cualquier otro acto para dar continuidad a los juicios o controversias planteados; a ello se suma la nueva división de etapas de los procedimientos, lo que ha hecho más eficiente el uso del tiempo y ha dado buenos resultados en la celeridad de la sustanciación de los juicios

Con lo anterior, se busca una mejor impartición de justicia, tanto en calidad de los laudos y resoluciones, como en su oportunidad, a fin de cumplir con la obligación que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Especificaciones de las reformas recientes

Uno de los puntos sensibles de la reforma a la LFT, es el cambio del artículo 48, que establece el límite de 12 meses a los salarios caídos por procesos legales, y si los juicios se prolongan más de ese año, el monto se actualizará por 2 por ciento del equivalente a 15 meses de salario. Esta disposición por un lado busca la celeridad de los juicios, es decir que antes de un año se concluyan, pero por otro lado puede funcionar contrario al otorgamiento de justicia pronta, ya que en ese supuesto los empleadores o sus representantes pueden propiciar la dilación de los procedimientos al reducir el pago de los salarios caídos con una penalidad de intereses definido por la LFT.

Por otra parte, la reforma laboral dio un gran paso al incorporar en la LFT aspectos como: la implementación, definición y sanción de conductas como el acoso y hostigamiento sexual, con el fin de proteger y fomentar un ambiente de trabajo sano; otro gran beneficio es el otorgamiento de las licencias de paternidad, es decir, el derecho de cinco días de descanso y con goce de sueldo a hombres trabajadores por el nacimiento de sus hijas o hijos o por la adopción de un infante. La reforma laboral flexibilizó los términos del descanso de las mujeres con motivo del parto, otorgando el derecho para que a solicitud de ellas se transfieran hasta cuatro de las semanas de descanso previas al parto para después del nacimiento del hijo o hija, y si éste requiere atención médica se podrá ampliar el periodo de descanso hasta ocho semanas.

Otro de los aspectos sustantivos de la reforma laboral fue la inclusión de principios generales como el trabajo digno o decente, abarcando la prohibición de la discriminación del trabajador; la equidad entre hombres y mujeres, a fin de otorgar las mismas oportunidades a ambos; regulación del acoso y hostigamiento sexual, la regulación de la competitividad y productividad laboral, así como el cuidado del medio ambiente, y la subcontratación identificada bajo el término “outsourcing”.

En las relaciones individuales de trabajo, los temas abordados fueron:

- la determinación de la edad para contratarse, la cual se precisó en 14 años, aunque reformas subsecuentes incrementaron la edad mínima a 15 años, y se impusieron fuertes sanciones para quienes incumplan esa disposición;
- la forma de contratación (por obra, tiempo determinado, tiempo indeterminado, por temporada, de capacitación inicial, temporal o de prueba) y la obligación del empleador de establecerlo en un contrato;
- el trabajo y las reglas que deben cumplir los trabajadores migrantes; y,
- en el tema del salario, se incluyó la posibilidad de realizar su pago mediante medios electrónicos (transferencias bancarias) sin costo para el trabajador.



Por otro lado, la imposición de multas que contempla la nueva legislación laboral, si bien inhiben la interposición de recursos o actos notoriamente improcedentes, no resultan suficientes para evitar las prácticas dilatorias, toda vez que las mismas establecen elementos o condiciones que deben cubrirse o probarse para su implementación, además que el afectado las puede impugnar mediante el procedimiento respectivo.

A su vez, la dilación en los juicios laborales se puede presentar desde aspectos tan simples como errores en la elaboración de cédulas de notificación, acuerdos o el señalamiento incorrecto del domicilio para notificar a alguno de los demandados o terceros interesados, sin que se pueda presumir dolo, mala fe o intención de engaño o dilación del posible responsable, o bien por una determinación judicial, como lo es la concesión de un amparo indirecto o la suspensión del procedimiento ordenado por un Juzgado de Distrito, o en caso extremo por instrucción directa de diversa autoridad. Asimismo, tiene que ver con la falta de personal, capacitación y recursos humanos y acumulación de cargas de trabajo.

La operación del PP también guarda relación con el proceso de las reformas a la Ley de Amparo⁵, principalmente a partir de 2011, ya que el riesgo de la imposición de multas por amparos concedidos sobre resoluciones de la JFCA, inhibe la actividad de los Presidentes de las Juntas Especiales. Este aspecto se examinará con mayor detalle como parte de la presente Evaluación Externa de Procesos.

⁵ Ley de Amparo, DOF, 14 de junio de 2014.



Población Potencial, Población Objetivo y Población Atendida

El punto de partida de la información y definiciones que se utilizan en este apartado fueron tomadas de la Evaluación de Consistencia y Resultados realizada al Programa en 2012 respecto del ejercicio 2011⁶. Sin embargo, se revisaron y, en su caso, se ofrecen aproximaciones más precisas.

Población Potencial

De acuerdo con la evaluación de referencia, la población potencial del *Programa* la componen todos aquellos trabajadores y patrones que laboran y operan en alguna empresa privada u organismo descentralizado de competencia federal (es decir, aquellas ramas industriales y empresas establecidas en el Artículo 123 Constitucional y en el Artículo 527 de la LFT). Asimismo, se incluye dentro de esta población a los derechohabientes de seguridad social, entendiéndose como derechohabiente a todos los asegurados, pensionados y beneficiarios de ambos. Lo anterior debido a que todos estos individuos o colectividades son susceptibles de entrar en un conflicto laboral que puede ser resuelto mediante la conciliación y el diálogo.

De acuerdo con la evaluación citada, la población potencial no es susceptible de cuantificación dada la volatilidad del mercado laboral, no obstante, atendiendo sus dificultades de cuantificación (e.g. economía informal), dichas cifras pueden obtenerse de los cálculos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).⁷

En este orden de ideas y de acuerdo con cifras de la ENOE, el cálculo de la población potencial puede aproximarse a la población económicamente activa (PEA), que alcanzó 51,511,199 personas en 2012 y 52,050,930 en 2013⁸.

Sin embargo, de acuerdo con el equipo evaluador, se considera que las cifras de la ENOE pueden estar dejando fuera del cálculo a la población derechohabiente que no está actualmente laborando, como los pensionados y algunos beneficiarios de asegurados. Por

⁶ Silva Méndez, Jorge Luis (2012). **Evaluación Externa de Consistencia y Resultados del Programa E001 Impartición de Justicia Laboral**. Disponible en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

⁷ Para captar la información, la ENOE emplea el Cuestionario Sociodemográfico (CS) y el Cuestionario de Ocupación y Empleo (COE); mediante el primero, capta datos sociodemográficos de los residentes de las viviendas seleccionadas; mediante el segundo, recopila información sobre la condición de actividad a la que se dedica la población de 12 años de edad en adelante y las características de la unidades económicas donde trabaja ésta. La población en edad de trabajar constituye el universo de estudio del Cuestionario de Ocupación y Empleo (COE). Este cuestionario distingue a la población en dos grandes categorías, a) población económicamente activa (PEA); y, b) población no económicamente activa (PNEA). Para delimitar si una persona se encuentra dentro de la fuerza laboral, es decir si es PEA o PNEA, se debe analizar si participa o no en un ámbito de transacción de oferta y demanda, y si es así, cómo se da esta participación.

⁸ INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos.



ello, se estima que la definición y cálculo de la población potencial puede aproximarse mejor a la realidad utilizando información de las personas derechohabientes de acuerdo con el IMSS, aún y cuando este dato podría estar dejando fuera personas que laboran en el sector informal (que al estar en este sector, tienen menor acceso a la justicia laboral).

Por ello, se estima que la definición y cálculo de la población potencial puede aproximarse mejor a la realidad de la siguiente manera:

1. En primer lugar, se deben cuantificar los trabajadores de las ramas industriales y empresas administradas por el Gobierno Federal que son competencia de la JFCA.
2. Para el caso de las ramas industriales, es factible obtener las cifras de asegurados que publica el IMSS.
3. Respecto de la información anterior, es necesario identificar la población que corresponde específicamente a las 22 ramas a las que se acota la competencia de la JFCA. Para ello a juicio del equipo evaluador se llevó a cabo un ejercicio para establecer la equivalencia entre las ramas de competencia de la JFCA con los sectores económicos que integran la base de datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
4. En el caso de las empresas, se consideró el total de trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
5. A los datos del personal ocupado o asegurado, se debe agregar la cuantificación de los pensionados y de los beneficiarios de asegurados y pensionados.
6. En el caso de las empresas los datos se obtienen directamente (pensionados, familiares de trabajadores y familiares de pensionados).
7. Para las ramas industriales el total de los pensionados y beneficiarios también debe corresponder a las mismas ramas industriales y empresas a las que se acota la competencia de la JFCA.
8. En este sentido, se obtuvo el porcentaje que representa el personal ocupado o asegurado de las ramas de competencia de la JFCA respecto del total de personal.
9. El porcentaje antes señalado se aplicó a los totales de pensionados y beneficiarios (tanto familiares de trabajadores como familiares de pensionados). Para ello se formula el supuesto de que la proporción en cuestión se mantiene fija entre una población y otra.⁹

⁹ En el caso de los pensionados es necesario indicar que el dato proviene de los registros administrativos, pero no estuvo al alcance de la presente evaluación de procesos su explotación y procesamiento. Por su parte, los datos de familiares son a su vez estimaciones. Por lo señalado, en el caso de los pensionados la factibilidad del supuesto formulado podría



De esta forma, la población potencial del *Programa* resulta del siguiente cálculo de los siguientes componentes y su suma respectiva:

Asegurados trabajadores activos de ramas
y empresas de competencia
+
Pensionados de ramas y empresas de competencia
+
Familiares de asegurados trabajadores activos
y de pensionados de ramas de competencia

Población potencial

Para realizar este cálculo se consultaron los datos de incorporación del IMSS y el ISSSTE, y se explotó la base de datos de asegurados del IMSS en la cual se desglosan las variables por sector de actividad económica, para lo cual se identificaron aquellos que corresponden a las 22 ramas industriales y de servicios que define el artículo 527 de la LFT y 123 Constitucional, derivado de lo cual se obtuvo la información que muestra el siguiente cuadro.

| Institución | Población derechohabiente | Total trabajadores | Total trabajadores ramas competencia (1) | Familiares de trabajadores | Familiares de trabajadores ramas competencia (2) | Pensionados | Pensionados ramas competencia (3) | Familiares de pensionados | Familiares de pensionados ramas competencia (4) |
|---|------------------------------|--------------------|--|-------------------------------|--|------------------|--------------------------------------|------------------------------|---|
| IMSS | | | | | | | | | |
| 2013 | 59,511,963 | 23,543,692 | 7,675,192 | 29,746,903 | 9,697,425 | 3,423,560 | 1,116,073 | 2 797 808 | 912,079 |
| ISSSTE | | | | | | | | | |
| 2013 | 12,630,569 | 2,770,372 | 2,770,372 | 7,974,916 | 7,974,916 | 908,596 | 908,596 | 976 685 | 976,685 |
| Total IMSS/ +ISSSTE | | | | | | | | | |
| 2013 | 72,142,532 | 26,321,064 | 10 445,564 | 37 721,819 | 17 672,341 | 4,332,156 | 2,024,669 | 3,774,493 | 1,888,764 |
| Total población potencial (1+2+3+4) = 19,400,770 | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Incorporación y Recaudación, DIR, Coordinación de Prestaciones Económicas, DPES y la Unidad de Personal, DAED y del Anuario Estadístico del ISSSTE. En el caso del total de trabajadores asegurados en el IMSS de las ramas de competencia de la JFCA, con base en el conjunto de datos de asegurados 201 de los datos abierto, recuperado en <http://datos.imss.gob.mx/group/asegurados>.

(1) La estadística de “población derechohabiente del IMSS” incluye tanto a asegurados y pensionados, como a sus familiares dependientes. Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos del IMSS, mientras que las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares

modificarse, en la medida de que los registros administrativos indiquen la distribución efectiva de dicha población por ramas de competencia de la JFCA. Para esto último, sin embargo, los datos deberían estar celdados de forma tal que permitan hacer la clasificación respectiva.



El detalle de la estimación de la población potencial consta en la carpeta electrónica “Estimación Población Potencial” que se adjunta al presente documento.

Como se puede apreciar, para 2013 la estimación de la población potencial del *Programa* asciende a 19,400,770 personas. Dicho dato incluye a los trabajadores de las ramas y empresas que son competencia de la JFCA y que pueden interponer controversias laborales, así como a la población beneficiaria correspondiente a dichas ramas que pudiera interponer controversias en torno de prestaciones laborales.

Este cálculo excluye sectores como el agrícola, comercio e industria de la construcción, cuyos datos sobreestiman el cálculo al considerar la PEA total.

Al respecto, se observa la falta de un mecanismo que permita calcular de forma directa la población potencial del *Programa*, preferentemente a partir de registros administrativos o bien con base en un censo de población de las ramas y empresas que atiende la JFCA.

Considerando la alternativa de la estimación, es necesario señalar que no existe una compatibilidad suficiente entre los catálogos y bases de datos inherentes a la JFCA y a otras instancias, que permita explotar las bases de datos de forma más precisa.

Es el caso de los datos de los pensionados, cuya información no se explotó por sector económico, y no fue factible obtener su clasificación a partir de los datos observados sino a partir de un prorrateo.

También es el caso de la equivalencia que estableció el equipo evaluador, entre ramas de competencia de la JFCA y los sectores económicos que reporta el IMSS. Esta equivalencia ofrece una razonabilidad suficiente en torno de la estimación global, pero no permite identificar la población potencial por junta especial, ya que además, existen juntas monotemáticas (Distrito Federal) y juntas que atienden ramas y empresas de clasificación múltiple (foráneas).

Población Objetivo

De acuerdo con la evaluación de consistencia y resultados del ejercicio 2011, practicada en 2012, la población objetivo del *Programa* la componen todos aquellos individuos y colectividades que entran en un conflicto laboral de ámbito federal, a lo que hay que agregar que son los relativos a las ramas y empresas de competencia de la JFCA, previstas en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo y 123 Constitucional. Para la cuantificación de dicha población, el *Programa* levanta estadísticas mensuales a partir de los Informes Mensuales de cada Junta, en los cuales se captura el número de juicios promovidos (la unidad de medida es el número de juicios o asuntos), diferenciando entre asuntos individuales y asuntos colectivos.



En este orden de ideas, la población objetivo (total de asuntos individuales y colectivos recibidos) fue igual a 101,151 en 2012 y a 93,388 en 2013.

De acuerdo con el equipo evaluador, sin embargo, esta definición y su cuantificación presentan problemas de consistencia, ya que las unidades de medida son diferentes y directamente no comparables. Sin embargo, se podría considerar aceptable especificando que la cuantificación se hace a través de un indicador “proxy” o aproximado.

Lo anterior, debido a que una misma persona podría llegar a promover más de un asunto en un mismo ejercicio. Adicionalmente, sólo refleja el número de asuntos efectivamente promovidos en un periodo determinado, respecto de los cuales se espera se concluya su atención. Como se aprecia, no refleja como tal, las personas que podrían llegar a requerir atención en un periodo determinado y que esperarían recibir servicios del *Programa*.

Respecto a lo anterior, se debe considerar un mayor análisis en cuanto al diseño de las celdas de datos sobre la cual está conformado el sistema de gestión de información. Es importante determinar la versatilidad de dicho sistema en cuanto a la posibilidad de generar reportes multidimensionales, es decir, con distintos cortes de información y particularmente al nivel de usuario y asunto.

Población Atendida

La evaluación citada define que la población atendida está constituida por toda aquella que efectivamente recibió servicios del *Programa* en el ejercicio fiscal correspondiente. La cuantificación de esta población se obtiene igualmente de forma mensual, con base en los Informes Mensuales de cada Junta, los cuales capturan el número de juicios atendidos (la unidad de medida es el número de juicios o asuntos), diferenciando entre asuntos individuales y asuntos colectivos.

En este orden de ideas, la población atendida (total de asuntos individuales y colectivos terminados) fue igual a 130,211 y 119,507 en 2012 y 2013, respectivamente.

La razón por la que la población atendida en el ejercicio resulta ser mayor que la población objetivo, tiene explicación en el hecho de que en dicho número, se encuentra involucrado el objetivo de abatimiento del rezago histórico de asuntos no concluidos.

Al igual que sucede con la población objetivo, de acuerdo con el equipo evaluador, la definición y cuantificación de la población atendida presentan problemas de consistencia, entre sí, ya que las unidades de medida son diferentes y directamente no comparables. Sin embargo, esta situación se podría considerar aceptable especificando que la cuantificación se hace a través de un indicador “proxy” o aproximado.



Lo anterior, principalmente, debido a que una misma persona pudo haber recibido atención con motivo de más de un asunto promovido. Por lo mismo se reitera el comentario de la población objetivo, en cuanto al diseño de las celdas de datos del sistema de gestión de información.

Respecto al hecho de que la población atendida sea mayor a la población objetivo, el equipo evaluador considera que la forma de medir ambas debiera considerar los mismos parámetros, es decir, que si en un ejercicio se están atendiendo asuntos de otros ejercicios fiscales (rezago), este rezago debiera considerarse también como parte de la población objetivo.

Al respecto se abunda con más detalle en el apartado *Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*.



Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa

Sobre la MIR

La MIR es una herramienta que permite visualizar de manera sencilla varios aspectos de los programas, como aquéllos relacionados con su diseño y ejecución, y que a su vez permite dar seguimiento y evaluar sus resultados, contribuyendo con ello a su mejora. La MIR se construye con base en la Metodología de Marco Lógico (MML).

Además de que la elaboración y mejora continua de la MIR es un requisito establecido en la normatividad en materia presupuestaria, la MIR permite a los operadores de los programas estructurar sus objetivos por nivel de importancia. La MIR se construye en una matriz de 4x4 en la que se detallan objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro niveles de operación, iniciando desde el nivel más operativo, los procesos (actividades), continuando con los productos que generan estos procesos (bienes o servicios que proporciona -componentes), el resultado esperado u objetivo principal del programa (Propósito), que se logrará a través de la generación y entrega de los productos a los beneficiarios, y la forma en que este resultado específico al *Programa* contribuye a un objetivo superior (Fin), que está establecido en los instrumentos de planeación nacional.

A cada nivel de la MIR se asignan indicadores estratégicos o de gestión que permiten conocer los resultados generados y se especifican los posibles riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo.

Adicionalmente, la MIR se vincula o alinea con la planeación nacional a partir del objetivo sectorial, institucional o especial a que se vincula de manera directa (generalmente a través del nivel de Fin, lo que permite identificar todos los programas que contribuyen a cada objetivo planeado y monitorear así su cumplimiento desde este nivel.

La MIR permite conocer y dar seguimiento a los resultados del *Programa* a nivel de procesos, productos y resultados, con lo que se pueden detectar necesidades de mejora. La MIR es un instrumento que se utiliza actualmente para dar transparencia al ejercicio del presupuesto y mejorar la rendición de cuentas.

Alineación con el PND y sus Programas

La alineación del *Programa* a la planeación nacional se detalló en el apartado temático *Alineación a los Objetivos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y sus Programas Derivados*, por lo que se recomienda consultarlo. La alineación descrita en dicho capítulo es coincidente con la forma en que la MIR del *Programa* está alineada al PND y sus Programas.



Identificación de la Problemática que atiende el Programa

De acuerdo con el *árbol de problemas* proporcionado al equipo evaluador, el problema central que atiende el *Programa* consiste en que los trabajadores, sindicatos, empresas privadas y organismos descentralizados de competencia federal, presentan conflictos individuales y colectivos, vinculados a la relación de trabajo que los une. La problemática se atiende mediante el conocimiento y resolución de estos conflictos laborales.

En cuanto a las causas, se establecen por un lado las relativas al incumplimiento de derechos y obligaciones que las disposiciones legales conceden a los trabajadores, sindicatos, empresas privadas y organismos descentralizados, incumplimiento que tiene su origen en el desequilibrio entre los intereses de trabajadores y empleadores y a la falta de diálogo y comunicación entre dichas partes en la relación laboral sostenida. Por otro lado, se encuentran las relacionadas con las reclamaciones ante la JFCA por parte de los trabajadores para lograr el otorgamiento de prestaciones de seguridad social (vinculadas con la necesidad del reconocimiento que haga la JFCA, del derecho a la seguridad social) y a la falta de procedimientos administrativos relacionados con prestaciones de seguridad social, previstas en diversas leyes.

En cuanto a los efectos, se indica que el problema señalado genera tensión en el clima laboral, en las fuentes de trabajo de jurisdicción federal, lo que a su vez provoca el incremento en tiempo y costos asociados a la obtención de prestaciones de seguridad social, así como la afectación en los procesos de producción de bienes y servicios, y en última instancia, condiciones que desalientan la inversión nacional y extranjera y la generación de empleos, como el estallamiento de huelgas.

Es de comentar, que en el análisis de los árboles de problemas y objetivos del *Programa* y su asociación con la MIR, se detecta que para 5 de las causas del problema que se identifican, no se encuentran soluciones de manera clara en la MIR. En lo referente a los efectos posibles derivados de la existencia de un hipotético conflicto laboral, se sugiere añadir a los 4 ya existentes en el árbol, uno más que puede ser el de “Estancamiento y/o caída de la productividad en el país”, en especial porque el aumento de la productividad es el objetivo principal que mueve el Eje 4 México Próspero del PND. Finalmente, para mantener la congruencia con la MIR, se sugiere aumentar en el árbol de objetivos un Fin; que es el de “coadyuvar en el aumentar la productividad de los factores de la producción”.

Contenido de la MIR

De acuerdo con la información contenida en la página www.transparenciapresupuestaria.gob.mx, de la SHCP, se pueden resumir los objetivos e indicadores de la MIR 2014 del *Programa* como se detalla en el cuadro siguiente.



| Nivel de Objetivo | Resumen narrativo | Indicador |
|--|---|---|
| Fin | Contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción de competencia federal mediante la instancia que conoce y resuelve los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas | Índice de estallamiento de huelgas |
| Propósito | Las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores a su servicio, cuentan con una instancia para resolver sus diferencias laborales. | Porcentaje de asuntos individuales y colectivos resueltos a través de la conciliación y el arbitraje. |
| Componente 1 | Resoluciones de asuntos individuales emitidas por conciliación, desistimiento, incompetencia, acumulación, caducidad o prescripción y laudos dictados. | Índice de resolución de los asuntos individuales |
| Componente 2 | Resoluciones de asuntos colectivos emitidas en procedimientos de huelga, emplazamientos a huelga y conflictos colectivos. | Índice de resolución de los asuntos colectivos |
| Actividad (compartida entre ambos componentes) | Aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley Federal del Trabajo para la resolución de los asuntos individuales y colectivos | <p>Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados</p> <p>Porcentaje de calidad de las resoluciones emitidas de los asuntos individuales</p> <p>Porcentaje de conciliación de los asuntos colectivos terminados</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en información del *Programa* en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

Con base en el análisis de cada uno de los elementos de la MIR, y de acuerdo a la jerarquía de cada uno de sus objetivos, se tiene la valoración siguiente.

Valoración general

La MIR refleja de manera adecuada los lineamientos y objetivos que rigen al *Programa*, sin omitir que es necesario considerar algunos ajustes, que se detallan en las secciones siguientes, con el fin de precisar mejor sus resultados.



La MIR no tiene lógica vertical. A pesar de que se puede afirmar que al cumplir las actividades (la actividad), se cumple con los componentes, el nivel de actividad debe ser fortalecido desagregando los procedimientos. Por su parte, si bien los componentes indican que se resuelven los conflictos, los resúmenes narrativos a nivel de Propósito y de Fin hacen referencia a la existencia de un organismo que conozca y resuelva conflictos, no a la resolución de los conflictos. Ello rompe la lógica vertical que podría tener la MIR:

El hecho de que las actividades no estén debidamente desagregadas, inhibe la posibilidad de que el análisis de la MIR contribuya a fortalecer el análisis sobre los procesos del *Programa*, que finalmente es el objetivo principal de esta Evaluación Externa de Procesos.

La MIR no tiene lógica horizontal, hay indicadores que no miden su objetivo, se podría fortalecer con nuevos indicadores y supuestos, que se detallan en las secciones de análisis por nivel que a continuación se describen.

En cuanto a los resultados, derivado del análisis del comportamiento de cada indicador, es posible afirmar que el *Programa* ha cumplido con sus objetivos, pues en todos los casos, menos a nivel de Actividad, el nivel del cumplimiento de las metas establecidas es aceptable. Sin embargo, existen oportunidades de mejora en cuanto a la programación de metas y definición de indicadores, para que demuestren verdaderamente el objetivo del que pretenden medir su cumplimiento.

En cuanto al comportamiento de los indicadores, de 2011 a 2013, prevalecen tendencias opuestas a lo esperado, es decir, no permiten acreditar un mejor desempeño sustantivo del *Programa*, principalmente por la evolución de la atención de los asuntos individuales, aunque en el caso de lo que corresponde a los asuntos colectivos se aprecia una relativa mejoría.

En relación a la información que sirve de sustento para la generación de los indicadores de la MIR, se observa que ésta es oportuna, dado que tiene una periodicidad mensual y se cumple de manera regular, además de ser veraz pues es integrada a través de los informes mensuales de cada una de las Juntas existentes. La información está sistematizada, ordenada y clara como lo muestra la memoria del cálculo y la ficha técnica de la MIR.

La MIR se revisa mensualmente, a través de las herramientas del *Programa* y de las establecidas al efecto por la SHCP, y es parte del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED). El *Programa* cuenta con una estrategia documentada para su consecución y establece metas de corto y mediano plazo, alineadas con la Planeación Nacional y para su construcción se han tomado en cuenta las recomendaciones de la Unidad de



Evaluación de Desempeño de SHCP y de la Evaluación de Consistencia y Resultados del ejercicio de 2011, practicada en 2012.¹⁰

Fin

El **Fin** del *Programa* es:

Contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción de competencia federal mediante la instancia que conoce y resuelve los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

Este resumen narrativo no cumple con la sintaxis establecida en la normatividad aplicable, que refiere a la vinculación con objetivos sectoriales. Se requiere reformular.

Adicionalmente, se recomienda que la segunda parte del resumen narrativo no haga referencia a la existencia de una instancia que conozca y resuelva conflictos, pero a la resolución de éstos. Se sugiere la siguiente redacción:

*Contribuir a preservar la paz laboral, **a fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral, mediante el conocimiento y resolución** de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.*

El Fin está legalmente sustentado en el Artículo 604 de la LFT, donde se señala que corresponde a la JFCA el conocimiento y resolución de los conflictos del trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o solo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o hechos íntimamente relacionados con ellas.

El indicador de Fin es:

Índice de estallamiento de huelgas.

Este indicador es uno de los que servirá para medir el cumplimiento del Objetivo 4. *Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral* del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Está clasificado como de eficacia, ya que se busca medir qué tanto el *Programa* contribuye a preservar la paz laboral.

¹⁰ Oficio 110/1869/2013 de la Coordinación General de Administración de la JFCA



Uno de los inconvenientes de este indicador es que pueden existir rezagos en las huelgas estalladas, que correspondan a periodos anteriores al mes de referencia. Sin embargo, se considera que el indicador es adecuado, pues una huelga definitivamente afecta la paz laboral. Impedir su estallamiento permitirá cumplir con el objetivo plasmado.

Respecto a fuentes y medios de verificación, si bien los indicadores de desempeño se detallan en la carpeta proporcionada al equipo evaluador por la JFCA y en la numeralia, conviene disponer de esta información de manera directa en la página electrónica de la JFCA o bien en la página de transparencia presupuestaria de la SHCP referida anteriormente. La información de medios de verificación no está disponible a la fecha.

Con respecto a los Supuestos, conviene precisarlos, dado que son muy generales, se sugiere complementarlos con los siguientes:

- Que se respeten los derechos humanos, laborales y de seguridad social por parte de los empleadores.
- Que haya éxito en la recuperación del poder adquisitivo del salario y su vinculación con la productividad
- Que se logre la promoción del incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo.

En cuanto al comportamiento del indicador, se observa que en todos los casos la meta es superior al valor alcanzado, por lo que se detecta una sub-valoración del mismo (es descendente). Se recomienda revisar las metas y tratar de programarlas con mayor relación a los comportamientos observados.

De acuerdo con las cifras presentadas por el organismo en sus memorias de cálculo, el número de emplazamientos de huelga presenta una tendencia al alza, al obtener un incremento de 58% y 21%, respecto al año previo durante 2012 y 2013. Hay que tomar en cuenta que los datos para los meses de julio a diciembre de 2013 fueron estimados.

El mes con mayor número de emplazamientos en ambos años es el de noviembre, lo que nos puede indicar que existe un cierto nivel de rezago entre los emplazamientos y las huelgas estalladas.

Por otra parte las huelgas estalladas son muy pocas en relación con los emplazamientos, sin embargo hay un pequeño incremento al pasar de 13 huelgas estalladas en 2011 a 19 en 2012 y con una estimación en el 2013 de 21. Se señala en los documentos que en lo que va de 2014 no ha estallado ninguna huelga. Lo anterior indica que, con base en este indicador, el Fin del *Programa* se está cumpliendo.



| Emplazamientos a Huelga (recibidos) | | | | Huelgas Estalladas | | | | Índice de estallamiento de huelgas | | | |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ene | 1,031 | 805 | 537 | Ene | 1 | 1 | 2 | Ene | 0.10 | 0.12 | 0.37 |
| Feb | 1,153 | 787 | 499 | Feb | 2 | 7 | 3 | Feb | 0.17 | 0.89 | 0.60 |
| Mar | 816 | 732 | 537 | Mar | 2 | 1 | 1 | Mar | 0.25 | 0.14 | 0.19 |
| Abr | 675 | 601 | 788 | Abr | 0 | 1 | 0 | Abr | 0.00 | 0.17 | 0.00 |
| May | 811 | 610 | 764 | May | 0 | 2 | 5 | May | 0.00 | 0.33 | 0.65 |
| Jun | 789 | 759 | 511 | Jun | 0 | 3 | 2 | Jun | 0.00 | 0.40 | 0.39 |
| Jul | 659 | 630 | 624 | Jul | 2 | 1 | 2 | Jul | 0.30 | 0.16 | 0.24 |
| Ago | 695 | 891 | 883 | Ago | 3 | 0 | 2 | Ago | 0.43 | 0.00 | 0.25 |
| Sep | 734 | 732 | 725 | Sep | 0 | 0 | 1 | Sep | 0.00 | 0.00 | 0.18 |
| Oct | 805 | 584 | 579 | Oct | 2 | 0 | 1 | Oct | 0.25 | 0.00 | 0.23 |
| Nov | 1,830 | 1,880 | 1,863 | Nov | 0 | 2 | 1 | Nov | 0.00 | 0.11 | 0.05 |
| Dic | 952 | 866 | 858 | Dic | 1 | 1 | 1 | Dic | 0.11 | 0.12 | 0.08 |
| Total | 10,950 | 9,877 | 9,168 | Total | 13 | 19 | 21 | Total | 0.12 | 0.19 | 0.23 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA. Los datos de *Emplazamientos a Huelga* son reales hasta junio de 2013, fecha a partir de la cual las cifras son estimadas.

Propósito

El Propósito del *Programa* es:

Las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores a su servicio, cuentan con una instancia para resolver sus diferencias laborales.

Da cuenta de manera directa del efecto que pretende lograr el *Programa* sobre una población objetivo claramente identificada, la cual consta de las empresas privadas de competencia federal y organismos descentralizados del Gobierno Federal y los trabajadores a su servicio. Sin embargo, se considera que el Propósito no debe ser que esta población cuenta con una instancia para resolver sus diferencias laborales, pero que éstos sean resueltos. La existencia de la instancia es el medio, no el objetivo.

Para ello, se sugiere la siguiente redacción:

*Las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores a su servicio, **resuelven** sus diferencias laborales.*



En cuanto a su marco normativo, el Propósito del *Programa* encuentra su fundamento jurídico en los artículos 527 y 604 de la LFT, en los que queda plasmada la población objetivo y la intención de que los conflictos laborales sean resueltos a través del conciliación y el dialogo.

El indicador de Propósito es:

Porcentaje de asuntos individuales y colectivos resueltos a través de la conciliación y el arbitraje.

Como se mencionó antes, dada la redacción actual del Propósito, este indicador no mide si las empresas o trabajadores cuentan con la instancia que conocerá y resolverá conflictos, pero sí la resolución de éstos.

Sin embargo, se considera que, en general, es adecuado. A pesar de ello, se recomienda utilizar cifras de periodos equivalentes para su cálculo, para evitar que sus valores excedan el 100%. Es decir, si al contabilizar los asuntos terminados (numerador) se utilizan todos los asuntos, independientemente del año a que correspondan, lo mismo debería suceder con los asuntos recibidos (denominador).

Se recomienda, adicionalmente, agregar un indicador que únicamente mida el abatimiento del rezago, con el siguiente método de cálculo:

*(Número de asuntos de años anteriores terminados / número de asuntos de años anteriores pendientes de resolución) * 100*

Respecto a las fuentes y medios de verificación estas están contenidas de manera correcta en los documentos proporcionados por la JFCA a este equipo evaluador, con información mensual de las áreas jurídicas que conforman la JFCA.

Finalmente, se sugiere complementar los supuestos con el siguiente:

- Que se instale una cultura de respeto a los derechos y obligaciones apegada a la normatividad por parte de trabajadores y empleadores.

Por lo que hace al comportamiento del indicador, se observa un nivel de cumplimiento del indicador adecuado, en su mayoría superior a la meta, pero dentro de rangos aceptables, por lo que se puede inferir que el *Programa* está cumpliendo con su Propósito.

Las cifras indican que el número de asuntos recibidos (numerador) decae a tasas de 9.5% en 2012 y 7.4% en 2013. Por otra parte, los asuntos terminados (denominador) presentaron un incremento en 2012 del 11.8%, sin embargo el organismo estimó para 2013 un decremento de asuntos terminados del 14%, comportamiento que se refleja en el



resultado del indicador al pasar de 128.7% en 2012 a 119.4% en 2013 de asuntos terminados sobre los asuntos recibidos.

Existen rezagos en los asuntos terminados, esto distorsiona la medición de la eficacia del organismo, al obtener un porcentaje mayor al 100 por ciento de asuntos terminados dependiendo de la terminación de asuntos rezagados recibidos en otros periodos. Este indicador debe presentar un periodo de “maduración” mayor al mensual. Podría manejarse de forma trimestral o de forma anual para dar oportunidad que los tiempos de los procesos administrativos den una solución al conflicto, aludiendo a que la impartición y procuración de la justicia laboral debe ser pronta y expedita. El organismo tiene que invertir en recursos tanto humanos como materiales o asignarlos de forma lo más pronta posible, que le permitan atender los asuntos tanto individuales como colectivos de forma inmediata, así como disminuir los tiempos de repuesta.

| Asuntos individuales y colectivos recibidos | | | | Asuntos individuales y colectivos terminados | | | | Porcentaje de asuntos individuales y colectivos resueltos a través de la conciliación y el arbitraje | | | |
|---|----------------|----------------|---------------|--|----------------|----------------|----------------|--|--------------|--------------|--------------|
| Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ene | 10,073 | 8,872 | 6,240 | Ene | 10,227 | 12,787 | 12,257 | Ene | 101.5 | 144.1 | 196.4 |
| Feb | 10,315 | 8,255 | 7,537 | Feb | 8,976 | 12,012 | 9,989 | Feb | 87.0 | 145.5 | 132.5 |
| Mar | 10,694 | 8,352 | 8,498 | Mar | 10,735 | 12,156 | 10,353 | Mar | 100.4 | 145.5 | 121.8 |
| Abr | 10,028 | 8,187 | 8,713 | Abr | 9,071 | 10,573 | 11,039 | Abr | 90.5 | 129.1 | 126.7 |
| May | 9,818 | 8,757 | 9,142 | May | 9,243 | 11,429 | 9,936 | May | 94.1 | 130.5 | 108.7 |
| Jun | 11,406 | 9,404 | 8,567 | Jun | 9,732 | 12,397 | 9,584 | Jun | 85.3 | 131.8 | 111.9 |
| Jul | 6,667 | 4,939 | 4,832 | Jul | 6,383 | 8,167 | 5,937 | Jul | 95.7 | 165.4 | 122.9 |
| Ago | 11,025 | 10,764 | 9,536 | Ago | 10,839 | 12,159 | 9,130 | Ago | 98.3 | 113.0 | 95.7 |
| Sep | 7,960 | 8,417 | 7,587 | Sep | 11,469 | 10,494 | 8,934 | Sep | 144.1 | 124.7 | 117.8 |
| Oct | 8,556 | 8,707 | 8,782 | Oct | 11,045 | 11,507 | 10,008 | Oct | 129.1 | 132.2 | 114.0 |
| Nov | 8,556 | 10,211 | 8,485 | Nov | 11,591 | 11,038 | 9,120 | Nov | 135.5 | 108.1 | 107.5 |
| Dic | 6,651 | 6,286 | 5,787 | Dic | 7,130 | 5,492 | 5,615 | Dic | 107.2 | 87.4 | 97.0 |
| Total | 111,749 | 101,151 | 93,706 | Total | 116,441 | 130,211 | 111,902 | Total | 104.2 | 128.7 | 119.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Componentes

El Programa cuenta con dos Componentes:

Componente 1

Resoluciones de asuntos individuales emitidas por conciliación, desistimiento, incompetencia, acumulación, caducidad o prescripción y laudos dictados.



Componente 2

Resoluciones de asuntos colectivos emitidas en procedimientos de huelga, emplazamientos a huelga y conflictos colectivos.

Ambos componentes son congruentes con la razón de ser del *Programa* y están bien definidos, como productos que al ejecutar el *Programa* permitan alcanzar los resultados planteados en el Propósito.

Están sustentados legalmente en la LFT en su Título Catorce, Capítulos III, X, XI, XIII, XVII, XVIII, XIX y XX los cuales establecen las diferentes formas de resoluciones emitidas por la Junta.

Por su parte, los indicadores de ambos componentes son:

Componente 1

Índice de resolución de los asuntos individuales.

Componente 2

Índice de resolución de los asuntos colectivos.

Ambos se consideran acertados en el sentido en que miden adecuadamente la resolución de los conflictos individuales o colectivos tratados. Sin embargo, al igual que en el indicador de Propósito, se recomienda que se utilicen los mismos parámetros para cuantificar el numerador que aquéllos utilizados para cuantificar el denominador, es decir, que los asuntos recibidos no se delimiten al periodo de referencia, para evitar que el valor de cada indicador exceda el 100%.

Asimismo, se sugiere agregar indicadores que midan el abatimiento del rezago en ambos casos, con métodos de cálculo similares a los propuestos para el Propósito.

Con relación al comportamiento del indicador del primer componente, sobre resolución de asuntos individuales, se detecta en general un cumplimiento histórico superior a las metas, aunque en 2014 el cumplimiento ha sido menor. En general se puede decir que se está cumpliendo con este objetivo, de conformidad con su definición. Sin embargo, no puede conocerse efectivamente el grado de resolución de los conflictos, pues se mezclan periodos de cálculo.

Se detecta una baja tanto en los asuntos recibidos como en los terminados. En asuntos recibidos se estiman 84,071 casos en el 2013, 7.4 por ciento menos que en 2012. Por lo que respecta a los asuntos terminados se presenta una baja del 14.9 por ciento en 2013 respecto a 2012.



Por otro lado, estos datos pueden no ser tan indicativos de la eficiencia del organismo, ya que de acuerdo con la información proporcionada por la JFCA, el total de asuntos terminados se compone del 17.2% (19,005) demandas recibidas y terminadas en el ejercicio fiscal de 2013, 59.9% (66,050) juicios radicados de 2012 y años anteriores en primera instancia y 22.9% (25,272) cumplimiento de ejecutorias e incidentes que han sido atendidos en el periodo antes mencionado. Este comportamiento indica que el *Programa* invierte más recursos en resolver asuntos rezagados que en atender las nuevas demandas.

| Asuntos Individuales Recibidos | | | | Asuntos Individuales Terminados | | | | Índice de Resolución de los Asuntos Individuales | | | |
|--------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|--|------------|------------|------------|
| Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ene | 9,006 | 8,022 | 5,662 | Ene | 8,212 | 10,711 | 10,347 | Ene | 91 | 134 | 183 |
| Feb | 9,140 | 7,422 | 7,002 | Feb | 7,783 | 10,832 | 9,237 | Feb | 85 | 146 | 132 |
| Mar | 9,842 | 7,580 | 7,930 | Mar | 9,473 | 11,264 | 9,758 | Mar | 96 | 149 | 123 |
| Abr | 9,316 | 7,549 | 7,888 | Abr | 8,120 | 9,820 | 10,112 | Abr | 87 | 130 | 128 |
| May | 8,982 | 8,116 | 8,334 | May | 8,384 | 10,662 | 9,128 | May | 93 | 131 | 110 |
| Jun | 10,572 | 8,613 | 8,008 | Jun | 8,745 | 11,681 | 8,936 | Jun | 83 | 136 | 112 |
| Jul | 5,985 | 4,287 | 4,182 | Jul | 5,695 | 7,460 | 5,267 | Jul | 95 | 174 | 126 |
| Ago | 10,290 | 9,832 | 8,611 | Ago | 9,931 | 11,302 | 8,273 | Ago | 97 | 115 | 96 |
| Sep | 7,190 | 7,649 | 6,832 | Sep | 10,822 | 9,711 | 8,159 | Sep | 151 | 127 | 119 |
| Oct | 7,706 | 8,079 | 8,159 | Oct | 10,181 | 10,628 | 9,108 | Oct | 132 | 132 | 112 |
| Nov | 6,692 | 8,295 | 6,571 | Nov | 11,026 | 10,510 | 8,442 | Nov | 165 | 127 | 128 |
| Dic | 5,652 | 5,352 | 4,892 | Dic | 6,534 | 5,011 | 5,026 | Dic | 116 | 94 | 103 |
| Total | 100,373 | 90,796 | 84,071 | Total | 104,906 | 119,592 | 101,793 | Total | 105 | 132 | 121 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Al igual que el indicador del primer Componente, en el indicador del segundo Componente, sobre resolución de asuntos colectivos, se detecta en general un cumplimiento histórico superior a las metas, incluso en 2014. En general se puede decir que se está cumpliendo con este objetivo, de conformidad con su definición. Sin embargo, no puede conocerse efectivamente el grado de resolución de los conflictos, pues se mezclan periodos de cálculo.

Se detecta que existen rezagos en los asuntos terminados, lo que distorsiona la eficiencia del *Programa*, al obtener un porcentaje mayor al 100% de asuntos terminados dependiendo de la terminación de asuntos rezagados recibidos en otros periodos.

Según cifras proporcionadas al equipo evaluador por los responsables del *Programa*, los asuntos colectivos recibidos disminuyeron en 7%, al pasar de 10,355 en 2012, a 9,635 en el 2013. Los asuntos colectivos terminados también presentaron descensos durante el 2013, al caer 4.8%. Sin embargo, la resolución de asuntos colectivos se ha incrementado



durante los dos últimos años, al pasar de 102.5% en 2012 a 104.9% en 2013, lo que hace suponer que se han desahogado más asuntos rezagados en estos años.

| Asuntos Colectivos Recibidos | | | | Asuntos Colectivos Terminados | | | | Índice de Resolución de los Asuntos Colectivos | | | |
|------------------------------|---------------|---------------|--------------|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|--|--------------|--------------|--------------|
| Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ene | 1,067 | 850 | 578 | Ene | 2,015 | 2,076 | 1,910 | Ene | 188.8 | 244.2 | 330.4 |
| Feb | 1,175 | 833 | 535 | Feb | 1,193 | 1,180 | 752 | Feb | 101.5 | 141.7 | 140.6 |
| Mar | 852 | 772 | 568 | Mar | 1,262 | 892 | 595 | Mar | 148.1 | 115.5 | 104.8 |
| Abr | 712 | 638 | 825 | Abr | 951 | 753 | 927 | Abr | 133.6 | 118.0 | 112.4 |
| May | 836 | 641 | 808 | May | 859 | 767 | 808 | May | 102.8 | 119.7 | 100.0 |
| Jun | 834 | 791 | 559 | Jun | 987 | 716 | 648 | Jun | 118.3 | 90.5 | 115.9 |
| Jul | 682 | 652 | 650 | Jul | 688 | 707 | 670 | Jul | 100.9 | 108.4 | 103.1 |
| Ago | 735 | 932 | 925 | Ago | 908 | 857 | 857 | Ago | 123.5 | 92.0 | 92.6 |
| Sep | 770 | 768 | 755 | Sep | 647 | 783 | 775 | Sep | 84.0 | 102.0 | 102.6 |
| Oct | 850 | 628 | 623 | Oct | 864 | 879 | 900 | Oct | 101.6 | 140.0 | 144.5 |
| Nov | 1,864 | 1,916 | 1,914 | Nov | 565 | 528 | 678 | Nov | 30.3 | 27.6 | 35.4 |
| Dic | 999 | 934 | 895 | Dic | 596 | 481 | 589 | Dic | 59.7 | 51.5 | 65.8 |
| Total | 11,376 | 10,355 | 9,635 | Total | 11,535 | 10,619 | 10,109 | Total | 101.4 | 102.5 | 104.9 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Finalmente, se propone agregar un supuesto al segundo Componente, ya que el que actualmente existe es muy general:

- Que las partes implicadas en el conflicto colectivo tengan intereses genuinos y reflejen las demandas de la mayoría de los trabajadores y no estén contaminados por otros de índole diversa que no sea el estrictamente laboral.

Actividades

La MIR 2014 del Programa presenta solamente una Actividad:

Aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley Federal del Trabajo para la resolución de los asuntos individuales y colectivos

La Actividad es muy general y se sugiere sea desagregada por procedimiento, se recomienda detallar las acciones y procesos que permitan alcanzar los productos descritos en los Componentes. Está sustentada normativamente en el Título Catorce, Capítulo XVII de la LFT.

En este sentido, se sugiere incluir en la MIR la aplicación de procedimientos de gestión “novedosos” como bien podría ser la existencia en 10 Juntas de las MRR, ello para fortalecer la posibilidad de obtener los Componentes. Para tal, efecto se plantea como



indicador la creación de un índice porcentual que involucre y contraste los expedientes canalizados a través de la MRR que al multiplicarse por el número de expedientes individuales resueltos por mesa, generará una variable “proxy” (aproximada) de la participación de estas mesas en la coadyuvancia de los resolutivos.

La Actividad tiene tres indicadores:

- *Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados*
- *Porcentaje de calidad de las resoluciones emitidas de los asuntos individuales*
- *Porcentaje de conciliación de los asuntos colectivos terminados*

Estos indicadores no son suficientes para medir la aplicación de todos los procedimientos, ni de todas las fases de resolución de conflictos laborales. Ello lleva a reforzar la sugerencia de abrir esta nivel de la MIR por procedimiento o por fase del proceso.

El primer indicador, sobre conciliación de asuntos individuales, está incluido en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, por lo que se considera adecuado. Permite conocer el grado de asuntos resueltos por la vía de *Conciliación*, uno de los ejes rectores del *Programa*. Será necesario agregar la palabra “individuales” en el método de cálculo (numerador).

Su comportamiento indica que en 2013 superó las metas planteadas, pero en 2014 su cumplimiento está por debajo de las mismas. Ello indica que no se está cumpliendo con este objetivo. Sin embargo, 2012 fue un buen año para la conciliación y terminación de asuntos individuales, no así 2013, el cual presentó un descenso en ambas variables, al caer 14.9 por ciento en asuntos terminados y un 19.3 por ciento en asuntos conciliados. Lo anterior repercute en los resultados del indicador el cual arrojó un valor de 22.9%, 1.3 puntos porcentuales menor al año anterior. Esto nos indica que las resoluciones por la vía de la *Conciliación* no se están incrementando, a pesar de ser una estrategia incluida en el Programa Sectorial, y un eje rector de la propia JFCA.



| Asuntos individuales terminados | | | | Asuntos individuales concluidos por conciliación | | | | Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales terminados | | | |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|--|---------------|---------------|---------------|---|-------------|-------------|-------------|
| Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ene | 8,212 | 10,711 | 10,347 | Ene | 1,322 | 1,971 | 3,467 | Ene | 16.1 | 18.4 | 33.5 |
| Feb | 7,783 | 10,832 | 9,237 | Feb | 1,358 | 2,955 | 2,260 | Feb | 17.4 | 27.3 | 24.5 |
| Mar | 9,473 | 11,264 | 9,758 | Mar | 1,413 | 2,710 | 1,854 | Mar | 14.9 | 24.1 | 19.0 |
| Abr | 8,120 | 9,820 | 10,112 | Abr | 1,390 | 2,746 | 2,065 | Abr | 17.1 | 28.0 | 20.4 |
| May | 8,384 | 10,662 | 9,128 | May | 1,471 | 2,745 | 2,076 | May | 17.5 | 25.7 | 22.7 |
| Jun | 8,745 | 11,681 | 8,936 | Jun | 1,614 | 2,738 | 2,294 | Jun | 18.5 | 23.4 | 25.7 |
| Jul | 5,695 | 7,460 | 5,267 | Jul | 1,192 | 1,674 | 1,194 | Jul | 20.9 | 22.4 | 22.7 |
| Ago | 9,931 | 11,302 | 8,273 | Ago | 1,737 | 2,950 | 1,810 | Ago | 17.5 | 26.1 | 21.9 |
| Sep | 10,822 | 9,711 | 8,159 | Sep | 1,740 | 2,508 | 1,704 | Sep | 16.1 | 25.8 | 20.9 |
| Oct | 10,181 | 10,628 | 9,108 | Oct | 1,656 | 2,349 | 1,900 | Oct | 16.3 | 22.1 | 20.9 |
| Nov | 11,026 | 10,510 | 8,442 | Nov | 1,554 | 2,363 | 1,643 | Nov | 14.1 | 22.5 | 19.5 |
| Dic | 6,534 | 5,011 | 5,026 | Dic | 1,074 | 1,210 | 1,079 | Dic | 16.4 | 24.1 | 21.5 |
| Total | 104,906 | 119,592 | 101,793 | Total | 17,521 | 28,919 | 23,346 | Total | 16.7 | 24.2 | 22.9 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

El segundo indicador *Porcentaje de calidad de las resoluciones emitidas de los asuntos individuales*, pondera la calidad de las resoluciones de carácter individual emitidas por la JFCA, es decir, que los laudos no sean impugnados. Su comportamiento muestra que, en general, se cumple con las metas establecidas. Sin embargo, los laudos emitidos disminuyeron en 2013 a una tasa de 13.8%. Los laudos en firme (no impugnados) también presentaron una disminución en el año, al pasar de 67,128 en 2012, a 56,663 lo que representa una caída del 15.6%. Derivado de lo anterior, las resoluciones se han visto afectadas al caer 1.7 puntos porcentuales respecto a 2012, comportamiento que puede estar comprometiendo la eficacia del *Programa*, pues una proporción mayor de laudos no están en firme (son impugnados), lo que indica que la calidad está bajando.



Laudos individuales emitidos

| Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Ene | 6,404 | 8,059 | 6,590 |
| Feb | 5,916 | 7,368 | 6,650 |
| Mar | 6,105 | 8,085 | 7,610 |
| Abr | 6,380 | 6,629 | 7,206 |
| May | 6,583 | 7,516 | 6,291 |
| Jun | 6,711 | 8,600 | 6,504 |
| Jul | 4,171 | 4,430 | 3,617 |
| Ago | 7,666 | 8,054 | 5,975 |
| Sep | 8,537 | 6,638 | 6,047 |
| Oct | 8,103 | 7,774 | 6,414 |
| Nov | 8,989 | 7,590 | 6,140 |
| Dic | 5,115 | 3,636 | 3,711 |
| Total | 80,680 | 84,379 | 72,755 |

Laudos en firme

| s | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Ene | 5,285 | 6,837 | 4,785 |
| Feb | 4,643 | 5,986 | 4,777 |
| Mar | 4,702 | 6,773 | 5,826 |
| Abr | 5,200 | 5,247 | 5,131 |
| May | 5,243 | 5,926 | 3,896 |
| Jun | 5,302 | 7,052 | 4,413 |
| Jul | 3,457 | 3,588 | 3,208 |
| Ago | 6,445 | 6,369 | 5,145 |
| Sep | 7,293 | 5,017 | 5,208 |
| Oct | 6,825 | 6,100 | 5,462 |
| Nov | 7,829 | 5,608 | 5,249 |
| Dic | 4,271 | 2,625 | 3,563 |
| Total | 66,495 | 67,128 | 56,663 |

Porcentaje de calidad de las resoluciones emitidas de los asuntos individuales

| es | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Ene | 82.5 | 84.8 | 72.6 |
| Feb | 78.5 | 81.2 | 71.8 |
| Mar | 77.0 | 83.8 | 76.6 |
| Abr | 81.5 | 79.2 | 71.2 |
| May | 79.6 | 78.8 | 61.9 |
| Jun | 79.0 | 82.0 | 67.9 |
| Jul | 82.9 | 81.0 | 88.7 |
| Ago | 84.1 | 79.1 | 86.1 |
| Sep | 85.4 | 75.6 | 86.1 |
| Oct | 84.2 | 78.5 | 85.2 |
| Nov | 87.1 | 73.9 | 85.5 |
| Dic | 83.5 | 72.2 | 96.0 |
| Total | 82.4 | 79.6 | 77.9 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

El indicador *Porcentaje de conciliación de los asuntos colectivos terminados* se refiere a la conclusión de un procedimiento por conciliación y desistimiento de un juicio laboral, de carácter colectivo. Respecto de su comportamiento, se observa en general un cumplimiento por debajo de la meta programada, lo que significa que este objetivo no se está cumpliendo. De acuerdo a las memorias de cálculo proporcionadas al equipo evaluador, los asuntos colectivos terminados decrecieron en 7.9% y 4.8% durante 2012 y 2013, respectivamente. Por lo que respecta a los asuntos conciliados en 2012, éstos presentaron un decremento del 0.9%, pero en 2013 un incremento del 3.6%. Se puede decir que la conciliación de asuntos colectivos que tiene una eficiencia de más del 60 por ciento en 2013. De acuerdo con información proporcionada por personal encargado del *Programa*, las cifras también se han favorecido por el decremento en la recepción de emplazamientos a huelga, con respecto al mismo periodo del año anterior.



| Asuntos colectivos terminados | | | | Asuntos colectivos conciliados | | | | Porcentaje de conciliación de los asuntos colectivos terminados | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--|-------------|-------------|-------------|
| Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 | Mes | 2011 | 2012 | 2013 |
| Ene | 2,015 | 2,076 | 1,910 | Ene | 1,708 | 1,742 | 1,686 | Ene | 84.8 | 83.9 | 88.3 |
| Feb | 1,193 | 1,180 | 752 | Feb | 627 | 680 | 551 | Feb | 52.6 | 57.6 | 73.3 |
| Mar | 1,262 | 892 | 595 | Mar | 723 | 495 | 372 | Mar | 57.3 | 55.5 | 62.5 |
| Abr | 951 | 753 | 927 | Abr | 468 | 411 | 462 | Abr | 49.2 | 54.6 | 49.8 |
| May | 859 | 767 | 808 | May | 437 | 421 | 329 | May | 50.9 | 54.9 | 40.7 |
| Jun | 987 | 716 | 648 | Jun | 438 | 367 | 364 | Jun | 44.4 | 51.3 | 56.2 |
| Jul | 688 | 707 | 670 | Jul | 254 | 296 | 361 | Jul | 36.9 | 41.9 | 53.9 |
| Ago | 908 | 857 | 857 | Ago | 398 | 431 | 516 | Ago | 43.8 | 50.3 | 60.2 |
| Sep | 647 | 783 | 775 | Sep | 321 | 408 | 492 | Sep | 49.6 | 52.1 | 63.5 |
| Oct | 864 | 879 | 900 | Oct | 432 | 510 | 592 | Oct | 50.0 | 58.0 | 65.8 |
| Nov | 565 | 528 | 678 | Nov | 272 | 297 | 441 | Nov | 48.1 | 56.3 | 65.0 |
| Dic | 596 | 481 | 589 | Dic | 272 | 233 | 349 | Dic | 45.6 | 48.4 | 59.3 |
| Total | 11,535 | 10,619 | 10,109 | Total | 6,350 | 6,291 | 6,515 | Total | 55.0 | 59.2 | 64.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Al igual que los indicadores anteriores no deberían tomarse en cuenta los asuntos rezagados de otros periodos, por lo que a la eficacia corresponde.

Como se mencionó más arriba, sería recomendable obtener indicadores con cifras acumuladas sobre todo para ver productividades, cumplimientos en términos agregados o de periodos más extensos.



Contexto y condiciones en los que opera el *Programa*

Contexto externo

El contexto externo en el que opera el *Programa* en la atención de la problemática señalada, se caracteriza por disparidades económicas entre grupos sociales, empresas e industrias y entre regiones del país, vinculadas a un bajo crecimiento económico, que ha impedido generar suficientes empleos de calidad, y a una baja productividad. Al respecto, estudios recientes sobre las causas del bajo crecimiento de la economía mexicana coinciden al dar cuenta sobre una serie de elementos como la rigidez en el mercado laboral, debilidades institucionales que merman el estado de derecho y la sobrerregulación de la economía. En este contexto, se advierten algunos elementos para impulsar la productividad como la transformación de la estructura de la economía, que movilice los factores de producción a sectores en los que la productividad es mayor; y la necesidad de contar con mercados factoriales eficientes y de brindar certidumbre jurídica a las empresas. Para ello, como parte del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, destaca la estrategia de modernizar los procesos de impartición de justicia laboral para fomentar la certidumbre en las relaciones laborales.¹¹

También, como parte del marco estructural del *Programa*, se debe mencionar la reciente reforma a la LFT de 2012¹², principalmente en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- la relación individual y la incorporación de nuevos supuestos de relación;
- la regulación de la subcontratación;
- la imposición de multas a litigantes que promuevan acciones o recursos dilatorios de los juicios;
- modificaciones a las obligaciones del patrón, rendición de cuentas y la suspensión temporal en el caso de las relaciones colectivas; y,
- disposiciones y requerimientos aplicables a las autoridades y al derecho procesal del trabajo.

A su vez, es necesario subrayar los cambios legales derivados de la reforma constitucional en materia de amparo, según las reformas constitucionales publicadas el 6 de junio de 2011, cuyo proceso se extendió hasta el 2 de abril de 2013, cuando se publicó la nueva redacción de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las modificaciones a cinco leyes secundarias.

Sin duda, la reforma energética y, en su momento la reforma al sistema de salud, también traerán cambios relevantes a la estructura ocupacional y de prestaciones, lo que generará

¹¹ Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, DOF, 30 de agosto de 2013.

¹² Ley Federal del Trabajo, última reforma publicada en DOF el 30 de noviembre de 2012.



cambios en el perfil de necesidades de justicia laboral, considerando que las organizaciones afectadas son importantes empleadores. En torno de estas reformas y la vinculación del *Programa* a dichos cambios, se abundará como parte de la valoración de los procesos de la JFCA en la siguiente fase de campo de la evaluación.

Contexto interno

El contexto interno reciente y las condiciones generales en las que opera el *Programa* están caracterizados principalmente por el predominio numérico de los asuntos individuales respecto de los colectivos (222,279 y 760 asuntos en 2012, respectivamente). También debe considerarse que la atención otorgada a la resolución de conflictos colectivos logró en 2012 el menor número de huelgas estalladas en 23 años. Otros aspectos relevantes respecto del contexto interno se refieren a:

- asuntos colectivos relevantes como la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro;
- el abatimiento en el rezago histórico en asuntos individuales, para el que destacan las acciones de grupos itinerantes de apoyo a la función actuarial;
- el uso de los avances informáticos; y,
- el proceso de las Mesas de Radicación Rápida Regional (MRR).¹³

Respecto de lo anterior, destaca la instrumentación de la estrategia de las MRR que, de acuerdo con la documentación y explicación proporcionada al equipo evaluador, consiste en un proceso administrativo que opera a partir de la recepción de la demanda e involucra a la Oficialía de Partes y abarca hasta la primera diligencia de notificación. Hace uso de la designación de responsables únicos e identificados para cada actividad, la asignación equitativa de las demandas a cada una de las Juntas que las van a atender, la supervisión de la mesa de actuarios, la zonificación y sincronización de las diligencias de notificación, realización de visitas de verificación, registros en el libro de gobierno, entre otros aspectos. Este proceso ha permitido celeridad procesal, el cumplimiento de los plazos reglamentarios en prácticamente todas las radicaciones efectuadas, transparencia en los procesos de trabajo y optimización de recursos humanos y materiales.

De acuerdo con la información facilitada al equipo evaluador, la adopción de las MRR no está determinada por la disponibilidad de recursos humanos. La iniciativa de las MRR surgió de las demandas ciudadanas y coincidió con el cambio de sede de la JFCA y la introducción de procesos tecnológicos.

¹³ Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, *Informe de Labores*, 2012.



A su vez, la auditoría de desempeño que llevó a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al rubro de acciones realizadas para sustanciar los juicios laborales que se promueven para su atención en materia federal, para el ejercicio de 2008,¹⁴ generó acciones promovidas, de las cuales, las más directamente relacionadas con la materia de la presente evaluación corresponden a los rubros listados en el siguiente cuadro.

| Referencia | Rubro |
|--|--|
| 08-0-14100-07-1011-07-003 Recomendación al Desempeño | Cifras reportadas de juicios laborales iniciados, en trámite y concluidos. |
| 08-0-14100-07-1011-07-004 Recomendación al Desempeño | Tramitación de los juicios laborales respecto del cumplimiento de los plazos establecidos para la emisión del acuerdo de radicación del juicio laboral, la notificación a las partes y la celebración de la audiencia de conciliación, demanda, excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas |
| 08-0-14100-07-1011-07-005 Recomendación al Desempeño | Tramitación de los juicios laborales respecto del cumplimiento de los plazos establecidos para la elaboración del proyecto de laudo y su suscripción |
| 08-0-14100-07-1011-07-008 Recomendación al Desempeño | Abatimiento del rezago histórico de los juicios laborales |
| 08-0-14100-07-1011-07-012 Recomendación al Desempeño | Distribución de cargas de trabajo entre el personal notificador, dictaminador y secretario |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA y de la ASF.

En suma, en la operación del *Programa*, los aspectos mencionados condicionan el cometido de resolver los conflictos laborales individuales y colectivos, y otros asuntos vinculados con la relación de trabajo, que se suscitan entre los trabajadores, sindicatos, empresas privadas y organismos descentralizados de competencia federal, en el marco de los procedimientos de la LFT. De igual forma, dichos aspectos influyen en la consecución de los fines de contribuir al establecimiento de condiciones favorables para la inversión nacional y extranjera, así como la creación de empleos; mantener en clima de paz laboral; preservar las fuentes de trabajo de jurisdicción federal y garantizar el acceso de impartición de justicia laboral. De igual forma, juegan un papel determinante en la forma en la que se accionan los medios relativos a emitir resoluciones para la conclusión de asuntos laborales individuales o colectivos, privilegiar la conciliación como un medio

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, 17 de febrero de 2010.



eficaz para la resolución de conflictos laborales y sustanciar el procedimiento de arbitraje para formular resoluciones de calidad, apegadas a derecho. Todo ello, según el árbol de objetivos del *Programa* que se puso a disposición del equipo evaluador.

Condiciones en las que opera el *Programa*

En cuanto a las condiciones en las que opera el *Programa*, sobresalen el comportamiento de los niveles de atención y las diferencias que existen al respecto entre cada una de las Juntas Especiales, así como la existencia de rezagos, tanto históricos, como acumulados, en el periodo reciente. También es clave la situación que se enfrenta por el lado de la suficiencia de los recursos e infraestructura.

Niveles de atención

En cuanto a los niveles de atención, de acuerdo con los TdR de la presente evaluación, se analizó la evolución de los resultados obtenidos por las Juntas Especiales ubicadas en el Distrito Federal, a los meses de diciembre de 2012 y de 2013, tomando los datos del volumen de asuntos derivados en convenios y ejecuciones del *Reporte de Repercusión Económica de los Asuntos Individuales*. Para mejor comprensión, los siguientes apartados inician con los resultados individuales por Junta y se continúa con un análisis por grupo.

2012, individual

En lo individual, en 2012, las tres Juntas que tuvieron el menor número de asuntos derivados en convenios fueron:

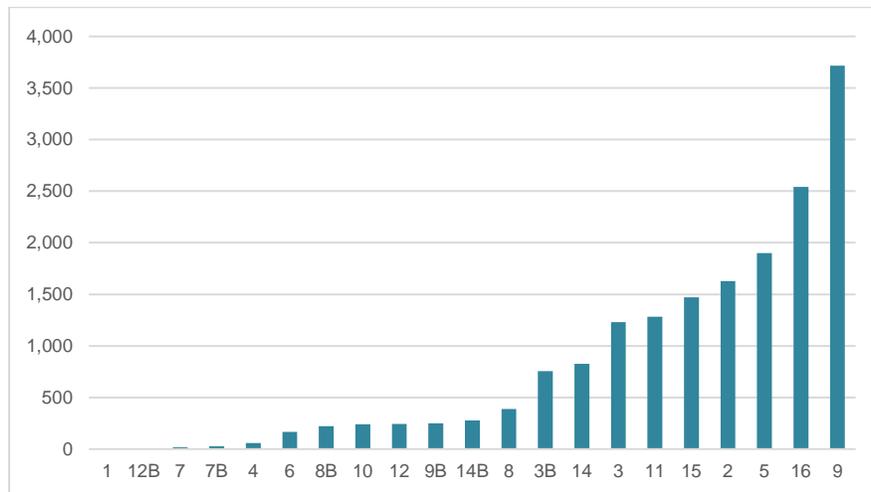
- (1) Afores y empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal (1 asunto);
- (12B) Hidrocarburos (7 asuntos); y,
- (7) Hidrocarburos, (20 asuntos).

Por su parte, las tres Juntas que tuvieron más asuntos derivados en convenios fueron:

- (9) Instituto Mexicano del Seguro Social (3,716 asuntos);
- (16) Industrias Alimenticias, Aceites, Grasas, Empacadoras, Enlatadoras y Embotelladoras (2,540 asuntos); y,
- (5) Industria eléctrica y Telecomunicaciones.



Número de asuntos derivados en Convenio en 2012, por Junta Especial



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Las tres Juntas que tuvieron el menor número de asuntos derivados en ejecuciones fueron:

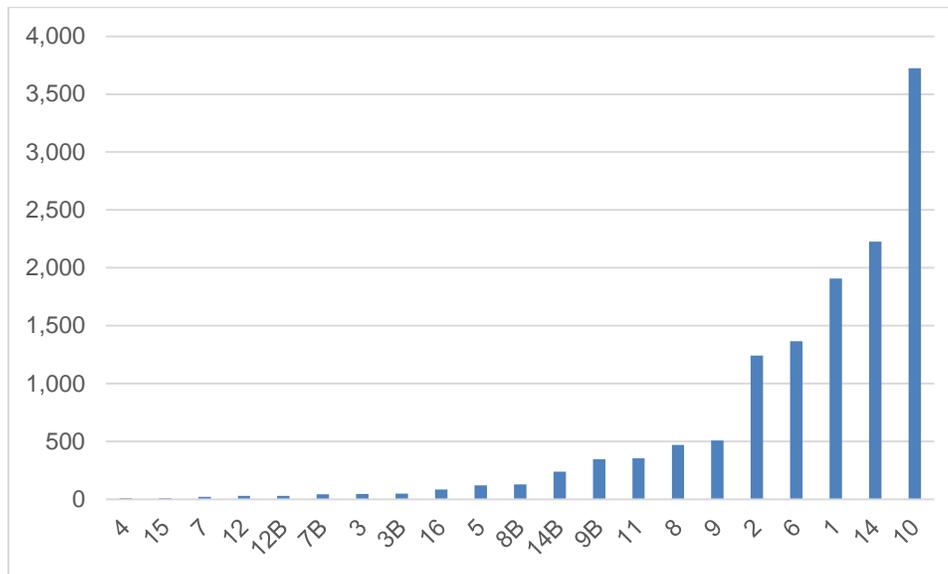
- (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) (10 asuntos);
- (15) Industria Automotriz, Química, Farmacéutica, Celulosa y Papel (10 asuntos); y,
- (7) Hidrocarburos (23 asuntos).

Las tres Juntas que tuvieron más asuntos derivados en ejecuciones fueron:

- (10) Industria Azucarera, Hulera, Papelera, Minera, Metalúrgica, Siderúrgica y Afores (3,724 asuntos);
- (14) Instituciones de Banca y Crédito, Afores, Aseguradoras y demás empresas del sector financiero (2,225 asuntos); y,
- (1) Afores y empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal (1,907 asuntos).



Número de asuntos derivados en Ejecución en 2012, por Junta Especial



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Las Juntas que tuvieron el menor número de asuntos en el total de convenios y ejecuciones fueron:

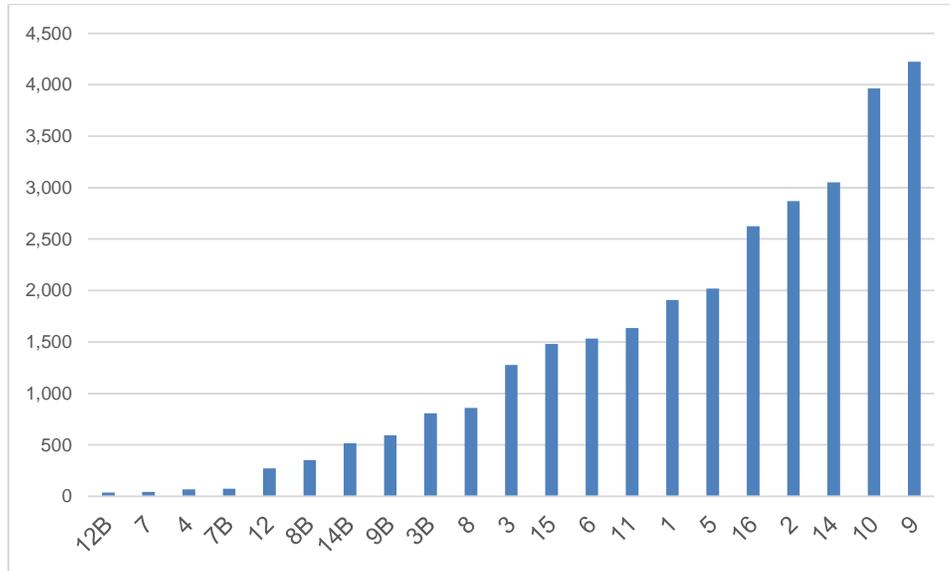
- (12B) Hidrocarburos (37 asuntos);
- (7) Hidrocarburos (43 asuntos); y,
- (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) (68 asuntos)

Las Juntas que tuvieron el mayor número de asuntos en el total fueron:

- (9) Instituto Mexicano del Seguro Social, (4,225 asuntos);
- (10) Industria Azucarera, Hulera, Papelera, Minera, Metalúrgica, Siderúrgica y Afores (3,964 asuntos); y,
- (14) Instituciones de Banca y Crédito, Afores, Aseguradoras y demás empresas del sector financiero (3,052 asuntos)



Número de asuntos totales en 2012, por Junta Especial



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

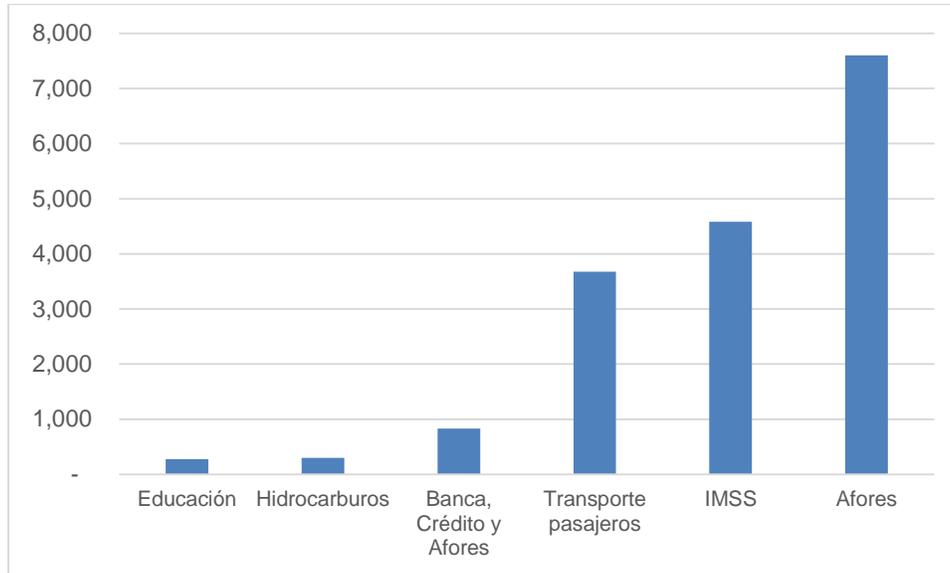
2012, grupos

La clasificación del total de Juntas establecidas en el D.F., divididas por ramas de actividad, resultó en 6 grupos; la clasificación se puede consultar en la carpeta electrónica “Niveles Atención” que se adjunta al presente documento.

El grupo con el menor número de asuntos derivados en convenios fue *Universidades y organismos educativos*¹⁵ (“Educación”), con un total de 278 asuntos, seguido del grupo *Hidrocarburos* con 298.

¹⁵ Del total de los 12 grupos, la junta (14B) Universidades y organismos educativos, conformó un grupo.

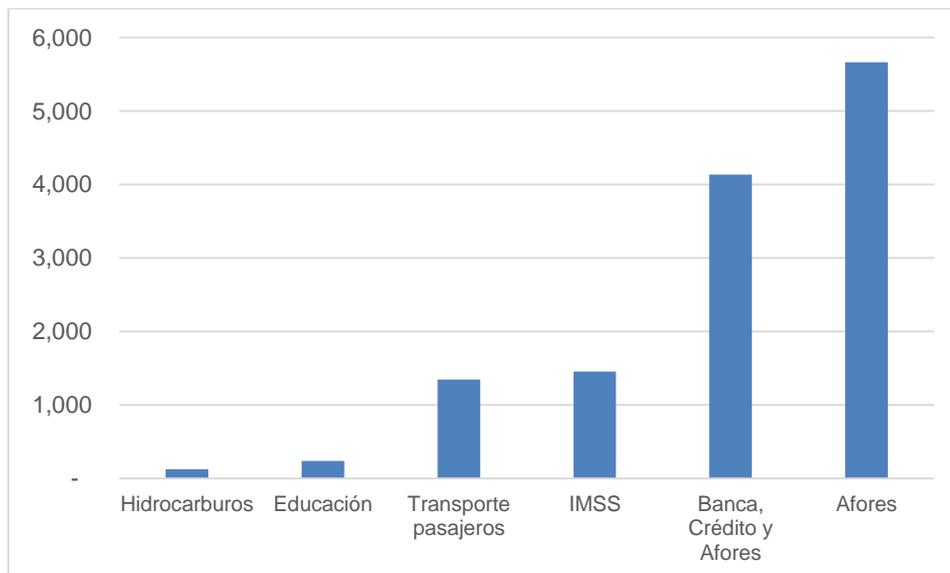
Número de asuntos derivados en Convenio en 2012, por Grupo de actividad



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

El grupo con el menor número de asuntos derivados en ejecuciones fue *Hidrocarburos*, con 127, mientras que el grupo geográfico con el mayor número de asuntos de este tipo fue la Zona Noroeste con 5,907 asuntos.

Número de asuntos derivados en Ejecución en 2012, por Grupo de actividad

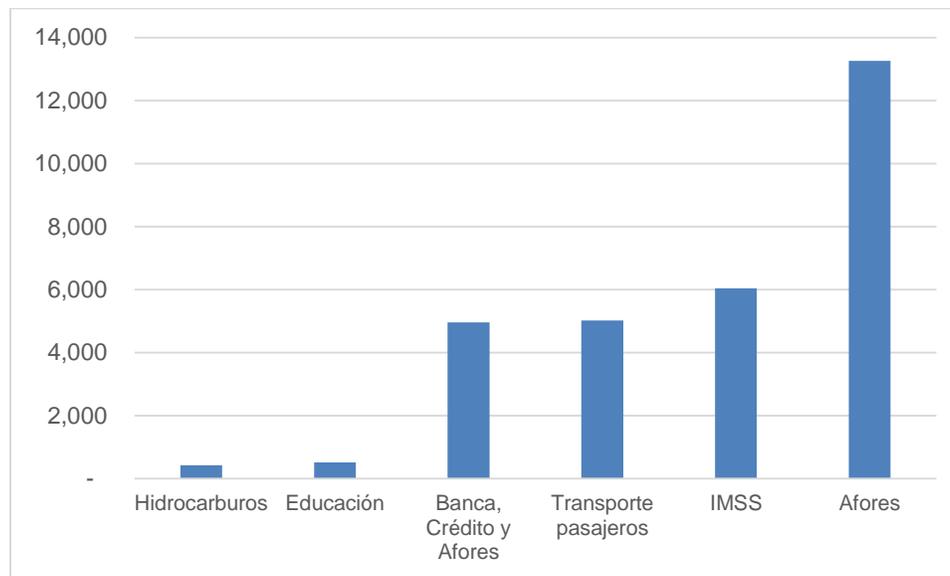


Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.



Por su parte, el grupo con el menor número de asuntos derivados en convenios y ejecuciones fue *Hidrocarburos* con un total de 425 asuntos, mientras que Zona Occidente fue el grupo geográfico con el mayor número de asuntos, con 17,877.

Número de asuntos totales en 2012, por Grupo de actividad



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

2013, individual

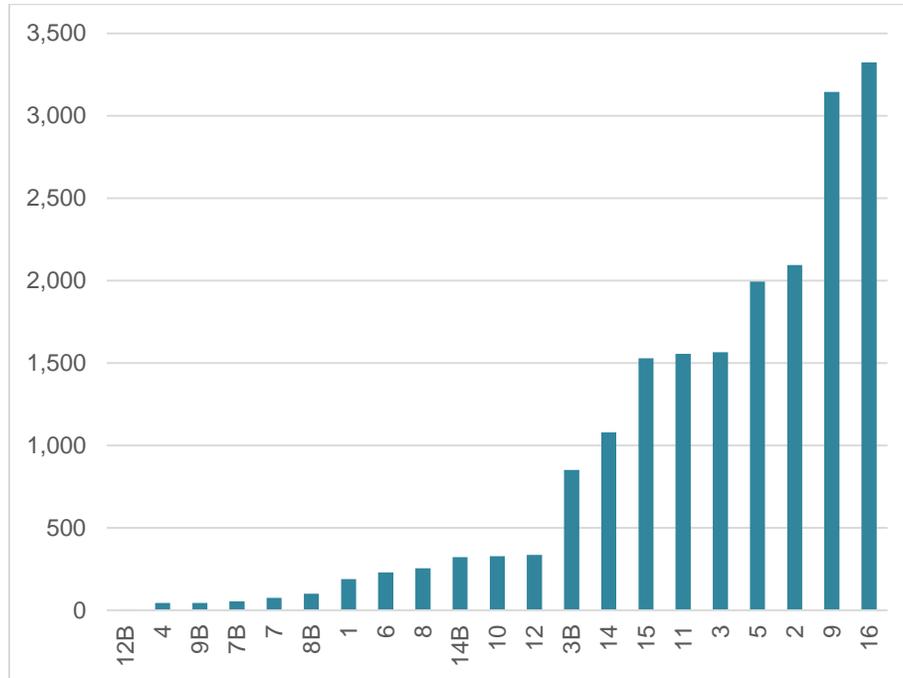
En 2013, en lo individual, las tres Juntas con el menor número de asuntos derivados en convenios fueron:

- (12B) Hidrocarburos (6 asuntos);
- (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) (43 asuntos); y,
- (9B) IMSS (43 asuntos).

Por su parte, las tres Juntas con el mayor número de asuntos derivados en convenios fueron:

- (16) Industrias Alimenticias, Aceites, Grasas, Empacadoras, Enlatadoras y Embotelladoras (3,324 asuntos);
- (9) Instituto Mexicano del Seguro Social (3,145 asuntos); y,
- (2) FNML, Telecomunicaciones y Afores (2,093).

Número de asuntos derivados en Convenio en 2013, por Junta Especial



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Las Juntas con el menor número de asuntos derivados en ejecuciones fueron:

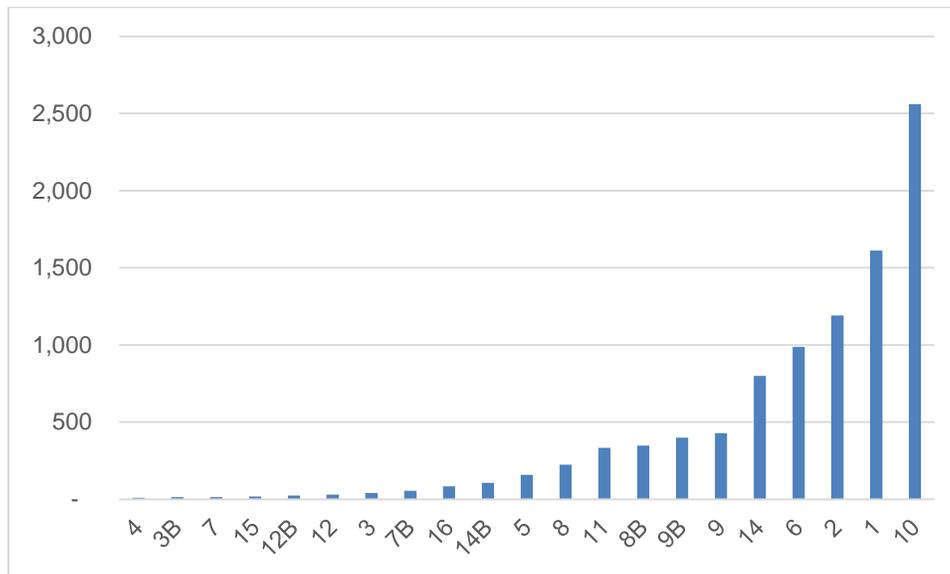
- (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) (11 asuntos);
- (7) Hidrocarburos (15 asuntos); y,
- (3B) Transporte de Pasajeros Marítimos, Fluvial y Terrestre y Servicios Aéreos (15 asuntos).

Las tres Juntas con el mayor número de asuntos derivados en ejecuciones fueron:

- (10) Industria Azucarera, Hulera, Papelera, Minera, Metalúrgica, Siderúrgica y Afores (2,561 asuntos);
- (1) Afores y empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal (1,612 asuntos); y,
- (2) FNML, Telecomunicaciones y Afores (1,191 asuntos).



Número de asuntos derivados en Ejecución en 2013, por Junta Especial



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Las tres Juntas que tuvieron el menor número de asuntos en el total de convenios y ejecuciones fueron:

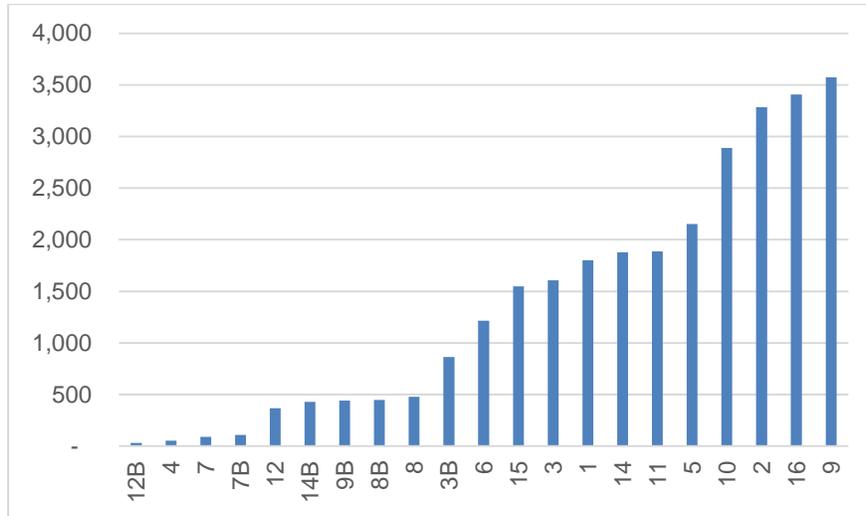
- (12B) Hidrocarburos (30 asuntos);
- (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) (54 asuntos) y,
- (7) Hidrocarburos (89).

Mientras que las tres Juntas que tuvieron el mayor número de asuntos en el total fueron:

- (9) Instituto Mexicano del Seguro Social (3,573 asuntos);
- (16) Industrias Alimenticias, Aceites, Grasas, Empacadoras, Enlatadoras y Embotelladoras (3,408); y,
- (2) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) (3,416 asuntos).



Número de asuntos totales en 2013, por Junta Especial



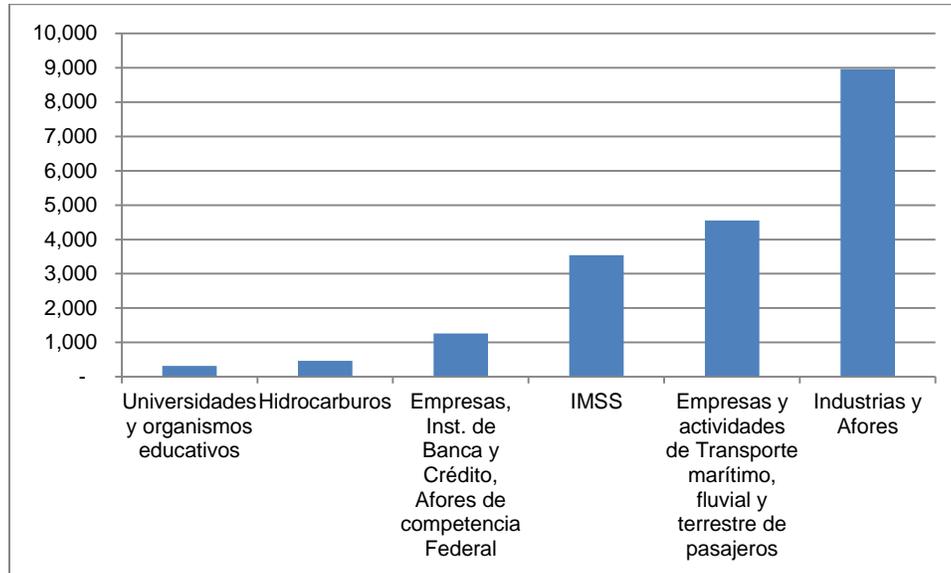
Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

2013, grupos

De acuerdo a la clasificación del total de las Juntas en 6 grupos, el grupo con el menor número de asuntos derivados en convenios fue *Universidades y organismos educativos*, con un total de 321 asuntos, seguido del grupo *Hidrocarburos*, con 470. Por su parte, el grupo con el mayor número de asuntos derivados en convenios fue *Industrias y Afores*, con un total de 8,956 asuntos.



Número de asuntos derivados en Convenio en 2013, por Grupo de actividad

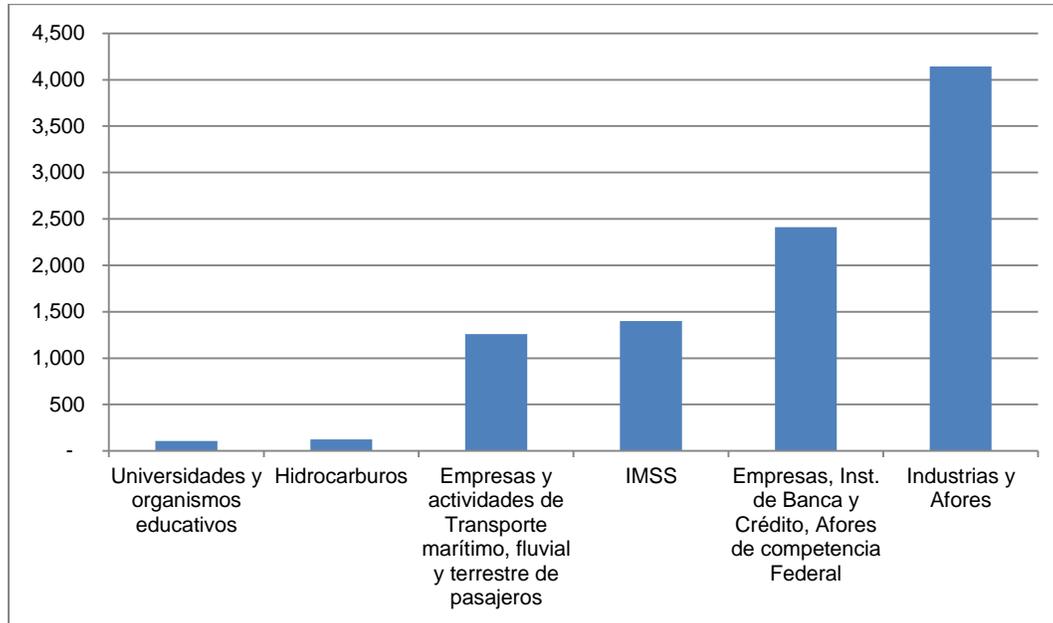


Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

El grupo con el menor número de asuntos derivados en ejecuciones fue *Universidades y organismos educativos*, con un total de 107 asuntos, seguido del grupo *Hidrocarburos* con 125. Por su parte, el grupo con el mayor número de asuntos derivados en ejecuciones fue *Industrias y Afores*, con un total de 4,143 asuntos.



Número de asuntos derivados en Ejecución en 2013, por Grupo de actividad

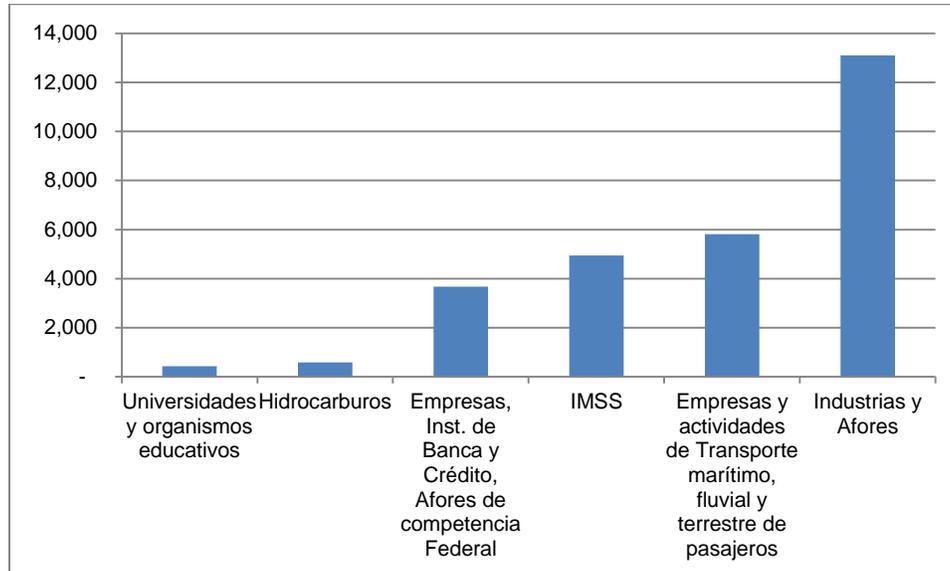


Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Respecto a los grupos que pertenecen a las Juntas establecidas en el D. F., los que presentaron un menor número de asuntos derivados en convenios y ejecuciones fueron *Universidades y organismos educativos* e *Hidrocarburos*, con 428 y 595 asuntos, respectivamente, mientras que *Industrias y Afores* fue el grupo con el mayor número de asuntos, con 13,099.



Número de asuntos totales en 2013, por Grupo de actividad



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Conclusiones

Del análisis de los niveles de atención, se desprende que, en lo individual, la Junta que coincide para ambos años en tener un bajo nivel de asuntos derivados en convenios fue (12B) Hidrocarburos, mientras que (9) Instituto Mexicano del Seguro Social e (16) Industrias Alimenticias, Aceites, Grasas, Empacadoras, Enlatadoras y Embotelladoras, tuvieron un elevado número de asuntos, en ambos años.

Por su parte (7) Hidrocarburos y (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML), tuvieron un bajo número de asuntos derivados en ejecuciones en ambos años, mientras que (1) Afores y empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, coincidió en ser una de las Juntas con el mayor número de asuntos.

En el total de asuntos derivados en convenios y ejecuciones, las juntas (4) Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML) e (12B) Hidrocarburos, tuvieron un bajo número de asuntos en ambos años.

Rezago

Por lo que hace al rezago, según el reporte de *Expedientes en Trámite en Fase de Instrucción por Junta Especial*, al mes de diciembre de 2013 había 250 asuntos rezagados de 2006 y años anteriores, de los cuales 21 son competencia de Juntas Especiales ubicadas en el D. F. y 229 de Juntas foráneas. En cuanto a los asuntos



rezagados de los años 2007 a 2013, éstos sumaron 47,958 en el caso de las Juntas Especiales ubicadas en el D. F. y 108,570 en las Juntas foráneas, sumando un total de 156,528 asuntos. La Junta foránea con mayor rezago fue la (20), ubicada en Guadalupe, Nuevo León con 7,372 asuntos, y en el D. F., la Junta Especial con más rezago fue la (5) Industria Eléctrica y Telecomunicaciones.

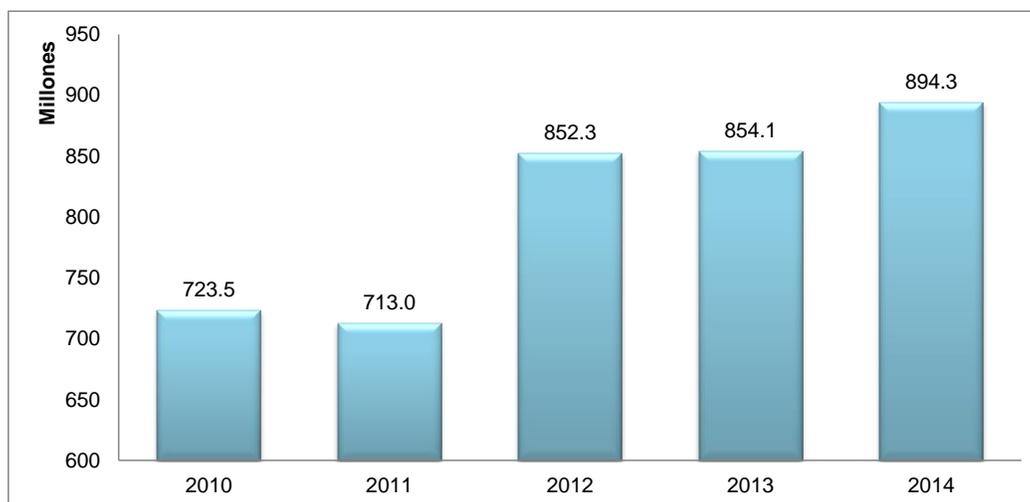
Suficiencia de recursos

En cuanto a la suficiencia de los recursos y de acuerdo con la información registrada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el presupuesto asignado a la JFCA en 2013 a través del *Programa* ascendió a \$854,090,491 pesos, 0.2% mayor en términos reales al del año previo. En 2014, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, el presupuesto asignado al *Programa* ascendió a \$913,754,297 pesos, lo que representa un crecimiento de 4.7% en términos reales respecto de 2013.

Desde una perspectiva de mediano plazo, y a través del análisis de la trayectoria del presupuesto asignado al *Programa* de 2010 a 2013, se observa que hubo un crecimiento importante en su asignación presupuestaria en 2012, que creció 19.5% en términos reales respecto al año inmediato anterior (2011); año que por cierto registró un decremento de (-) 1.5% real, con respecto a 2010. De 2010 a 2014, el presupuesto asignado ha observado un crecimiento acumulado de 23.6% en términos reales.

Presupuesto Asignado al Programa

(Millones de pesos a precios de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, varios años.

En cuanto a la estructura del gasto, el gasto corriente conforma la mayor parte del total, en contraposición al gasto en inversión. En concreto, el gasto destinado a los servicios



personales absorbe más del 80% del presupuesto asignado. Se observa que en 2013 se registró una disminución de 3 puntos porcentuales en la proporción del gasto en servicios personales sobre el total. Una de las principales limitantes del Programa parece ser la falta de personal especializado que desahogue el rezago y atienda la demanda, por lo que el detalle del gasto en servicios personales debe revisarse.

El gasto en inversión física está vinculado con las facilidades con que cuenta el personal para realizar su trabajo, incluyendo la disponibilidad del equipo suficiente para la automatización y mejor desahogo de los procesos. Este tipo de gasto tiene una participación menor en el total del presupuesto asignado al Programa y ha perdido peso considerablemente en la estructura del gasto desde 2010.

No obstante lo anterior, a nivel de proyectos, la JFCA se ha beneficiado desde 2013 mediante recursos destinados a la digitalización de expedientes, para optimizar su manejo y tiempos de respuesta en los juicios.

Estructura porcentual del Gasto del Programa

| Año | Gasto Corriente | | | Gasto de Inversión |
|------|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | Servicios Personales | Gastos de operación | Otros de corriente | Inversión Física |
| 2010 | 83.8 | 13.5 | 0.0 | 2.6 |
| 2011 | 83.4 | 14.7 | 0.0 | 1.9 |
| 2012 | 84.9 | 14.7 | 0.0 | 0.4 |
| 2013 | 81.8 | 14.1 | 3.8 | 0.4 |
| 2014 | 82.4 | 15.9 | 1.7 | 0.0 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP (Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Presupuesto de Egresos de la Federación 2014).

Respecto de los recursos humanos, se ha detectado una falta de personal en todas las áreas de la JFCA. Al hacer un análisis comparativo entre cargas de trabajo con la plantilla de personal, se detecta que su evolución no ha sido proporcional: mientras que en 2006 se atendieron 211,528 juicios¹⁶, al cierre de 2013 se habían atendido 397,711, lo que representa un incremento del 88%, que no corresponde con el aumento de la plantilla, que fue de 31%, al pasar de 1,832 a 2,399 servidores públicos, de los cuales 1,143 corresponden a personal jurídico (47%). Ello significa que los juicios per cápita han

¹⁶ Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (DOF), 13 de diciembre de 2013.



incrementado un 33% para el personal jurídico y un 43% para el total de la plantilla en áreas sustantivas.

Por otro lado, a pesar de que la JFCA ha definido a la *Conciliación Laboral* como uno de sus 4 ejes estratégicos para el periodo 2013-2018¹⁷, se detecta una carencia de personal especializado para atender este eje. De acuerdo con la información obtenida en la página de internet de la Junta, hay 40 servidores públicos conciliadores repartidos entre las 66 Juntas existentes. De manera desagregada; 27 Juntas no cuentan con este tipo de servidores públicos, 37 tienen uno cada una y sólo dos Juntas tienen 2 servidores públicos conciliadores.

Para ejemplificar esta situación, en el siguiente cuadro se muestran las 10 Juntas del D.F. que cuentan con MRR, además de la Junta número 15, a manera de contraste. Solamente 3 Juntas con MRR cuentan con servidores públicos conciliadores, además de la Junta 15, que cuenta con dos servidores públicos conciliadores.

Personal de las Juntas Especiales radicadas en el D. F.

| Puesto / Junta | 1 | 6 | 7 | 7 Bis | 8 | 8 Bis | 9 | 9 Bis | 12 | 12 Bis | 15 |
|--|---|---|---|-------|---|-------|---|-------|----|--------|----|
| Presidente de la Junta Especial | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Funcionario Conciliador en Asuntos Individuales | 1 | | | | | | 1 | 1 | | | 2 |
| Funcionario Conciliador | | 1 | | | | | | | | | |
| Auxiliar de Junta Especial | 4 | 1 | 5 | 3 | 7 | 12 | 8 | 5 | 3 | 3 | 2 |
| Auxiliar de Junta Especial Eventual | | 2 | | | | | | | | | |
| Subcoordinador Ejecutivo de Servicios Especializados | | | | | | | | | | | |
| Secretario de Junta Especial o de Acuerdos | 4 | 4 | 5 | 5 | 8 | 5 | 7 | 7 | 4 | 3 | 2 |
| Supervisor de Área de Control de Gestión | 1 | | | | 1 | | | | | | |

¹⁷ Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (DOF), 13 de diciembre de 2013.



| Puesto / Junta | 1 | 6 | 7 | 7 Bis | 8 | 8 Bis | 9 | 9 Bis | 12 | 12 Bis | 15 |
|--|---|---|---|-------|---|-------|---|-------|----|--------|----|
| Supervisor de Área de Peritajes y Diligencias | | | | | | 1 | | | | | |
| Profesional Dictaminador de Servicios Especializados Actuario Judicial | 7 | 3 | 5 | 5 | 7 | 6 | 6 | 7 | 5 | 5 | 3 |
| Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 |

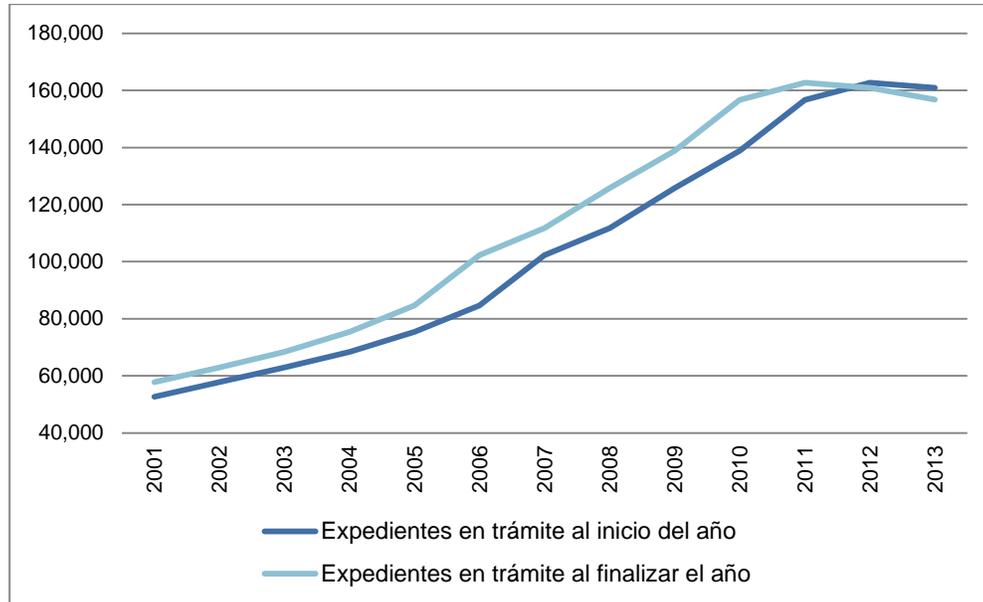
Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

De acuerdo con la información contenida en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, a mediados de 2013¹⁸ existían 12 servidores públicos conciliadores, que significa un avance considerable, comparados con los 40 que existen actualmente. Sin embargo, lo anterior no se ha traducido en un mayor número de asuntos conciliados. Entre 2012 y 2013, el número de asuntos conciliados presentó una caída de 19.3%, al pasar de 27,054 a 21,845. Una explicación posible, es que buena parte de estos servidores públicos conciliadores, se han empleado en otras tareas que también son acuciantes, como es la resolución de amparos, que han aumentado desde la entrada en vigor de las reformas a la LFT y a la Ley de Amparo.

¹⁸ DOF; 13 de diciembre de 2013.



Expedientes en Fase de *Instrucción*



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Si se analiza la tendencia del número de expedientes tratados por tipo de fase de los últimos 13 años, en la primera fase; la de *Instrucción*, se observa un crecimiento exponencial, sobre todo a partir de 2005, con un periodo de moderación a partir de 2011. Sin embargo, en el gráfico anterior claramente se puede observar que durante el periodo de análisis de diez años hasta 2011, los expedientes en trámite al finalizar el año son mayores a los de inicio del año, lo que sin duda lleva a un rezago crónico de expedientes en la etapa de *Instrucción*. Ello queda claramente evidenciado en la tasa acumulada de crecimiento de expedientes en trámite al inicio del año para el periodo 2001-2013, que es de 205% y en la tasa de crecimiento promedio anual de 9.8%, mientras que los expedientes al finalizar el año han crecido menos, a tasas acumuladas de 171% y 8.7% anual, respectivamente.

Por su parte, los expedientes en trámite al finalizar el año en fase de *Dictamen*, presentan la mayor tasa de crecimiento de las fases aquí presentadas, con un valor de 330% acumulado y una tasa anualizada promedio de prácticamente 13%. Respecto a los *Amparos*, éstos han mostrado las menores tasas de crecimiento, aunque son considerables, con un valor acumulado en el periodo de 151% y una tasa promedio anual de 9.7%.



Tasas de Crecimiento de los Expedientes, por Fase del Proceso. Periodo 2001-2013.

| Fase del Proceso | Acumulado | Promedio Anual |
|---|--------------|----------------|
| INSTRUCCIÓN | | |
| Expedientes en trámite al inicio del año | 205.6 | 9.8 |
| Expedientes en trámite al finalizar el año | 171.3 | 8.7 |
| DICTAMEN | | |
| Expedientes en trámite al finalizar el año | 330.0 | 12.9 |
| Carga de trabajo de la JFCA (<i>Instrucción y Dictamen</i>) | 204.2 | 9.7 |
| AMPAROS | | |
| Expedientes en trámite al finalizar el año | 151.0 | 8.0 |
| TOTAL | | |
| Expedientes en trámite al finalizar el año | 192.6 | 9.4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la JFCA

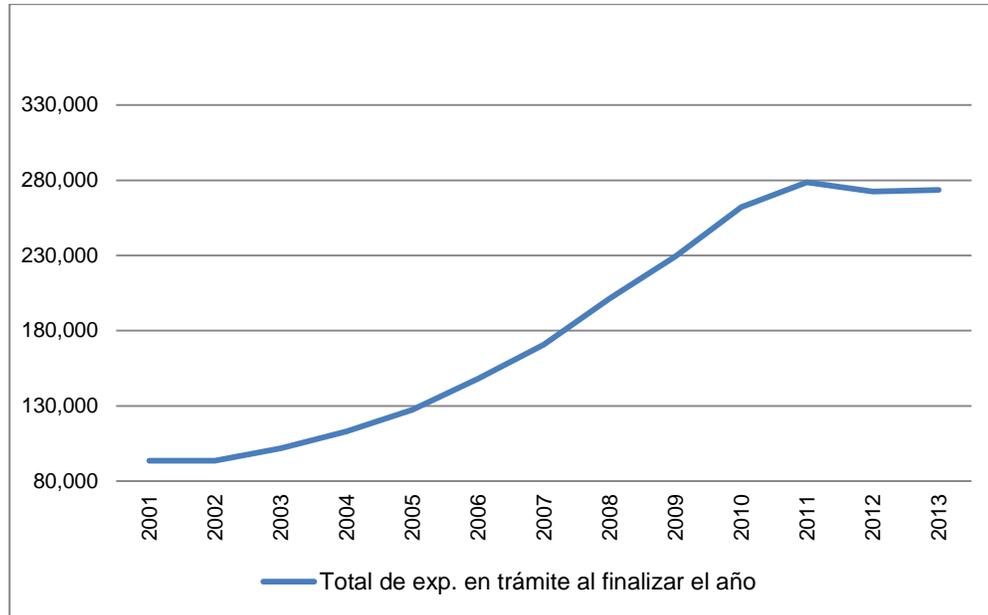
Finalmente, el total de expedientes de estas 3 fases ha presentado a su vez un comportamiento exponencial en su trayectoria de los últimos 13 años, con una tasa de crecimiento anual de 9.4% y una tasa acumulada de 192.6%. En el gráfico siguiente se aprecia claramente este crecimiento que cesa hasta 2011, para estabilizarse en 2012 y 2013; sin embargo, la dinámica mostrada años antes, ha dejado un número considerable de expedientes rezagados.

Este importante aumento de expedientes tratados en las diferentes juntas de la JFCA, no corresponde en ningún momento con el número de personal y en concreto jurídico, considerando que estas fases son eminentemente jurídicas, contratado en los últimos 13 años. La tabla anterior ayuda a identificar cuál de las fases ha tenido mayor dinamismo en el número de expedientes y por lo tanto hacia dónde deben dirigirse los recursos humanos y materiales para paliar el rezago.

De hecho, el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) es muy consciente de esta situación, de tal manera que en su Acuerdo del 21 de marzo de 2013, reconoce la urgente necesidad de atender los rezagos acumulados en los últimos años, los históricos anteriores a 2006 y los acumulados a partir de ese año, además de hacer frente a las nuevas disposiciones de la LFT que entraron en vigor en diciembre de 2012. Para tal fin, requeriría un aumento en el presupuesto de \$145,183,630.34, lo que representa un 17% del presupuesto ejercido en 2013.



Total de Expedientes en trámite al finalizar el año



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Este aumento del presupuesto en términos porcentuales no es equivalente a la dinámica de crecimiento de los expedientes en las fases antes ya citadas, sin embargo, podría representar un avance significativo en la dirección necesaria. De cualquier forma, se infiere la necesidad de lograr un aumento presupuestario aún mayor.

Otra agravante es el tiempo promedio en que se desahogan los expedientes. Los nuevos retos generados por las reformas incluyen límites de tiempo para ciertos procesos, por ejemplo el concluir juicios de despido en un periodo no mayor a 12 meses. Si se analiza el promedio de meses en que se lleva cada caso en las diferentes Juntas, ya sea en las que tienen MRR, como en las demás, en el D. F. y a nivel nacional, es evidente que se está lejos de alcanzar dicha meta. Se observa que, si bien los expedientes se desahogan en un promedio de 50 meses, las Juntas que llevan casos del IMSS sobrepasan este promedio, llevándose para ello 64 meses y, por el contrario, la Junta 1, que atiende casos de Afores, tarda alrededor de 30 meses, menos de la mitad.

También se observa que, en la mayor parte de las Juntas, se registró una caída en el número de meses para desahogar los casos, con la excepción de las Juntas dedicadas a casos de IMSS; por ello es importante reforzar la operación de estas Juntas. En el cuadro que se muestra a continuación, se hace un breve análisis del costo promedio de los juicios, medido en el promedio de meses en que se desahogan.



| Junta o Localidad | Costo promedio de juicios medido en el promedio de meses para su desahogo | | | |
|--|---|-----------|-----------|-----------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Juntas 7, 7B, 12, 12B (PEMEX) | 58 | 43 | 36 | 54 |
| Juntas 8, 8B, 9, 9B (IMSS) | 64 | 60 | 61 | 52 |
| Junta 1 (Afores y Empresas Administradas en Forma Directa por el Gobierno Federal) | 30 | 38 | 24 | 29 |
| Junta 6 (Industrias Textil y Afores) | 57 | 64 | 30 | 35 |
| Promedio Total MRR | 52 | 51 | 38 | 43 |
| TOTAL Distrito Federal | 52 | 46 | 44 | 47 |
| TOTAL Foráneo | 49 | 41 | 36 | 41 |
| TOTAL NACIONAL | 50 | 43 | 39 | 43 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la JFCA.

Si se hiciera un cálculo del número de meses, adicionales a los 12 que indica la norma, en que tardan en desahogarse los asuntos, el costo que ello implica compensaría un aumento en el presupuesto a la JFCA para mejorar su productividad y así disminuir los meses promedio en que se resuelven los expedientes.

Con relación a los recursos de tecnologías de la información, se tiene que la cantidad de operaciones que se realizan al mes, más de 400 mil, satura en ocasiones la capacidad de los servidores informáticos con los que cuenta el *Programa*, particularmente la capacidad de procesamiento central, lo cual guarda correlación con el mantenimiento y desarrollo de los sistemas de información. Se debe considerar aumentar la capacidad de la infraestructura (informática y física) en las Juntas Especiales del interior del país, a fin de que sea posible instrumentar las mismas soluciones informáticas que operan en el D. F.



Descripción global de los procesos

De conformidad con el artículo 1º del Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la JFCA es un Tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita, integrada por igual número de las o los representantes de trabajadoras o trabajadores y los representantes de las Patronas o Patronos y uno del Gobierno, que tiene a su cargo la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores y los patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas¹⁹.

En el artículo 4º del reglamento citado se establece que para el despacho de los asuntos de su competencia, la JFCA contará con las áreas jurídicas y administrativas siguientes:²⁰

- Pleno;
- Presidenta o Presidente de la Junta;
- Secretaría General de Acuerdos, Conciliación y Asuntos Colectivos;
- Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales;
- Secretaría General de Consultoría y Asuntos Jurídicos;
- Coordinación General de Administración; y,
- Juntas Especiales.

De acuerdo con el *Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos* de la JFCA²¹, le corresponde a la Secretaría General de Acuerdos y Conflictos Colectivos, actualmente denominada Secretaría General de Acuerdos, Conciliación y Asuntos Colectivos, como área responsable directamente relacionada con la operación del *Programa* y la prestación de los servicios al público usuario, los procesos descritos en el siguiente cuadro, orientados a las finalidades que se indican en cada caso.

| Proceso | Finalidad |
|-----------------------------|--|
| Procesos Sustantivos | |
| Ordinario. | Coordinar el trámite y resolución de los conflictos colectivos y los procedimientos de huelga, ya sea por vía conciliatoria o mediante la emisión de un laudo. |

¹⁹ Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 2013.

²⁰ Ídem.

²¹ Fecha de elaboración: 1º de abril de 2003.



| Proceso | Finalidad |
|---|--|
| Conciliación. | Impulsar y privilegiar la conciliación como el más ágil y eficaz mecanismo para prevenir y resolver los conflictos, procurando el arreglo conciliatorio de las partes en los juicios en todas las etapas del procedimiento, así como promover la conciliación fuera de juicio. |
| Procesos de Soporte | |
| Registro de Contratos Colectivos de Trabajo, nuevos de primer depósito. | Registrar de manera confiable los contratos colectivos de trabajo, convenios colectivos y reglamentos interiores de trabajo de las empresas de competencia Federal, cuidando que todos ellos reúnan los requisitos legales para su registro. |
| Conflictos Colectivos de Naturaleza Económica. | Resolver los conflictos colectivos de naturaleza jurídica y económica de competencia Federal, desde su presentación hasta su resolución, privilegiando la conciliación. |
| Titularidad de Contrato Colectivo. | Resolver los juicios de titularidad de contratos colectivos de trabajo desde su presentación hasta su resolución, privilegiando la conciliación. |
| Sanción y Aprobación de Convenios Colectivos. | Revisar que los convenios colectivos celebrados entre las partes no contengan cláusulas contrarias a la moral, al derecho o las buenas costumbres para su aprobación. |
| Requerimientos e Incompetencias. | Registrar de manera confiable los contratos colectivos de trabajo, convenios colectivos y reglamentos interiores de trabajo de las empresas de competencia federal, cuidando que todos ellos reúnan los requisitos legales para su registro. A diferencia del proceso de Registro de Contratos Colectivos de Trabajo, nuevos de primer depósito, señala el curso de acción cuando procede el acuerdo de incompetencia. |
| Huelgas Estalladas y Remate. | Tramitar y resolver los conflictos de huelga, desde su estallamiento hasta que se pronuncie la resolución que ponga fin al conflicto. |
| Extraordinario. | Tramitar conforme a derecho los conflictos colectivos en materia de huelga, desde la presentación del pliego de peticiones con emplazamiento a huelga, hasta su estallamiento procurando el avenimiento y acuerdo entre las partes, ordenando el archivo del expediente en caso de convenio entre las partes, desistimiento del sindicato o su incomparecencia a la audiencia de conciliación. |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Asimismo, de acuerdo al manual referido, a la Secretaría de Asuntos Individuales, actualmente Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales, como área



responsable de la prestación de los servicios al público usuario, le corresponden los procesos señalados en el siguiente cuadro.

| Proceso | Finalidad |
|---|--|
| Procesos Sustantivos | |
| Ordinario. | Tramitar y resolver los conflictos individuales, ya sea por vía conciliatoria o en arbitraje mediante la emisión de un laudo, todo ello con apego a derecho. |
| Ejecución. | Obligar a cumplir con el laudo condenatorio y convenios para satisfacer la pretensión de las partes que obtuvo. |
| Tercería y Preferencia de Créditos. | Determinar si el bien motivo del embargo es del dominio de terceros ajenos al juicio y en la tercerías de preferencias de créditos, definir quien tiene derechos preferentes del crédito sobre el producto del bien o bienes embargados en relación con la parte que obtuvo. |
| Especial. | Atender el trámite de los conflictos que se planteen correspondientes a los supuestos que establece la LFT en el artículo 892, apegándose a los términos y condiciones que prevé dicha ley. |
| Paraprocesales o Voluntarios. | Realizar diligencias solicitadas y que requieran la intervención de la Junta Especial siempre que no exista controversia. |
| Procesos de Soporte | |
| Conciliación. | Impulsar la conciliación como el más ágil y eficaz mecanismo para prevenir y resolver los conflictos laborales individuales, procurando el arreglo conciliatorio de las partes en los juicios en todas las etapas del procedimiento así como promover la conciliación fuera de juicio. |
| Tramitar exhortos, cotejos, inspecciones y diligencias. | Lograr en menos tiempo el desahogo de las diligencias solicitadas para enviarse oportunamente a las juntas foráneas. |
| Designación de peritos foráneos en materias contable, administrativa, avalúos, plazas petroleras, ingeniería, otras y desahogo de periciales. | Elabora los dictámenes periciales cumpliendo con las normas de calidad, imparcialidad y oportunidad determinada para dar cumplimiento en las formalidades previstas en la ley laboral. |
| Designación y desahogo de peritajes médicos. | Lograr la emisión de los dictámenes médicos en el menor tiempo posible para impartir una justicia pronta y expedita. |
| Designación y desahogo de peritajes por honorarios. | Elaborar los dictámenes periciales en el menor tiempo posible cumpliendo las normas de calidad, imparcialidad y oportunidad determinada para dar cumplimiento en las formalidades en LFT. |



| Proceso | Finalidad |
|--|--|
| Ante el Jurado de Responsabilidades. | Determinar la posible responsabilidad de los representantes de los trabajadores y patrones que integran las Juntas Especiales. |
| Calificación de Impedimentos y Excusas. | Recibir el escrito por el que se plantee la excusa formulada por los representantes del gobierno, de los trabajadores y patrones, ante las Juntas Especiales y los Auxiliares, así como el escrito de denuncia formulado por alguna de las partes. |
| Quejas y Denuncias. | Detectar e identificar para prevenir, corregir y sancionar en su caso, las conductas administrativas irregulares. |
| Trámite de Nombramiento de Representantes por faltas temporales o definitivas. | Registrar el acta de elección de los representantes propietarios y suplentes que integrarán las Juntas Especiales y tramitar sus renunciaciones, faltas temporales o definitivas. |
| Trámite de supervisión a Juntas Especiales. | Cumplir estrictamente las Juntas Especiales con la tramitación del procedimiento conforme a la LFT. |
| Apoyo técnico-jurídico a Juntas Especiales. | Coordinar con los Presidentes de las Juntas Especiales, los problemas de carácter jurídico, procedimental y administrativo que se les presenten, así como evaluar la formación profesional del personal jurídico, establecer mecanismos que den cumplimiento inmediato a los programas extraordinarios de las Juntas Especiales, asimismo promover la solución de los conflictos individuales mediante la conciliación y unificar criterios jurídicos para emitir resoluciones de calidad con estricto apego de derecho. |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

De acuerdo al manual citado, se puede apreciar que en la operación del *Programa* y en la prestación de los servicios al público usuario, también interviene la Secretaría General de Asuntos Jurídicos y Documentación, actualmente Secretaría General de Consultoría y Asuntos Jurídicos, en lo que se refiere al tramo de control que se desarrolla a raíz de la tramitación de amparos que se interponen en contra de las resoluciones de la JFCA, pero sólo en la calidad de los procesos de soporte que se muestran en el siguiente cuadro.

| Proceso | Finalidad |
|---|--|
| Procesos de Soporte | |
| Tramitar las demandas de amparo que se interponen en contra de las resoluciones relativas a los asuntos colectivos. | Lograr tramitar las demandas de amparo de su incumbencia con la mayor celeridad posible. |



| Proceso | Finalidad |
|--|--|
| Procesos de Soporte | |
| <p>Formular oportunamente los informes que deban rendirse a la Autoridad Judicial correspondiente en los Juicios de Amparo en asuntos colectivos y en su caso las interlocutorias de suspensión.</p> | <p>Formular oportunamente los informes que deben rendirse por las diferentes autoridades correspondientes en los juicios de amparo en asuntos colectivos en su caso las interlocutorias de suspensión.</p> |
| <p>Integrar los elementos necesarios para comprobar ante las autoridades respectivas la legalidad de los actos reclamados en los asuntos colectivos y en su caso de remitir el expediente laboral, vigilar la correcta integración de la carpeta que contenga los testimonios de las constancias indispensables en los términos de la Ley de Amparo.</p> | <p>Formular oportunamente los informes que deben remitirse a la autoridad judicial correspondiente en los juicios de amparo en asuntos colectivos e individuales en apoyo a las Juntas Especiales.</p> |
| <p>Formular proyectos de acuerdos y oficios que deban presentarse para la firma de servidores públicos en los asuntos colectivos.</p> | <p>Formular los proyectos de acuerdos y oficios que deben presentar a firma de los servidores públicos.</p> |
| <p>Informar de inmediato al Presidente de la Junta por conducto de las áreas respectivas sobre resoluciones de suspensión, otorgamiento de fianzas y contrafianzas para su debida observancia en los asuntos colectivos.</p> | <p>Formular oportunamente los informes que deben rendirse a la autoridad judicial correspondiente en los juicios de amparo en asuntos colectivos.</p> |
| <p>Llevar el registro y control de las Audiencias Incidentales y Constitucionales en los juicios de amparo.</p> | <p>Llevar registro y control de audiencias incidentales y constitucionales.</p> |
| <p>Remitir las ejecutorias en los juicios de garantías a las Juntas Especiales, como la documentación en cada caso.</p> | <p>Remitir a las Juntas Especiales las ejecutorias emitidas en los juicios de amparo.</p> |



| Proceso | Finalidad |
|---|--|
| Procesos de Soporte | |
| Asesorar a los Presidentes de las Juntas Especiales en las resoluciones que emitan y que sean señaladas como Autoridad Responsable, así como en el trámite de sus respetivos juicios de amparo. | Asesorar cuando se solicita a los Presidentes de las Juntas Especiales en las resoluciones que emiten, en el trámite de sus respectivos juicios de amparo. |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Derivado de la reforma a la LFT de 2012, al momento en que se lleva a cabo la presente evaluación, los procesos antes descritos se encuentran en proceso de revisión. Además de la modificación del marco legal, se debe considerar la causal de actualización relativa a la automatización de las actividades, que ha surtido efectos en los años recientes, pero que no se ha plasmado en los documentos normativos respectivos.

No obstante que más adelante se abundará en el inventario y los procesos del Programa cuando se presente el Modelo General de Procesos, a continuación se profundiza en la descripción del procesamiento de los asuntos individuales y en el proceso de MRR.

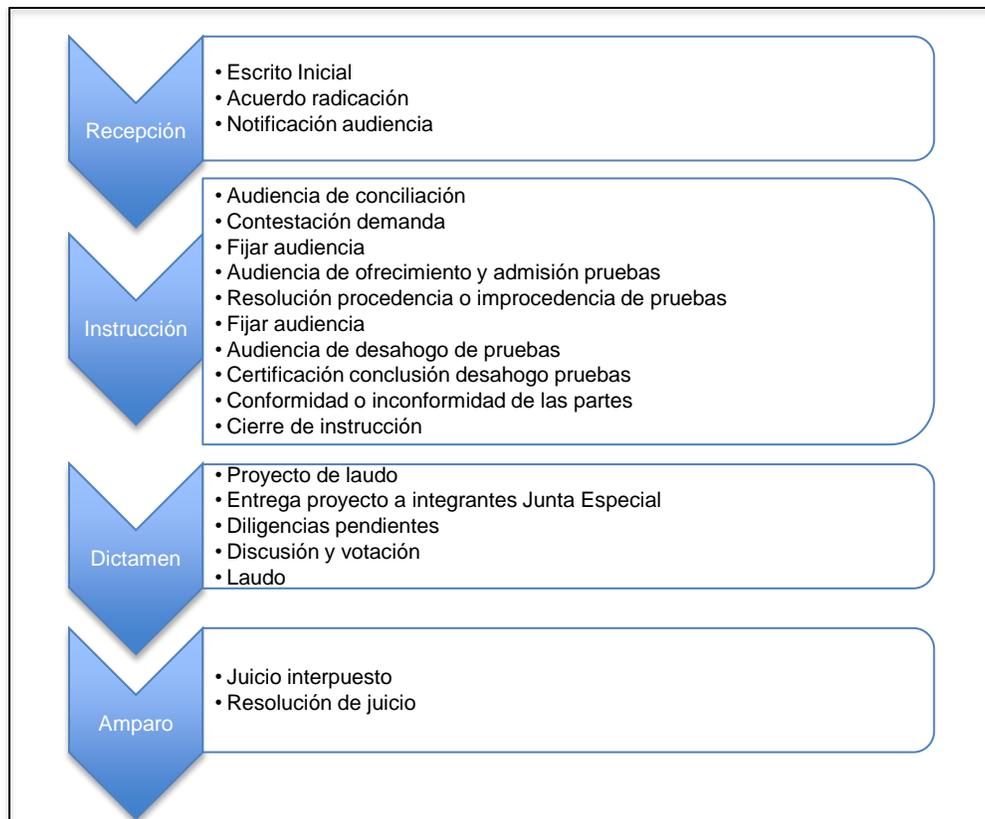
Asuntos Individuales

De acuerdo a los procesos contenidos en el *Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos* de la JFCA, en términos generales, el procesamiento de los asuntos individuales comprende cuatro grandes etapas, a saber: *Recepción, Instrucción, Dictamen y Amparo*.

1. En cuanto a la *Recepción*, ésta se inicia con la presentación del escrito inicial de demanda en la Oficialía de Partes, la cual es turnada al Secretario de Acuerdos de la Junta Especial que corresponda para la elaboración del auto de radicación en el que se prevenga o señale la fecha de la audiencia de conciliación, demanda, excepciones y admisión de pruebas, el cual se notifica a las partes.
2. En la etapa de *Instrucción* se lleva a cabo la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, desahogo de pruebas, formulación de alegatos y manifestación de conformidad o inconformidad de las partes, y se concluye cuando se declara cerrada la instrucción
3. En la etapa de *Dictamen*, se elabora el proyecto de laudo, se lleva a cabo la audiencia en la Junta Especial en caso de existir alguna diligencia pendiente, transcurrida la cual se lleva a cabo la discusión y votación por parte de los integrantes de la Junta

Especial, en función de lo que el proyecto se eleva a laudo, el cual se emite y notifica a las partes, tras lo cual está sujeto a la interposición de juicio de amparo directo.

4. En la etapa de *Amparo*, se incluyen las actividades derivadas de que se interpuso juicio de amparo y de su resolución, ya sea que se conceda el amparo a quien lo promovió o se confirme la resolución de la JFCA.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Se externó al equipo evaluador que la reforma a la LFT implicará llevar a cabo cambios en los procesos en lo que se refiere a los siguientes supuestos y causales para generar o actualizar la normatividad respectiva:

- Cuantificación salarial;
- Avisos de rescisión;
- Procesos de seguridad social;
- Conciliación a lo largo de todo el curso del juicio y formas para darlo por concluido;
- Personalidad de los litigantes;
- Caducidad;
- Cierres de instrucción;

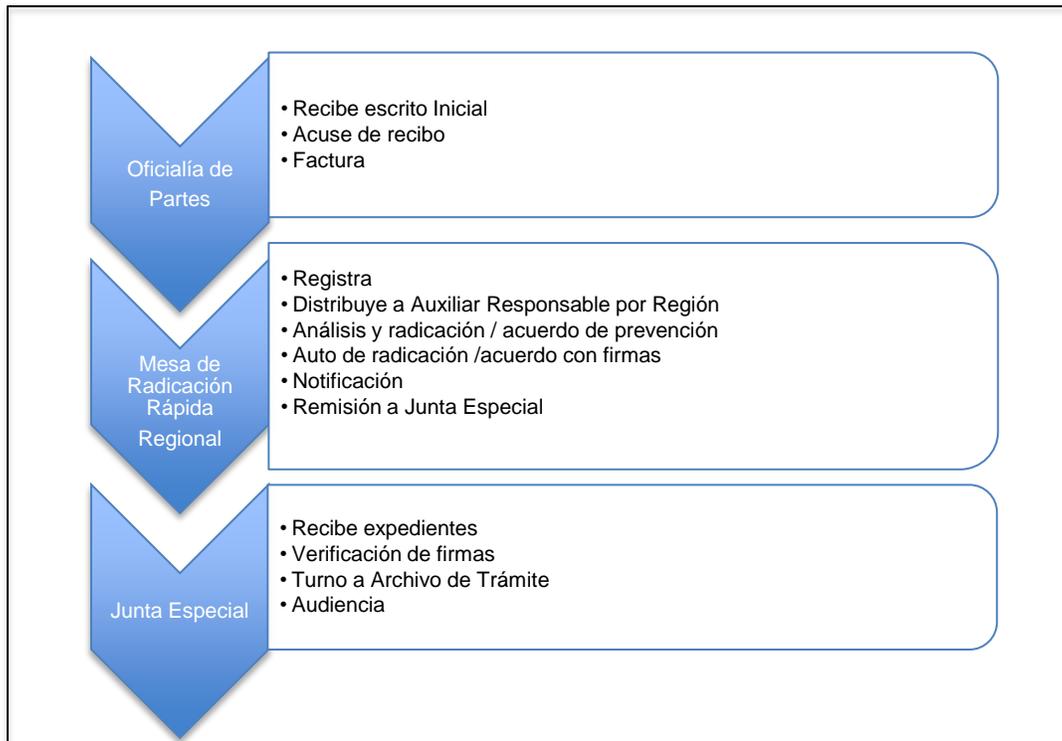


- Competencias por territorio; y,
- Incorporación de derechos humanos e igualdad.

Al respecto, adicionalmente al diseño del proceso, se deberán tomar en cuenta los recursos que se requieren para ponerlos en práctica y las cargas de trabajo e impactos que van a acarrear.

Mesas de Radicación Rápida Regional (MRR)

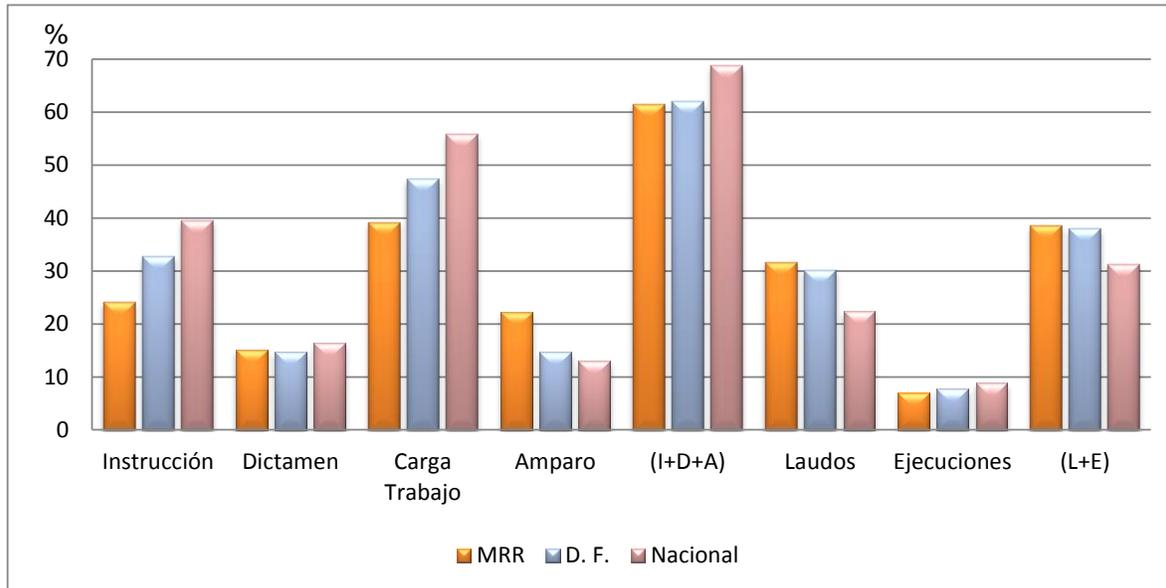
En lo que hace al Proceso de Soporte *Mesas de Radicación Rápida Regional* (MRR) del Manual de Organización y Procesos, la Oficialía de Partes Común de Asuntos Individuales recibe las demandas de los usuarios en las ventanillas especiales, imprime el acuse de recibo en el que se detalla los documentos y anexos, forma paquetes y factura las demandas para su envío a la MRR. La MRR recibe y registra las demandas y distribuye al Auxiliar Responsable por Región, quien junto con el Secretario de Acuerdos analiza y radica las demandas o emite acuerdo de prevención girando los exhortos respectivos, enseguida genera la carátula del expediente en el sistema, imprime y registra en la base de datos; el Secretario de Acuerdos, previo a la notificación, recaba las firmas de los Representantes en el auto de radicación o de acuerdo, a excepción de aquellos casos en los que los usuarios solicitan la radicación y la notificación inmediata al momento de la presentación de la demanda, se turna al actuario para la notificación y el emplazamiento respectivo, quien recibe, notifica y devuelve a la Mesa de Enlace Regional respectiva y se remite el expediente a la Junta Especial correspondiente, con diez días de anticipación a la fecha de audiencia. En la Junta Especial la mesa de enlace recibe los expedientes estampando en la factura correspondiente la fecha y hora de recepción y el nombre y la firma del responsable, después de lo cual el archivista de la Mesa de Enlace de la Junta Especial verifica que el expediente contenga las firmas de los Representantes y el Auto de Radicación firmado, en caso de que sí las contenga, lo turna al Archivo de Trámite de la Junta Especial para la celebración de la audiencia de Ley, en caso de que no las contenga, lo turna a los Representantes de la Junta Especial para recabar las firmas respectivas.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

En un breve análisis de las diferentes fases del proceso de los expedientes en trámite para 2013, se observa que en la primera fase, la de *Instrucción*, el porcentaje de expedientes es menor en las Juntas que tienen MRR, que en el promedio de las Juntas del D. F. y en el promedio del total de Juntas a nivel nacional. Una hipótesis posible, es que precisamente con las MRR se desahoga más rápidamente la primera fase del proceso. Sin embargo, para generalizar las MRR a todas las Juntas de la JFCA, será necesario fortalecer al personal que tiene a su cargo la Secretaría General de y Asuntos Individuales; que es el área que conduce el trabajo de las MRR.

Porcentaje de Expedientes en Trámite por fase del Proceso
(2013)



Notas. MRR = Mesas de radicación Rápida. (I + D + A) = Suma de porcentajes en las fases de Instrucción, Dictamen y Amparo. (L + E) = Suma de porcentajes en las fases de Laudos y ejecuciones.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

A fin de examinar la hipótesis antes planteada, con la información que ofrece el sistema de evaluación del desempeño antes mencionado, se pudo realizar un ejercicio inicial de análisis de la productividad de las Juntas Especiales que han adoptado el proceso de MMR en el D. F.

El punto de partida de dicho análisis es el objetivo principal de la JFCA, que es la impartición de justicia laboral, a partir de resoluciones transparentes, ágiles, con absoluta imparcialidad y equidad, y con estricto apego a derecho en los conflictos laborales. Para cumplir con este objetivo, es indispensable que los procesos de las Juntas Especiales, se lleven a cabo de manera ágil y eficiente. Con el fin de detectar problemas, fallas, así como posibles cuellos de botella en los procesos, se analizó la información al mes de diciembre de 2013, del reporte Expedientes en Trámite por Fase del Proceso Laboral (5 Etapas).

Este reporte divide el proceso de atención de conflictos en 5 etapas o fases, a saber:

- Instrucción;
- Dictamen;
- Amparos;
- Laudos; y,
- Ejecución.



Se seleccionaron algunos datos del reporte con los que se construyeron indicadores, en especial para las fases de *Instrucción* y *Dictamen*, a partir de los que se obtuvieron los hallazgos que se describen a continuación.

Como primer punto se cruzó la información de los expedientes en trámite por fases del proceso con la plantilla del personal de la JFCA del D.F., y se estimó el porcentaje de la carga de expedientes por cada proceso. De la plantilla del personal solamente se seleccionó al personal con puestos clave en los procesos de *Instrucción* y *Dictamen*.

Plantilla de personal jurídico de la JFCA del D.F.

| Funcionario conciliador | Auxiliar de Junta | Auxiliar de Junta Especial Eventual | Secretario de Acuerdos | Secretario de Acuerdos Eventual | Profesional Dictaminador de Servicios Especializado Actuario Judicial | Profesional Dictaminador de Servicios Especializado Actuario Judicial Eventual | Otros | Total |
|-------------------------|-------------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------------------|---|--|-------|-------|
| 15 | 90 | 19 | 87 | 21 | 104 | 7 | 17 | 360 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Plantilla de personal jurídico de las Juntas Especiales seleccionadas

| Junta Especial | Presidente de Junta Especial | Funcionario conciliador | Auxiliar de Junta Especial | Secretario de Acuerdos | Actuario Judicial | Profesional Dictaminador de Servicios Especializado Actuario Judicial | Supervisor de área de peritajes y diligencias | Total |
|----------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------|-------------------|---|---|-------|
| Junta 1 | 1 | 1 | 4 | 4 | 0 | 6 | 0 | 16 |
| Junta 6 | 1 | 3 | 4 | 4 | 1 | 4 | 0 | 17 |
| Junta 7 | 1 | 0 | 5 | 6 | 4 | 1 | 0 | 17 |
| Junta 7 Bis | 1 | 1 | 3 | 5 | 0 | 4 | 0 | 14 |
| Junta 8 | 1 | 0 | 7 | 8 | 0 | 7 | 0 | 23 |
| Junta 8 Bis | 1 | 0 | 12 | 5 | 1 | 5 | 1 | 24 |
| Junta 9 | 1 | 1 | 8 | 7 | 0 | 6 | 0 | 23 |
| Junta 9 Bis | 1 | 1 | 5 | 7 | 4 | 3 | 0 | 21 |
| Junta 12 | 1 | 0 | 3 | 4 | 0 | 5 | 0 | 13 |
| Junta 12 bis | 1 | 0 | 3 | 3 | 0 | 5 | 0 | 12 |
| Junta 15 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 3 | 0 | 10 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.



Como se observa en el cuadro siguiente, la cantidad de expedientes en trámite es muy diferente en cada Junta Especial, mientras que la Junta 5 tiene el mayor número de expedientes en la fase de *Instrucción*, con 6,897 expedientes a diciembre del 2013, la Junta Especial 7 bis, sólo tiene en la misma fase 297, la diferencia es significativa. Por otro lado, la plantilla de personal en la JFCA es muy heterogénea, ya que hay Juntas que cuentan con 10 personas de perfil jurídico y otras con más de veinte. Se infiere que la plantilla de cada Junta Especial debiera estar en función su carga de trabajo, como en el caso de las juntas 8, 8 Bis, 9 y 9 Bis, que reciben demandas contra el IMSS, que entre todas suman un total de 51,725 expedientes en las cinco etapas, lo que representa una fuerte carga de trabajo, cabe señalar que del total de Juntas, estas cuatro tienen una excesiva sobrecarga de trabajo, debido al gran volumen de expedientes que tienen en todas las fases, lo que representa un riesgo de que el personal de las Juntas se vea rebasado por la sobrecarga de trabajo y el rezago en las distintas fases de *Instrucción* se incremente en lugar de abatirse.

Asimismo, en las Juntas antes señaladas, llama la atención la cantidad de expedientes en la fase de Amparo, ya que entre las cuatro Juntas dedicadas al IMSS suman un total de 22,983 en esta fase, por lo que sería conveniente indagar por qué razón en estas Juntas hay tantos expedientes en la fase, con el objetivo de detectar posibles problemas que se presenten de manera repetida y buscar posibles soluciones, para así aligerar la carga en la fase de *Amparo*.

Expedientes en Trámite por Fase del Proceso Laboral (5 etapas)
(Diciembre de 2013)

| Junta Especial | Instrucción | Dictamen | Carga de Trabajo | Amparos | Sub-total Carga de trabajo + Amparos | Laudo | Ejecución | Total de las cinco etapas |
|----------------|-------------|----------|------------------|---------|--------------------------------------|-------|-----------|---------------------------|
| 1 | 1,904 | 2,184 | 4,088 | 486 | 4,574 | 2,770 | 844 | 8,188 |
| 2 | 5,040 | 954 | 5,994 | 445 | 6,439 | 2,050 | 321 | 8,810 |
| 3 | 797 | 89 | 886 | 346 | 1,232 | 1,773 | 533 | 3,538 |
| 3B | 1,254 | 368 | 1,622 | 814 | 2,436 | 960 | 195 | 3,591 |
| 4 | 357 | 300 | 657 | 597 | 1,254 | 1,364 | 271 | 2,889 |
| 5 | 6,867 | 709 | 7,576 | 1,498 | 9,074 | 2,497 | 386 | 11,957 |
| 6 | 3,732 | 240 | 3,972 | 852 | 4,824 | 3,425 | 591 | 8,840 |
| 7 | 759 | 251 | 1,010 | 1,445 | 2,455 | 559 | 256 | 3,270 |
| 7B | 297 | 171 | 468 | 905 | 1,373 | 885 | 397 | 2,655 |
| 8 | 2,865 | 3,436 | 6,301 | 3,784 | 10,085 | 2,580 | 572 | 13,237 |
| 8B | 3,882 | 2,553 | 6,435 | 2,280 | 8,715 | 4,028 | 871 | 13,614 |
| 9 | 1,899 | 2,863 | 4,762 | 1,271 | 6,033 | 5,867 | 826 | 12,726 |



| Junta Especial | Instrucción | Dictamen | Carga de Trabajo | Amparos | Sub-total Carga de trabajo + Amparos | Laudo | Ejecución | Total de las cinco etapas |
|-------------------|---------------|---------------|------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------|
| 9B | 2,309 | 3,176 | 5,485 | 2,303 | 7,788 | 3,960 | 400 | 12,148 |
| 10 | 3,022 | 1,297 | 4,319 | 261 | 4,580 | 3,405 | 1,721 | 9,706 |
| 11 | 2,070 | 1,221 | 3,291 | 995 | 4,286 | 1,678 | 1,068 | 7,032 |
| 12 | 446 | 70 | 516 | 594 | 1,110 | 678 | 131 | 1,919 |
| 12B | 562 | 185 | 747 | 401 | 1,148 | 506 | 55 | 1,709 |
| 14 | 4,893 | 101 | 4,994 | 699 | 5,693 | 2,846 | 1,315 | 9,854 |
| 14B | 2,131 | 760 | 2,891 | 746 | 3,637 | 1,332 | 218 | 5,187 |
| 15 | 1,769 | 282 | 2,051 | 62 | 2,113 | 722 | 242 | 3,077 |
| 16 | 1,124 | 370 | 1,494 | 655 | 2,149 | 347 | 175 | 2,671 |
| Total D.F. | 47,979 | 21,580 | 69,559 | 21,439 | 90,998 | 44,232 | 11,388 | 146,618 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Debido a la disparidad detectada, se calculó la carga de trabajo por puesto clave, al dividir el número total de expedientes por fase entre el total del personal jurídico por función, para así observar el número de expedientes que corresponden a cada servidor público.

Considerando las Juntas del D. F., en la fase de *Instrucción* la carga de trabajo es de 132.2 expedientes por persona, pero al desagregar la información por Junta Especial se observa que la Junta 7 Bis es la que tiene menos carga por persona, con un total de 21.4 expedientes, y la Junta 6 es la que más carga refleja con 219 expedientes por persona.

Productividad del personal por etapa

JFCA del Distrito Federal

| Puesto | Instrucción | Dictamen | Amparo | Subtotal | Laudo | Ejecución | Total cinco etapas |
|-------------------------------------|-------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|
| Funcionario conciliador | 3,198.60 | 1,438.67 | 1,429.27 | 6,066.53 | 2,948.80 | 759.20 | 9,774.53 |
| Auxiliar de Junta Especial | 533.10 | 239.78 | 238.21 | 1,011.09 | 491.47 | 126.53 | 1,629.09 |
| Auxiliar de Junta Especial Eventual | 2,525.21 | 1,135.79 | 1,128.37 | 4,789.37 | 2,328.00 | 599.37 | 7,716.74 |
| Aux. Junta Especial + Aux Eventual | 465.82 | 5,395.00 | 5,359.75 | 22,749.50 | 11,058.00 | 2,847.00 | 36,654.50 |
| Secretario de Acuerdos | 551.48 | 248.05 | 246.43 | 1,045.95 | 508.41 | 130.90 | 1,685.26 |
| Secretario de Acuerdos Eventual | 2,284.71 | 1,027.62 | 1,020.90 | 4,333.24 | 2,106.29 | 542.29 | 6,981.81 |



| Puesto | Instrucción | Dictamen | Amparo | Subtotal | Laudo | Ejecución | Total cinco etapas |
|---|---------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------------|
| Secretario de acuerdos + Secretario de ac. Eventual | 440.17 | 197.98 | 196.69 | 834.84 | 405.80 | 104.48 | 1,345.12 |
| Profesional Dictaminador de Servicios Especializados Actuario Judicial | 461.34 | 207.50 | 206.14 | 874.98 | 425.31 | 109.50 | 1,409.79 |
| Profesional Dictaminador de Servicios Especializados Actuario Judicial Eventual | 6,854.14 | 3,082.86 | 3,062.71 | 12,999.71 | 6,318.86 | 1,626.86 | 20,945.43 |
| Otros | 2,822.29 | 1,269.41 | 1,261.12 | 5,352.82 | 2,601.88 | 669.88 | 8,624.59 |
| Total Plantilla | 133.28 | 59.94 | 59.55 | 252.77 | 122.87 | 31.63 | 407.27 |

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la JFCA.

En la fase de *Dictamen*, la carga de trabajo por persona disminuye significativamente. En el D. F. la carga es de 59.4 expedientes por persona, las que menor carga de trabajo tienen en esta fase es la Junta 12 con cinco expedientes por persona y de nuevo la Junta 7, con 12.4 expedientes por persona y la que más carga refleja es la Junta 9 Bis con 151.2 expedientes por persona y la Junta 8 con 149.4 expedientes por persona, de tal manera que de nueva cuenta se evidencia la sobrecarga de trabajo para las Juntas que atienden asuntos del IMSS.

**Productividad por persona.
JFCA del Distrito Federal**

| Junta Especial | Fase de Instrucción | Fase de Dictamen |
|----------------|---------------------|------------------|
| Junta 1 | 119.00 | 136.50 |
| Junta 6 | 219.53 | 14.12 |
| Junta 7 | 44.65 | 14.76 |
| Junta 7 Bis | 21.214 | 12.214 |
| Junta 8 | 124.5 | 149.4 |
| Junta 8 Bis | 155.28 | 102.12 |
| Junta 9 | 82.6 | 124.4 |
| Junta 9 Bis | 109.95 | 151.24 |
| Junta 12 | 31.9 | 5.0 |



| Junta Especial | Fase de Instrucción | Fase de Dictamen |
|---------------------|---------------------|------------------|
| Junta 12 Bis | 46.83 | 15.42 |
| Junta 15 | 176.9 | 28.2 |
| Junta 16 | 160.8 | 25.6 |
| Juntas D. F. | 132.28 | 59.94.7 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA

Al revisar los indicadores de la fase de *Instrucción*, se observa que no necesariamente la excesiva o poca carga de trabajo se refleja en un mejor o peor desempeño, de tal manera que al analizar el indicador de procesos terminados entre el total de expedientes en proceso, se observa que en las mesas analizadas del D. F., el porcentaje es de 38%, es decir, que 38 de cada 100 expedientes que se tienen en el total de Juntas se cierran en la fase de *Instrucción*.

Al desagregar la información por Junta Especial, se observa que el mejor desempeño en este rubro lo tienen la Junta 1 y la Junta 9, con un 60% de expedientes con procedimientos terminados respecto al total de expedientes en fase de *Instrucción*; el desempeño más bajo se observa en la Junta 12 Bis, con 18% de procesos terminados. El contraste entre estas Juntas es significativo, en las Juntas 1 y 9, seis de cada diez expedientes pasan a la fase de *Dictamen*, mientras que en la Junta 12 Bis, sólo 1.8% de los expedientes pasa a fase de *Dictamen* y el restante se quede en fase de *Instrucción*, con lo que se corre el riesgo de generar cuellos de botella e incrementar significativamente el rezago en la fase de *Instrucción*, por lo que sería conveniente conocer si el personal de la Junta 12 Bis es insuficiente (se puede observar en el cuadro del personal jurídico para las mesas seleccionadas, que la Junta 12 Bis sólo cuenta con 13 personas en dicha plantilla) y si cuenta los insumos necesarios para incrementar su productividad en esta fase.

Fase de Instrucción

| Junta Especial | Procedimientos terminados/Total de exp. en proceso | Expedientes en trámite al mes de diciembre de 2013 |
|----------------|--|--|
| Junta 1 | 60% | 40% |
| Junta 6 | 33% | 67% |
| Junta 7 | 37% | 63% |
| Junta 7 Bis | 47% | 53% |
| Junta 8 | 38% | 62% |



| Junta Especial | Procedimientos terminados/Total de exp. en proceso | Expedientes en trámite al mes de diciembre de 2013 |
|-------------------------|--|--|
| Junta 8 Bis | 38% | 62% |
| Junta 9 | 60% | 40% |
| Junta 9 Bis | 46% | 54% |
| Junta 12 | 38% | 62% |
| Junta 12 Bis | 18% | 82% |
| Junta 15 | 28% | 72% |
| Junta 16 | 52% | 48% |
| Juntas del D. F. | 38% | 62% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Respecto a los procesos terminados, es importante analizar la vía por la cual concluyó el proceso, ya que de esta manera se puede detectar la calidad del cierre, por lo que se desagregó la información por vía de terminación o conclusión.

**Procedimientos terminados
JFCA del Distrito Federal**

| Vía de conclusión | Total Expedientes | Proceso terminado/ Expedientes en trámite al inicio de mes+ Demandas recibidas | Conciliación/ Procedimientos terminados |
|------------------------------------|-------------------|--|---|
| a) Conciliación y/o Desistimiento | 5,599 | 7% | 19% |
| b) Incompetencia | 2,177 | 3% | 8% |
| c) Acumulación | 439 | 1% | 2% |
| d) Caducidad, prescripción y otros | 4,231 | 5% | 15% |
| e) Cierre de instrucción | 16,535 | 21% | 57% |
| Total | 28,981 | 38% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Como se puede ver en el cuadro anterior, en la JFCA del D. F., al mes de diciembre de 2013, hubo un total de 28,981 expedientes con proceso terminado, pero, al desagregar la información, se observa que solamente un 19% se dio por la vía de la *Conciliación y/o Desistimiento*.

Es importante subrayar este punto, ya que la *Conciliación* es un elemento clave para disminuir la carga de trabajo y agilizar los procesos en las Juntas Especiales. A pesar de que en los últimos años se han incrementado de manera continua los expedientes que concluyen por este medio, se debe continuar el esfuerzo para incrementar el número de personas dedicadas a la *Conciliación* en todas las Juntas, así como proveerlas de la infraestructura tecnológica necesaria, para así aumentar la productividad en la conclusión de expedientes por este medio, ya que en la medida que la vía de *Conciliación* vaya en aumento, en los expedientes que llegan mes con mes a las Juntas Especiales, habrá mayor oportunidad de abatir los rezagos existentes.

Procedimientos terminados en fase de *Instrucción*, por Junta Especial

| Junta Especial | a) Conciliación y/o Desistimiento | b) Incompetencia | c) Acumulación | d) Caducidad, prescripción y otros | e) Cierre de instrucción |
|-------------------------|-----------------------------------|------------------|----------------|------------------------------------|--------------------------|
| Junta 1 | 15% | 46% | 0 | 0 | 39% |
| Junta 6 | 11% | 2% | 0% | 69% | 18% |
| Junta 7 | 28% | 1% | 5% | 17% | 48% |
| Junta 7 Bis | 10% | 1% | 1% | 0% | 88% |
| Junta 8 | 10% | 1% | 0% | 12% | 72% |
| Junta 8 Bis | 9% | 2% | 0% | 11% | 78% |
| Junta 9 | 8% | 2% | 0% | 27% | 63% |
| Junta 9 Bis | 12% | 3% | 0% | 4% | 80% |
| Junta 12 | 12% | 1% | 3% | 21% | 64% |
| Junta 12 Bis | 24% | 0% | 6% | 0% | 70% |
| Junta 15 | 25.6% | 32.4% | 0.3% | 3.1% | 38.6% |
| Junta 16 | 72% | 4% | 0% | 1% | 23% |
| Juntas del D. F. | 19% | 8% | 2% | 15% | 57% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

En el cuadro anterior se presenta la información desagregada de los procesos terminados por Junta Especial; y se observa que hay una marcada heterogeneidad al interior de las Juntas. Mientras que en la Junta 16 un 72% de expedientes concluyeron por la vía de la *Conciliación y/o Desistimiento*, en el resto de las Juntas Especiales los porcentajes son significativamente más bajos, en particular los casos de las Juntas 8 bis y 9, en las que el porcentaje de cierre por esta vía es menor al 10% (8% y 9% respectivamente), mientras que las Juntas 7, 12 bis y 15 se encuentran en un rango del 24 al 28 por ciento de expedientes terminados por esta vía. Por lo anterior, sería recomendable analizar las razones por las cuales se presentan estas diferencias. ¿Qué factores propician que en la Junta 16 la mayoría de los expedientes cierren por la vía de la *Conciliación y/o*



Desistimiento? Al responder esta pregunta se podrían replicar estos factores en el resto de las Juntas Especiales.

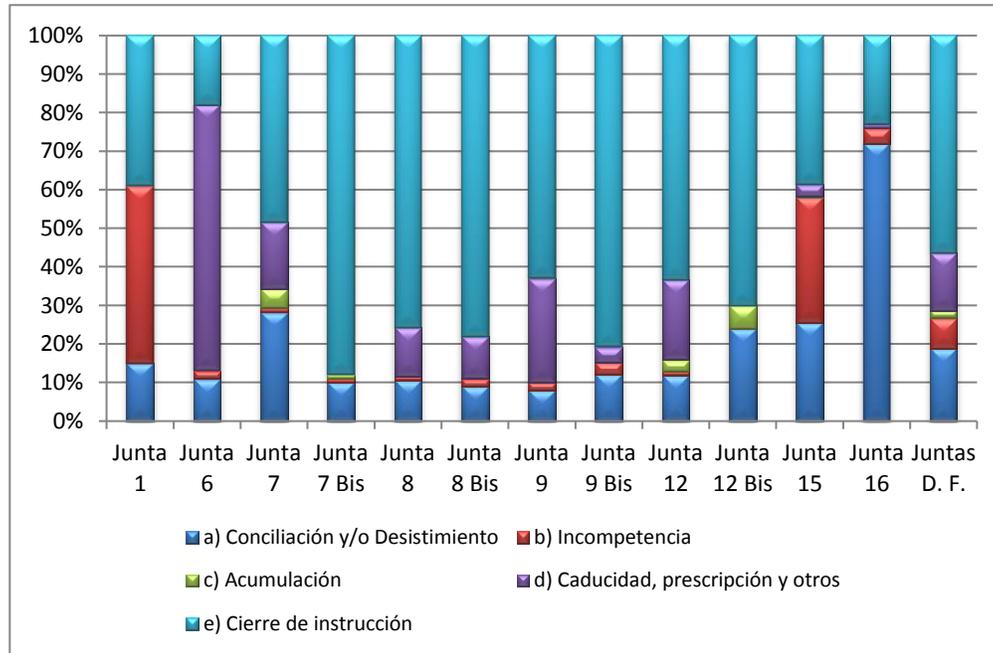
Respecto a la terminación por las vías de *Incompetencia; Acumulación, y Caducidad, prescripción y otros*, se debe mencionar que, al sumar sus porcentajes, se obtiene un acumulado de las Juntas en análisis del D. F. del 25%, que es incluso mayor al de la terminación por la vía de *Conciliación y/o Desistimiento* (19%). Desafortunadamente, no se cuenta con información cualitativa para conocer las razones de estos altos porcentajes, en especial en la vía de *Caducidad, prescripción y otros*, que aporta un 15% al total de los procesos concluidos.

Al analizar la información por Junta Especial, se puede inferir que en el rubro de término de proceso por la vía de la *Incompetencia*, las Juntas Especiales 1 y 5, aportan un importante número de casos que cierran el proceso por este medio (46% y 32.4% respectivamente). Será necesario contar con mayor y más detallada información al respecto, para determinar las causas que provocan estos niveles en este rubro.

En referencia al rubro de *Caducidad, prescripción y otros*, llama la atención el porcentaje de expedientes que cierran por esta vía en la Junta 6, ya que de cada diez expedientes con procedimiento terminados, siete son cerrados por la misma, por lo que será necesario analizar las particularidades que presenta esta Junta, a fin de poder explicar las razones por las cuales sucede lo anterior.

Respecto al cierre de expedientes por la vía de *Cierre de instrucción*, las Juntas 7 y 9 bis, son las que presentan un mayor porcentaje de expedientes que terminan por esta vía (88% y 80% respectivamente); y en contraste, la Junta 6 es la que menor porcentaje de cierre presenta en este rubro (18%).

Procedimientos terminados en fase de *Instrucción*, por Junta Especial



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Respecto a la fase de *Dictamen*, como se puede ver en el siguiente cuadro, a diciembre de 2013, el 53% de los expedientes llegaron a *Proyecto de resolución* y un 47% continuó en fase de *Dictamen*. La Junta 6 y la Junta 12 son las que tienen un mayor porcentaje de expedientes en *Proyectos de resolución* (87% y 90% respectivamente), es decir de cada diez expedientes que hay en estas Juntas en la fase de *Dictamen*, nueve llegan a *Proyectos de resolución*.

El desempeño más bajo lo tienen las Juntas 8 y 9 bis (39% y 40%, respectivamente). En ambas, sólo cuatro de cada diez expedientes están en *Proyecto de resolución*, lo cual se podría deber entre otras razones a la gran cantidad de expedientes que se encuentran detenidos en la fase de *Amparo*, de tal manera que si se lleva a cabo un trabajo especial en estas Juntas Especiales enfocado a agilizar y destrabar los expedientes en la fase de *Amparo*, el porcentaje en *Proyecto de resolución* aumentaría.

Es decir, en estas Juntas el problema ha sido detectado en la fase de *Amparo*. En la medida en que se implementen acciones enfocadas a esta fase, destinado recursos humanos y materiales especiales para ello, se mejorarán los indicadores de ambas fases.

Asimismo, para tener una visión objetiva de este indicador, es necesario analizar detenidamente el rezago en la fase de *Dictamen* a la par del rezago en la fase de



Instrucción, porque el hecho de tener un alto porcentaje de expedientes en *Proyecto de resolución*, no es necesariamente un buen indicador.

Fase de *Dictamen*

| Junta Especial/ Fase | Proyectos de resolución | Expedientes en trámite al mes de diciembre |
|-------------------------|----------------------------|--|
| Junta 1 | 43% | 57% |
| Junta 6 | 87% | 13% |
| Junta 7 | 65% | 35% |
| Junta 7 Bis | 67% | 33% |
| Junta 8 | 40% | 60% |
| Junta 8 Bis | 48% | 52% |
| Junta 9 | 48% | 52% |
| Junta 9 Bis | 39% | 61% |
| Junta 12 | 90% | 10% |
| Junta 12 Bis | 63% | 37% |
| Junta 15 | 50% | 50% |
| Junta 16 | 57% | 43% |
| Juntas D. F. | 53% | 47% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Al analizar los rezagos en ambas fases, se puede observar, que la Junta 6 no tiene rezagos de años anteriores en fase de *Dictamen*, lo que en un primer momento se podría ver como un buen indicador, pero si se observan con cuidado ambos rezagos, se detecta que lo anterior se debe a que todo el rezago se encuentra en la fase de *Instrucción* (91% de rezago en esta fase), es decir, no se tiene rezago en la fase de *Dictamen* porque no hay avance o bien, hay muy poco avance en abatir el rezago en la fase de *Instrucción* en esta Junta.

Rezago por Fase. Juntas del D. F.

| Junta Especial | Rezago fase de <i>Instrucción</i> | Rezago fase de <i>Dictamen</i> |
|----------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Junta 1 | 16% | 90.2% |
| Junta 6 | 91% | 0.0% |
| Junta 7 | 49% | 56% |
| Junta 7 Bis | 49% | 81% |
| Junta 8 | 82.3% | 97.7% |
| Junta 8 Bis | 87% | 98.0% |



| Junta Especial | Rezago fase de <i>Instrucción</i> | Rezago fase de <i>Dictamen</i> |
|---------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Junta 9 | 76% | 91.5% |
| Junta 9 Bis | 80% | 96.5% |
| Junta 12 | 60% | 81.3% |
| Junta 12 Bis | 70% | 97.2% |
| Junta 15 | 60% | 93.0% |
| Junta 16 | 50% | 97.8% |
| Juntas D. F. | 70% | 90.2% |

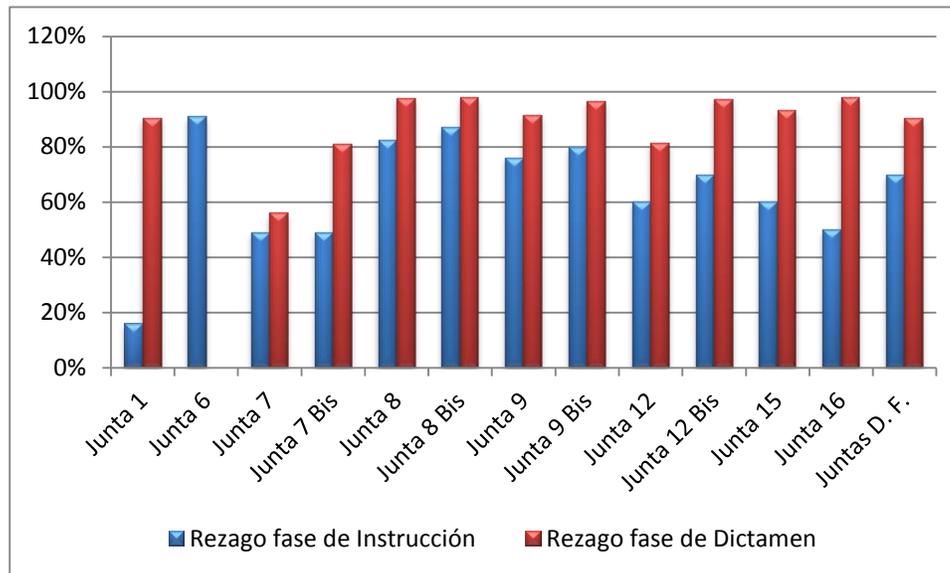
Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Por el contrario, la Junta 1 presenta un alto rezago en fase de *Dictamen* (90.2%) pero es debido a que el rezago en la fase de *Instrucción* es muy bajo (16%), en este caso el cuello de botella se presenta en la fase de *Dictamen*, debido al alto número de expedientes que pasan a esta fase.

En general los rezagos en la fase de *Dictamen* son altos en todas las Juntas, salvo el caso de la Junta 6, que ya se explicó; en este sentido son preocupante los indicadores de las Juntas que presentan un alto rezago en las fases de *Instrucción* y *Dictamen* como es el caso de las Juntas 8, 8 bis y 9 Bis, lo que podría ser reflejo de una sobrecarga de trabajo en ambas fases.

Rezago por fase

Juntas del D. F.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Por último, un buen indicador de desempeño en los procesos, es el número de audiencias celebradas, en el entendido de que en la medida que haya un mayor número de audiencias diferidas, provocará retrasos en las fase de *Instrucción*, y por el contrario a mayor número de audiencias celebradas en tiempo y forma, los tiempos se acortarán en cada fase y el rezago será menor.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, del total de audiencias, un 57% se realizan en la fecha señalada y un 43% son diferidas para una nueva fecha. Nuevamente, llama la atención el desempeño de la Junta 6, en la que se difieren 6.5 audiencias de cada 10. Esta situación retrasa los procesos y concuerda con los demás indicadores de esta Junta, es decir en su fase de *Instrucción* los procedimientos terminados representan sólo un 33% de los expedientes, y el rezago en fase de *Instrucción* es alto (90%). En este sentido, el alto porcentaje de audiencias diferidas podría ser una causa del rezago.

Por el contrario, la Junta 9 tiene el menor porcentaje de audiencias diferidas (1.9 de cada diez), lo que se refleja en el porcentaje de procedimientos concluidos en la fase de *Instrucción* (60%).

En la medida que el número de audiencias celebradas se incrementen en todas las Juntas Especiales, los procesos en las fases de *Instrucción* y *Dictamen* se agilizarán, por lo que sería conveniente incrementar el número de Actuarios Judiciales que notifiquen las



audiencias, o bien crear nuevos procesos para disminuir el número de Audiencias Diferidas.

Audiencias de las Juntas del D. F.

| Junta Especial | Audiencias Celebradas | Audiencias Diferidas |
|---------------------|-----------------------|----------------------|
| Junta 1 | 52% | 48% |
| Junta 6 | 35% | 65% |
| Junta 7 | 72% | 28% |
| Junta 7 Bis | 55% | 45% |
| Junta 8 | 67% | 33% |
| Junta 8 Bis | 48% | 52% |
| Junta 9 | 81% | 19% |
| Junta 9 Bis | 63% | 37% |
| Junta 12 | 77% | 23% |
| Junta 12 Bis | 72% | 28% |
| Junta 15 | 47% | 53% |
| Junta 16 | 53% | 47% |
| Juntas D. F. | 57% | 43% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

En conclusión, los indicadores muestran un comportamiento heterogéneo de las Juntas Especiales, por lo que es necesario analizar cada Junta desde su particular problemática. De la misma manera, se observa que hay un área de oportunidad en el cierre de procesos por la vía de la *Conciliación y/o Desistimiento* y en la mejora de la oportunidad en audiencias celebradas; en la medida en que vayan mejorando los procesos, el rezago se reducirá. Otro punto importante es que se espera que las reformas efectuadas a la LFT se vean reflejadas en una mejora en los tiempos de los procesos.

Asimismo, se observa la necesidad de modernizar de manera continua la tecnología que se aplica en las Juntas, con el objetivo de acelerar los procesos, por ejemplo al momento de actualizar los expedientes a través de herramientas informáticas que apoyen en esta tarea.

Cabe señalar, que al revisar la productividad en la mayoría de las Juntas, se observa que el personal es insuficiente para atender las excesivas cargas de trabajo, por lo que sería conveniente la formación de pequeños equipos de trabajo en las Juntas que presentan un mayor rezago, tanto en la fases de *Instrucción* como de *Dictamen*, para abatir los rezagos que se acumulan y provocan sobrecarga de trabajo de manera inercial a las Juntas.



Adicionalmente, en las Juntas Especiales 8, 8 Bis, 9 y 9 Bis, también es importante implementar estrategias y personal adicional que se enfoquen en la fase de *Amparo*, que es en la que presentan los cuellos de botella.

Vale la pena resaltar, que de acuerdo con los objetivos de la JFCA, es prioridad incrementar los procesos concluidos por la vía de *Conciliación*, de tal manera que el resultado de este indicador puede ser visto como una área de oportunidad, ya que si se canalizan más recursos humanos y materiales hacia la *Conciliación y/o Desistimiento*, se pueden incrementar los expedientes terminados por esta vía, a fin de disminuir la carga de trabajo en las otras fases del proceso y así dar fin a los conflictos laborales de manera transparente y en el que queden conformes las partes.

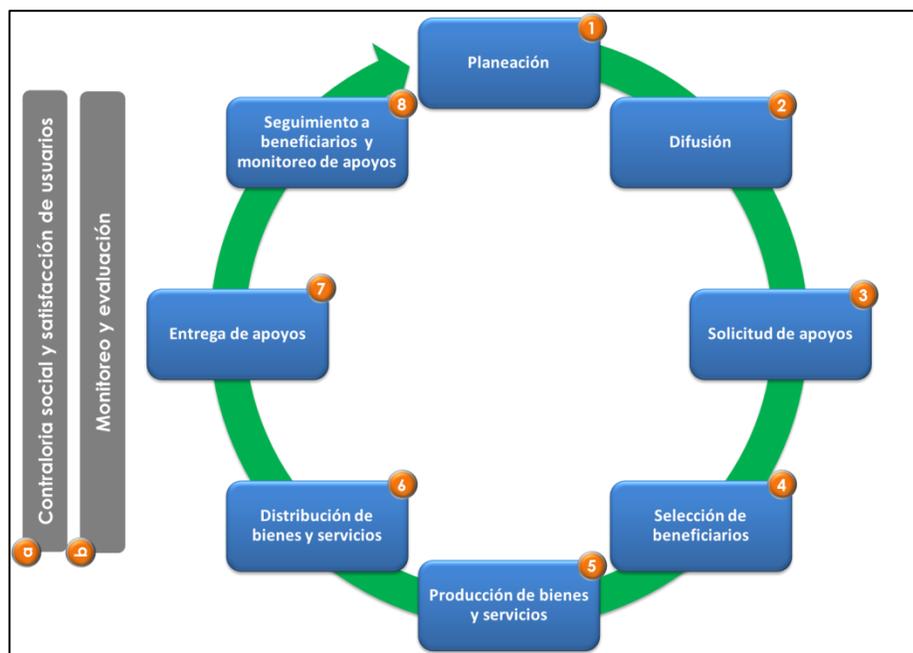
5. TEMA I. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROCESOS DEL PROGRAMA

En este apartado se describen y analizan los procesos operativos del *Programa*, considerando la normatividad y lo realizado en la práctica, utilizando tanto la información recabada en campo, como de los documentos normativos. Asimismo, se analiza la pertinencia de la gestión de los procesos en el contexto institucional en el que operan, la articulación entre procesos y su incidencia en el alcance de las metas programadas

Modelo General de Procesos

La descripción y análisis de los procesos se realiza tomando como base el “Modelo general de procesos” de los TdR, que se presenta a continuación, destacando que dicho modelo se adecúa a la naturaleza del *Programa*.

Modelo General de Procesos



Fuente: TdR de la evaluación.

Para la formulación de este sub-apartado se consideró lo establecido en la LFT, en el Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y en el Manual de Filosofía y Cultura Organizacional de la JFCA. Asimismo, la información recabada en campo por el equipo evaluador fue la considerada para requisitar el Anexo 4, relativo al Modelo General de Procesos. Con base en lo anterior, se identificaron los procesos inherentes al *Programa* y su equivalencia con el modelo referido, a saber.



Planeación

Se refiere al proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa. Se traduce en la planeación estratégica, programación y presupuestación.

La JFCA cuenta con elementos de planeación estratégica, misión, visión y metas. Asimismo se lleva a cabo la función de programación y presupuestación.

Difusión del Programa

Es el proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus usuarios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.

La JFCA cuenta con mecanismos de difusión institucionales, pero no para el *Programa* evaluado en lo específico.

Solicitud de servicios (apoyo)

Se define como el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de servicio de los posibles usuarios.

En el caso del *Programa* evaluado, este proceso se lleva a cabo en el tramo que está a cargo de la Oficialía de Partes, en donde se reciben las demandas que se presentan con motivo de una controversia laboral o relativa a prestaciones laborales, las cuales se turnan a las áreas respectivas para su atención. Este proceso está integrado en el proceso de entrega de servicios y se estudiará en el contexto de los procesos críticos.

Selección de usuarios (beneficiarios)

Consiste en el proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los usuarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.

Como tal, el *Programa* no lleva a cabo la selección excluyente de usuarios, ya que de antemano no discrimina a los demandantes de justicia laboral, como sería el caso de programas cuyos beneficiarios deben cubrir ciertos requisitos de acuerdo a una convocatoria o a las reglas de operación. En cambio, y como se detallará más adelante, ya iniciado el proceso de atención, se revisa que el asunto sea de competencia de la JFCA, la personalidad del demandante y que la demanda cumpla con los requisitos de



tiempo y forma, para proseguir su atención. En su caso, procede la incompetencia, acumulación o caducidad de los asuntos.

Otorgamiento de servicios (Producción de bienes y servicios)

Está conformado por las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los usuarios del programa.

En este segmento, se pueden ubicar los procesos de soporte que aplica el *Programa* a fin de generar los elementos y condiciones que se requieren para concretar la impartición de justicia laboral, tanto para asuntos individuales como colectivos. En el caso de los asuntos individuales figuran los trámites subsidiarios como los exhortos y peritajes; asimismo, actualmente está clasificado en este grupo el proceso de conciliación, que sin embargo adquiere un papel sustantivo en el nuevo contexto legal de la impartición de justicia laboral. Para los asuntos individuales los procesos adjetivos definidos son del tipo de registro de contratos colectivos o los relacionados con la titularidad de los mismos. En ambos casos, se cuenta con los procesos de soporte inherentes a los amparos, toda vez que proveen los elementos para dar respuesta a los juicios respectivos.

Distribución de servicios

Es el proceso a través del cual se envían los servicios del punto de origen (en donde se obtuvo dicho servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el usuario del programa).

El *Programa* no opera con una modalidad ambulatoria de distribución de servicios, ya que para su operación cuenta con sedes fijas a las que acuden los usuarios. Inclusive, con las reformas a la LFT de noviembre de 2012 se hace más rigurosa la adscripción territorial de los asuntos, por lo que una vez que se promueven en una Junta determinada, se deben sujetar a esa misma Junta hasta su conclusión. Lo anterior en atención a la necesidad de procurar cargas equitativas de trabajo entre una Junta y otra.

Entrega de servicios (apoyos)

Se integra con el conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los usuarios o afiliados reciben los diferentes servicios.

Los procesos sustantivos de los asuntos individuales y colectivos están estrechamente vinculados al cumplimiento del *Programa* y en última instancia a lo previsto en la LFT que dispone en su articulado que los trabajadores y patrones tendrán el derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en la propia Ley.



Como conjunto de procesos críticos, su desarrollo y análisis será descrito a profundidad en el sub-apartado temático que sigue a continuación.

Seguimiento a usuarios (beneficiarios) y monitoreo de servicios (apoyos)

Incluyen las acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los servicios entregados a los usuarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.

El *Programa* no cuenta con un mecanismo interno para dar seguimiento a usuarios y monitorear los servicios.

Contraloría social y satisfacción de usuarios

Se refiere al proceso a través del cual los usuarios pueden realizar las quejas o denuncias que tengan del *Programa*.

Se lleva a cabo con base en las atribuciones de quejas, denuncias y responsabilidades.

Evaluación y monitoreo

Se define como el proceso a través del cual el *Programa* implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores y metas. Se desarrolla a través de la atribución de evaluación.



Descripción a profundidad del desarrollo y análisis de los procesos críticos (Conforme a la normatividad)

De conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”, y el Congreso de la Unión es el encargado de emitir las leyes necesarias en materia de trabajo acordes con las bases previstas en los apartados A) y B) del citado numeral.

En ese orden, el apartado A) del artículo 123 precisa las bases en las que se funda la relación de trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo, que en lenguaje llano se identifican a todas las personas que laboran para la iniciativa privada y los organismos descentralizados; de ahí que el Congreso expidió la LFT reglamentaria de dicho apartado, la cual es de observancia general en toda la República mexicana.

La LFT previene que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son los órganos competentes para mediar y solucionar los conflictos o diferencias entre los trabajadores y empleadores regulados por dicha ley, distinguiendo, de conformidad con la propia constitución, que habrá Juntas de competencia local (en cada entidad federativa) y las de competencia federal.

Así, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene como atribuciones, entre otras, resolver los conflictos de trabajo entre los trabajadores y empleadores, cuyas actividades o materia de trabajo sea de competencia federal, con base en los procedimientos y términos previstos en la LFT y la propia normatividad de la Junta.

El conflicto entre las partes surge por la diferencia de intereses manifestada en su voluntad, para poder hablar de un conflicto de trabajo. El maestro Mario de la Cueva, señala que deben existir dos características indispensables: a) que una de las personas debe ser parte de una relación de trabajo, y b) que la materia del conflicto se derive o contenga en las normas de derecho del trabajo²².

Por otra parte, los conflictos laborales se pueden agrupar en 2 tipos, los individuales y los colectivos. Los individuales surgen por el reclamo que hace un trabajador a uno o varios patrones, con motivo de la posible afectación de sus derechos protegidos por la Constitución y las leyes de la materia; en tanto que los colectivos se derivan de los reclamos que realizan grupos de trabajadores (agrupaciones, uniones, sindicatos).

22 Cfr. Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II, Ed. Porrúa, Octava edición, México 1996, página 510.



La Junta es el órgano que se encarga de dilucidar y decidir los conflictos laborales, para ello se buscó una integración de manera que se garantizara una justicia imparcial, por lo que se pensó en un órgano colegiado, en el cual se encuentran representadas las partes involucradas, es decir, con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de los cuales el representante del Gobierno funge como Presidente.

En consecuencia, la Junta es un órgano tripartita, cuyas resoluciones y determinaciones se toman y firman de manera colegiada (por unanimidad o por mayoría), por sus integrantes y el secretario respectivo, además de que funciona en Pleno o en Juntas especiales, de conformidad con los artículos 605 a 609 de la LFT.

El Pleno se integrará con el Presidente de la Junta y con todos los representantes de los trabajadores y de los patrones ante las Juntas Especiales del Distrito Federal; por su parte las Juntas Especiales se integran con el Presidente de la Junta y los representantes de los trabajadores y patrones.

Así, la Junta interviene en las relaciones laborales, cuando alguna de las partes o ambas acuden a ella con el fin de solucionar diversos conflictos y dar certeza jurídica a las partes, ya que por lo general se presentan intereses opuestos, dicha intervención se constriñe a lo previsto en la LFT, esto es, en dicho cuerpo normativo se precisan los procedimientos jurisdiccionales bajo los cuales se deben resolver los conflictos sometidos a la competencia de la Junta.

Los procedimientos referidos se denominan y regulan en los términos de los artículos que a continuación se enlistan:

- Procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del artículo 870 al 891;
- Los procedimientos especiales, del artículo 892 a 899;
- Conflictos Individuales de Seguridad Social, del artículo 899-A al 899-G;
- Procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica, del artículo 900 al 919;
- Procedimiento de huelga, del artículo 920 al 938; y,
- Procedimientos paraprocesales o voluntarios, del artículo 982 al 991.

En general, los procedimientos ante la Junta siguen como patrón las normas previstas en el procedimiento ordinario, esto es, la presentación por escrito, ofrecimiento de pruebas,



la celebración de audiencias en los plazos previstos en el procedimiento ordinario, con una etapa conciliatoria, la presentación de alegatos y la emisión de una resolución.

En ese orden, lo procedente es analizar y exponer de manera detallada el procedimiento ordinario, previsto en la ley para la solución de los conflictos individuales, describiendo los pasos y etapas del mismo hasta su resolución, precisando el tiempo en que se desarrolla y concluye.

Así, los conflictos individuales se tramitan ante la JFCA por la vía ordinaria, en términos de las reglas previstas en el Capítulo XVII, del Título Catorce de la LFT.

En el supuesto que se cumplieran todos y cada uno de los plazos previstos por la Ley y sin ningún tipo de incidente, el Juicio laboral ordinario tal y como fue idealmente previsto sería resuelto en un tiempo aproximado de siete meses, desde la presentación de la demanda hasta la emisión del laudo respectivo, ello de acuerdo con los tiempos previstos en la propia LFT, como se muestra en el cuadro siguiente.

Se debe aclarar que los días transcurridos se contabilizan como días hábiles, sin incluir sábados, domingos, ni días de descanso obligatorio o los que por vacaciones se dejen de laborar por la Junta.

Procedimiento Ordinario

| # | Actividad | Sub-Actividad | Periodo de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles |
|---|---|---|-----------------------------------|---|---|-----------------------|
| | DEMANDA | Elaboración por escrito | Antes de que prescriba su derecho | 516 a 519, y 872 de la LFT | (Actor/ Despacho/ Procuraduría) | |
| 1 | Presentación y Recepción del escrito de demanda. | El personal auxiliar de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente, es quien realiza la revisión de datos de la demanda y la registra en el sistema, el cual arroja el turno de la Junta que deberá conocer y resolver el conflicto planteado. Revisa Nombre del actor (a) o promovente (s), domicilio, firma, Nombre del demandado, actividad económica, domicilio, y número de copias. Sella de recibido el escrito (fecha y firma) Ingresa datos al sistema (base de datos de la Junta) y otorga un número de folio y se le asigna un número de expediente. | De 5 a 10 minutos. | 871 LFT 871/ 872 de la LFT y art. 41 del Reglamento Interior de la Junta | Oficialía de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente. Oficina Auxiliar de la Junta. | Día 1 |



| # | Actividad | Sub-Actividad | Periodo de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles |
|---|---|--|---|--|---|--|
| | | Turna el escrito al Pleno o a la Junta especial que corresponda, con el número de expediente respectivo. | El mismo día antes que concluyan las labores | 871 de la LFT | | |
| 2 | Acuerdo de radicación | Recibido el expediente por el Pleno o la Junta especial respectiva, el Secretario y/o auxiliar de la Junta, revisa la demanda y elabora el Acuerdo de radicación. | 24 horas siguientes a la hora de recepción del escrito de demanda. | 873 de la LFT | Mesa de radicación rápida (Oficina auxiliar de la Junta/ Secretario de la Junta.) | Día 2 |
| | | En el acuerdo se admite la demanda y se fija fecha y hora para audiencia de conciliación, demanda y excepciones (dentro de los 15 días siguientes) | | 873 de la LFT | | |
| | Firma del acuerdo. | El acuerdo, se pasa a firma de los integrantes del Pleno y/o de la Junta (Presidente, Representante de los Trabajadores, el Representante de los Patrones y el Secretario de la Junta). | | 605, 671 y 721 de la LFT | | |
| | Turno para notificación | Una vez firmado el acuerdo, se turna el mismo al actuario correspondiente para que proceda a notificarlo. | | 14 y 16 del Reglamento Interior de la Junta. | | |
| | Notificación del acuerdo de radicación. | Habiendo recibido el acuerdo, el actuario acude al domicilio de cada una de las partes para enterarles del acuerdo personalmente. | Dentro de los 3 días siguientes al que se dicte el acuerdo. | 735, 739 a 752 de la LFT | Actuarios | A más tardar el día 5, posterior a la presentación de la demanda |
| | Proceso de Notificación | El actuario debe cerciorarse del domicilio de las partes y elaborar la cédula de notificación correspondiente. | | 743 y 751 de la LFT | | |
| 3 | Audiencia de conciliación, excepciones y defensa | Notificadas las partes y llegada la fecha y hora se inicia la audiencia con la comparecencia de las partes, después se declara abierta la Audiencia, y se abre la etapa de Conciliación. | Dentro de los 15 días siguientes a la fecha del auto de radicación. | 873, 875 a 879 de la LFT. | Junta competente/ Mesa de audiencias (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 20 posterior a la presentación de la demanda |
| | | De no existir conciliación se cierra la etapa y se continúa con la de excepciones y defensa (ratificación de demanda y contestación a la misma), cerrándose la etapa. | | 878 de la LFT. | | |
| | | Cerrada la etapa de demanda y excepciones, se cita para la audiencia de Ofrecimiento y admisión de pruebas (dentro de los diez días siguientes). | | 878, fracción VIII de la LFT | | |



| # | Actividad | Sub-Actividad | Periodo de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles |
|---|---|--|---|--------------------------|---|---|
| 4 | Audiencia de Ofrecimiento y admisión de pruebas. | Se abre la Audiencia, comparecen las partes y se inicia la etapa de ofrecimiento de pruebas, primero la parte actora y después la demandada, hecho lo anterior se cierra la etapa. | Dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la audiencia de conciliación, excepciones y defensa. | 880, 881 y 883 de la LFT | Junta competente/ Mesa de audiencias (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 30 a partir de la presentación de la demanda |
| | | Cerrada la etapa de ofrecimiento, el Secretario Auxiliar formula el acuerdo de admisión de pruebas, y señala día y hora para la audiencia de desahogo de las mismas (dentro de los 10 días hábiles siguientes); precisando si las pruebas se deben desahogar en una o más audiencias, procurando que se reciban primero las del actor y después las del demandado. También ordenará, en su caso, se giren los oficios y exhortos necesarios para obtener los informes o copias de diversas autoridades o personas. Debe ordenar realizar las diligencias necesarias para la preparación y desahogo de cada prueba que se admita. | La fecha límite para el desahogo de todas las pruebas no deberá exceder de 30 días. | 883 de la LFT | (Secretario /Auxiliar de la Junta) | |
| 5 | Audiencias de desahogo de pruebas. | En la fecha señalada, se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas. Se abre la Audiencia, comparecen las partes y se inicia el desahogo de la prueba para la que fueron citadas, al término se tendrá por celebrada la audiencia y desahogada la prueba correspondiente. | Variable de acuerdo a la prueba que se desahogue. | 883 y 884 de la LFT | Junta competente/ Mesa de audiencias (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | La primera podrá celebrarse a más tardar el día 40 posterior a la presentación dela demanda. La última audiencia de desahogo de pruebas podrá celebrarse hasta el día 70 posterior a la presentación dela demanda. |



| # | Actividad | Sub-Actividad | Periodo de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6 | Emisión del acuerdo para presentar alegatos. | Al desahogar la última prueba, la Junta emite un acuerdo, dentro de la audiencia o dentro de los 3 días siguientes a ella, en el que concede a las partes un término de dos días para que presenten sus alegatos por escrito. | El acuerdo será emitido en un máximo de 3 días después del desahogo de la última prueba. | 884 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 73 contado a partir de la presentación de la demanda | |
| | | Notificación del acuerdo para presentar alegatos. | Las partes comparecientes al desahogo serán notificadas en dicha diligencia y en caso de no comparecer se hará por boletín. | Se notificará dentro de los 3 días previstos en la Ley | 735 de la LFT | Hasta el día 76 contado a partir de la presentación de la demanda | |
| | | Presentación de alegatos. | Cada una de las partes presenta sus alegatos por escrito ante la Oficialía de Partes Común o la Unidad Receptora de la Junta Competente. Una vez presentados, se turnan al Secretario de la Junta para que emita el acuerdo respectivo | Dentro del término de 2 días después de notificado el acuerdo. | 884 y 885 de la LFT | Oficialía de Partes Común o Unidad Receptora de la Junta | Hasta el día 78 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 7 | Certificación y cierre de instrucción. | La Junta, dentro de los 3 días siguientes, emite un acuerdo en el que tiene por presentados los alegatos y ordena al Secretario certificar que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, dando vista a las partes por el término de 3 días para que expresen su conformidad con la certificación, apercibidos que si no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas. | Dentro de los 3 días siguientes a la presentación de los alegatos | 885 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 81 contado a partir de la presentación de la demanda | |
| | | Desahogo de la certificación. | Cada una de las partes presenta su escrito ante la Oficialía de Partes Común o la Unidad Receptora de la Junta Competente, manifestando su conformidad o no, Hecho lo anterior, se turna al Secretario de la Junta para que emita el acuerdo correspondiente. | Dentro del término de 3 días después de notificado el acuerdo | 885 de la LFT | Oficialía de Partes Común o Unidad Receptora de la Junta | Hasta el día 84 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | | Acuerdo de cierre de instrucción. | La Junta, dentro de los 3 días siguientes, emite un acuerdo en el que declarará cerrada la instrucción y ordenará elaborar el proyecto de laudo. El expediente se turna a los dictaminadores para que elaboren el proyecto de laudo. | Dentro de los 3 días siguientes a la presentación del desahogo de la certificación. | 885 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 87 contado a partir de la presentación de la demanda |



| # | Actividad | Sub-Actividad | Periodo de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles |
|----|---|--|---|---|---|--|
| 8 | Dictamen. | Cerrada la instrucción el dictaminador deberá elaborar el proyecto de laudo dentro de los 10 días siguientes al cierre de instrucción. El dictaminador entregará el proyecto a la Junta correspondiente, con copia para cada uno de sus integrantes. | Dentro de los 10 días siguientes al cierre | 885 y 886 de la LFT y 44 del Reglamento Interior de la Junta. | Dictaminador (a) | Hasta el día 97 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 9 | Revisión del proyecto de laudo. | Recibido el proyecto, los integrantes de la Junta tienen 5 días para solicitar se practiquen diligencias que consideren convenientes para el esclarecimiento de la verdad. | Dentro de los 5 días siguientes a la recepción del proyecto de laudo | 886 de la LFT | Integrante de la Junta | Hasta el día 102 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Citación para desahogo de prueba y/o diligencia. | De ser procedente, la Junta emitirá un acuerdo, dentro de los 3 días siguientes, citando a las partes para el desahogo, dentro de un término de ocho días, de las pruebas que no se llevaron a cabo o para la práctica de las diligencias solicitadas. | Dentro de los 3 días siguientes a la solicitud de cualquiera de los integrantes de la Junta. | 886 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 105 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 10 | Desahogo de prueba y/o diligencia | Llegada la fecha, se lleva a cabo la audiencia y/o diligencia para la que fueron citadas las partes, quienes comparecen para realizar sus manifestaciones que en derecho procedan. (La diligencia se realiza dentro de los 8 días siguientes al acuerdo referido en el punto anterior). | Dentro de los 8 días siguientes al acuerdo. | 886 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 113 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 11 | Citación para sesión de la Junta a fin de discutir y votar el laudo. | Transcurrido el término de 5 días otorgado a los integrantes de la Junta y de no solicitar la realización de actuación alguna, o bien habiéndose desahogado las diligencias que se hubiesen solicitado, el Presidente de la Junta citará a los miembros de la misma, para la discusión y votación, dentro de los diez días siguientes. | Dentro de los 3 días siguientes al término señalado en el artículo 886, o una vez realizadas las actuaciones solicitadas por cualquiera de los integrantes de la Junta. | 887 y 735 de la LFT | El Presidente de la Junta competente. | Hasta el día 116 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 12 | Sesión de discusión y votación de Laudo. | La Junta en Sesión discutirá el proyecto de laudo. Si el proyecto de resolución fuere aprobado, sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta. | Dentro de los 10 días siguientes a la determinación del Presidente de la Junta. | 887 a 889 de la LFT | Junta competente | Hasta el día 126 contado a partir de la presentación de la demanda |



| # | Actividad | Sub-Actividad | Periodo de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles |
|----|--------------------------------|--|---|--------------------------|---|---|
| 13 | Engrose de laudo. | Si en la sesión de Discusión el proyecto fuere modificado o adicionado, se ordenará al secretario que de inmediato redacte el laudo, de acuerdo con lo aprobado. Engrosado el laudo, el Secretario recogerá, en su caso, las firmas de los miembros de la Junta que votaron en el negocio y, una vez recabadas, turnará el expediente al actuario, para que de inmediato notifique personalmente el laudo a las partes. | En caso de engrose se menciona que se hará de inmediato, por lo que pudiera aplicarse el término genérico de 3 días máximo. | 735, 889 y 890 de la LFT | Junta competente | Hasta el día 129 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Turno para notificación | Una vez firmado el laudo, se turna el mismo al actuario correspondiente para que proceda a notificarlo. | El mismo día en que se firma. | 742 y 890 de la LFT | Secretario/ Auxiliar de la Junta | Hasta el día 129 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Notificación del laudo. | El actuario debe acudir al domicilio de las partes para notificarles el laudo personalmente. | Dentro de los 3 días siguientes al que se dicte el acuerdo. | 735, 742 y 890 de la LFT | Actuarios | Hasta el día 132 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 14 | Amparo contra el laudo. | Cualquiera de las partes puede interponer un Juicio de Amparo Directo, en contra del Laudo, de conformidad con la Ley de Amparo. | Dentro de los 15 días siguientes a la notificación del laudo. | 17 de la Ley de Amparo. | Parte actora o parte demandada. Secretaría Auxiliar de Amparos | Hasta el día 147 posterior a la presentación de la demanda. NOTA: <u>Hasta esta fecha habrán transcurrido o más de 6 meses.</u> |
| 15 | Resolución de Amparo. | La resolución de amparo determina otorgar o negar la protección de la justicia al quejoso, sus efectos pueden ser para confirmar, modificar o revocar el laudo emitido por la Junta. | De 6 a 12 meses. | Ley de Amparo. | Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo. | |
| | Recurso de revisión. | Es un nuevo recurso introducido en la nueva Ley de amparo, que las partes pueden agotar. | Por la carga de trabajo puede durar de 6 a 12 meses, mínimo. | Ley de amparo. | Suprema Corte | |



| # | Actividad | Sub-Actividad | Período de realización | Fundamen-to legal | Área/ parte/ instancia. | Tiempo / Días hábiles |
|---|--|--|---|---|---|-----------------------|
| 1 | . | El Tribunal Colegiado, notifica a la Junta, mediante oficio presentado ante la Oficialía de partes o de la Unidad Receptora de la Junta, la resolución de amparo para su cumplimiento dentro de los 3 días siguientes. | Fecha de recepción. | 192 de la Ley de Amparo. | Oficialía de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente | |
| | Cumplimiento de la resolución de amparo. | La junta al recibir la notificación de amparo emitirá un acuerdo y realizará las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de amparo. | 3 días después de la notificación de la resolución. | 192 de la Ley de Amparo y 742 de la LFT | Secretaría Auxiliar de Amparos | |
| | Nuevo laudo o cumplimiento. | En cumplimiento de la sentencia de amparo, la Junta podrá emitir un nuevo laudo o determinar las medidas necesarias para cumplir con el laudo dictado con anterioridad. | | 617 y 618 de la LFT | Presidente de la Junta | |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

De acuerdo con las etapas y tiempos previstos en la Ley, para la sustanciación y resolución de los juicios, promovidos por los conflictos derivados de las relaciones laborales, éstos debieran ser resueltos en un tiempo máximo de siete meses por la Junta.

Habiendo emitido el laudo la Junta, cualquiera de las partes o ambas, pueden acudir ante los Tribunales Colegiados a interponer un juicio de garantías, en contra del laudo, cuando consideren afectados sus derechos y garantías.

En ese supuesto, el laudo emitido por la Junta no resulta definitivo, hasta en tanto el Tribunal Colegiado del Poder Judicial de la Federación resuelva el juicio de garantías respectivo y quede firme la sentencia de amparo, lo que acontece en un periodo promedio de uno a dos años, si se agota el recurso de revisión dentro del juicio de garantías; así una vez resulto el juicio y habiendo quedado firme la sentencia, ésta podrá revocar, modificar o confirmar la resolución de la Junta.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la JFCA.

Ahora bien, de acuerdo con las propias reglas previstas en la LFT, es posible que en un juicio se presenten prevenciones, esto es que la propia Junta advierta que en el escrito de demanda el actor deba aclarar o precisar algún dato o hecho para estar en posibilidad de admitir a trámite la demanda o reclamo planteado, y por otra parte que al desarrollarse el procedimiento ordinario y de acuerdo a los elementos y alegaciones de las partes, cualquiera de ellas interponga incidentes procesales en defensa de sus intereses para obtener un laudo favorable.

En ese orden el procedimiento ordinario se alarga, por la realización de diversas diligencias y actos procesales que deben ser agotados y atendidos por la autoridad a efecto de no violentar los derechos y garantías de las partes.

Procedimiento Ordinario con Prevenciones y/o Incidentes

En el siguiente cuadro se presentan los pasos y etapas del procedimiento ordinario en el que se presenten prevenciones e incidentes, a efecto de apreciar que los propios actores y demandados, en la defensa de sus intereses, provocan la dilación en la resolución de los juicios, de manera justificada o injustificadamente, al acudir a diversas medidas y



elementos que, si bien se establecen en la Ley, en ocasiones resultan contraproducentes para sus pretensiones.

Procedimiento Ordinario con Prevenciones y/o Incidentes

| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Área / parte / instancia | Días Hábiles |
|---|--|---|--|--|---|--------------------------------|
| | DEMANDA | Elaboración por escrito | Antes de que prescriba su derecho | 516 a 519, y 872 de la LFT | (Actor/ Despacho/ Procuraduría) | |
| 1 | Presentación y Recepción del escrito de demanda. | El personal auxiliar Oficialía de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente, es quien realiza la revisión de datos de la demanda y la registra en el sistema, el cual arroja el turno de la Junta que deberá conocer y resolver el conflicto planteado. | De 5 a 10 minutos. | 871 LFT | Oficialía de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente. | Día 1 inicio del procedimiento |
| | | Revisa Nombre del actor (a) o promovente (s), domicilio, firma, Nombre del demandado, actividad económica, domicilio, y número de copias. Sella de recibido el escrito (fecha y firma) Ingresa datos al sistema (base de datos de la Junta) y otorga un número de folio y se le asigna un número de expediente. | | 871/ 872 de la LFT y art. 41 del Reglamento Interior de la Junta | Oficina Auxiliar de la Junta. | |
| | | Turna el escrito al Pleno o a la Junta especial que corresponda, con el número de expediente respectivo. | El mismo día antes que concluyan las labores | 871 de la LFT | | |
| 2 | Acuerdo de radicación | Recibido el expediente por el Pleno o la Junta especial respectiva, el Secretario y/o auxiliar de la Junta, revisa la demanda y elabora el Acuerdo de radicación. | 24 horas siguientes a la hora de recepción del escrito de demanda. | 873 de la LFT | Mesa de radicación rápida (Oficina auxiliar de la Junta/ Secretario de la Junta.) | Día 2 |
| 3 | Prevención en el acuerdo y fijación de término para desahogo. | Cuando la demanda contenga alguna irregularidad, en el acuerdo de radicación la Junta prevendrá al actor para que subsane en un término de 3 días | | 873 de la LFT | Oficina auxiliar de la Junta / Secretario de la Junta | |
| | Firma del acuerdo. | El acuerdo, se pasa a firma de los integrantes de la Junta (Presidente, Representante de los Trabajadores, el Representante de los Patrones y el Secretario de la Junta). | | 605, 671 y 721 de la LFT 14 y 16 del Reglamento Interior de la Junta. | | |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábiles |
|----------|--|---|---|-------------------------------|---|---|
| | Turno para notificación | Firmado el acuerdo, se turna el mismo al actuario correspondiente para que proceda a notificarlo. | | | Actuarios | |
| | Notificación del acuerdo de radicación. | El actuario debe acudir al domicilio de la parte actora para enterarle del acuerdo personalmente. El actuario debe cerciorarse del domicilio y elaborar la cédula de notificación correspondiente. | Dentro de los 3 días siguientes al que se dicte el acuerdo. | 735, 739 a 752 de la LFT | Actuario | A más tardar el día 5, posterior a la presentación de la demanda |
| 4 | Desahogo de prevención. | El actor/ despacho/ Procuraduría/ deberá presentar ante la Oficialía de partes o mesa receptora el escrito aclaratorio de la demanda. | Dentro del término de 3 días. | 873 de la LFT | Actor/ Despacho/ Procuraduría | A más tardar el día 8 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Recepción y turno del escrito. | Recibido el escrito, se turna al Secretario de la Junta para la elaboración del acuerdo correspondiente. | Presentación y recepción de escrito (de 5 a 10 minutos) | 735 de la LFT | Oficialía de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente | |
| | Acuerdo de desahogo. | La Junta competente revisa el escrito de desahogo y atento al mismo admite demanda y fija fecha y hora para audiencia de conciliación, demanda y excepciones (dentro de los 15 días siguientes) y ordena notificar y emplazar al demandado o demandados para su celebración. | Dentro del término de 3 días previstos en el artículo 735 de la ley. | 735 y 873 de la LFT | (Oficina auxiliar de la Junta / Secretario de la Junta.) | A más tardar el día 11 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Turno y notificación del acuerdo de emplazamiento. | Una vez firmado el acuerdo, se turna el mismo al actuario correspondiente para que proceda a notificarlo a las partes. | Dentro de los 3 días siguientes al que se dicte el acuerdo. | 735, 739 a 752 de la LFT | Actuarios | A más tardar el día 14 contado a partir de la presentación de la demanda. |
| | Notificación no realizada o incompleta | Cuando el actuario no logra notificar y emplazar al demandado o alguno de los demandados, con motivo de error en el domicilio o domicilio no encontrado, no abrieron en el domicilio, está vacío o cualquier otro, dará cuenta de los resultados a la Junta para que determine lo procedente. | Deberá notificar a las partes con diez días de anticipación a la fecha señalada para la audiencia, la cual se fijará dentro de los 15 días siguientes a la fecha del acuerdo. | 735, 743, 873 y 874 de la LFT | Actuarios | |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábiles |
|---|--|--|--|------------------------------|---|--|
| 5 | Audiencia de conciliación, excepciones y defensa, fija nueva fecha. | Llegada la fecha y hora se inicia la audiencia con o sin la comparecencia de las partes, el Secretario revisará que se encuentren notificadas las partes, dando cuenta con las razones del actuario. Al observar la falta de notificación de alguno de los demandados, de oficio señalará nueva fecha y hora para la celebración de la audiencia. <u>NOTA: Esta situación se puede repetir en más de una ocasión en cualquier juicio.</u> | No precisa el término en que se fijará la nueva fecha, pero se debe seguir la regla de los 15 días siguientes a la fecha del nuevo auto. | 873, 875 a 879 de la LFT. | Junta competente/ Mesa de audiencias (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 26 posterior a la presentación de la demanda, visto que el acuerdo de radicación se dictó el día 11. |
| | | Dentro del nuevo término para la celebrar la audiencia, se turna el expediente al actuario para que notifique a las partes que no hubiesen sido notificadas. | | | Actuario. | |
| 6 | Audiencia de conciliación, excepciones y defensa | Notificadas las partes y llegada la fecha y hora se inicia la audiencia con la comparecencia de las partes, después se declara abierta la Audiencia, y se abre la etapa de Conciliación. | Dentro de los 15 días siguientes a la fecha del auto de radicación. | 873, 875 a 879 de la LFT. | Junta competente /Mesa de audiencias (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 41 posterior a la presentación de la demanda |
| | Demanda y excepciones | De no existir conciliación se cierra la etapa y se continúa con la de excepciones y defensa (ratificación de demanda y contestación a la misma), cerrándose la etapa. | Dentro de la audiencia. | 878, fracción VIII de la LFT | | |
| 7 | Incidentes | Las partes pueden plantear en la primera audiencia incidentes de Nulidad; Competencia; Personalidad; Acumulación; y Excusas. O bien, cualquier otro que considere procedente (innominado). | Dentro de la audiencia. | 761 a 764 de la LFT | | |
| | De personalidad y/o innominado | Tratándose del de personalidad, o cualquier otro distinto a los previstos en el artículo 762 de la LFT, la Junta lo sustanciará y resolverá de inmediato continuándose con el procedimiento | Dentro de la audiencia. | 762 y 763 de la LFT | Junta (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábiles |
|----|--|--|---|------------------------------|--|--|
| | Los incidentes de Nulidad; Competencia; Acumulación y Excusas. | Cuando las partes planteen cualquiera de los incidentes referidos, se tramitarán como de previo y especial pronunciamiento, es decir, la Junta suspenderá la audiencia que esté celebrando y señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, la cual deberá realizar dentro de las veinticuatro horas siguientes. | Dentro de la audiencia. | 878 761, 762 y 763 de la LFT | Junta responsable, mesa de audiencias (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 42 posterior a la presentación de la demanda |
| 8 | Audiencia incidental | Se abre la Audiencia, comparecen las partes, quienes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento. Resuelto el incidente se continuará con la audiencia de conciliación, excepciones y defensa, en la etapa en que se haya interrumpido. <u>NOTA: En la práctica sólo se resuelve el incidente y la Junta cita a las partes para la continuación de la audiencia de conciliación, excepciones y defensa.</u> | Dentro de las 24 horas siguientes a la fecha de la audiencia de conciliación, excepciones y defensa. | 878 761, 762 y 763 de la LFT | Junta (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 42 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 9 | Continuación de la audiencia de conciliación, excepciones y defensa | Se continúa con la audiencia y una vez desahogada en todas sus fases, se declara cerrada la etapa de demanda y excepciones, se cita para la audiencia de Ofrecimiento y admisión de pruebas (dentro de los diez días siguientes). | Si la Junta señala nueva fecha para la continuación, se deberá señalar dentro de los 10 días siguientes. | 878, fracción VIII de la LFT | Junta (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 52 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 10 | Audiencia de Ofrecimiento y admisión de pruebas. | Se abre la Audiencia, comparecen las partes y se inicia la etapa de ofrecimiento de pruebas, primero la parte actora y después la demandada, hecho lo anterior se cierra la etapa. | Dentro de los 10 días siguientes a la fecha de cierre de la audiencia de conciliación, excepciones y defensa. | 880, 881 y 883 de la LFT | Junta (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | A más tardar el día 62 contado a partir de la presentación de la demanda |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábiles |
|----|--|--|---|---------------------|---|---|
| | | Cerrada la etapa de ofrecimiento, el Secretario Auxiliar formula el acuerdo de admisión de pruebas, y señala día y hora para la audiencia de desahogo de las mismas (dentro de los 10 días hábiles siguientes); precisando si las pruebas se deben desahogar en una o más audiencias, procurando que se reciban primero las del actor y después las del demandado. También ordenará, en su caso, se giren los oficios y exhortos necesarios para obtener los informes o copias de diversas autoridades o personas. Debe ordenar realizar las diligencias necesarias para la preparación y desahogo de cada prueba que se admita. | Dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas. El tiempo máximo para el desahogo de las pruebas no deberá exceder de 30 días. | 883 de la LFT | (Secretario /Auxiliar de la Junta) | |
| 11 | Audiencia de desahogo de pruebas. | En la fecha señalada, se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas. Se abre la Audiencia, comparecen las partes y se inicia el desahogo de la prueba para la que fueron citadas, al término se tendrá por celebrada la audiencia y desahogada la prueba correspondiente. | Variable de acuerdo a la prueba que se desahogue. | 883 Y 884 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | La primera podrá celebrarse a más tardar el día 72 posterior a la presentación dela demanda. La última audiencia de desahogo de pruebas podrá celebrarse hasta el día 102 posterior a la presentación dela demanda. |
| 12 | Alegatos | Una vez desahogadas todas las pruebas, la Junta emite un acuerdo en el que concede a las partes un término de dos días para que presenten sus alegatos por escrito. | El acuerdo lo dicta al desahogar la última prueba o una dentro de los 3 días siguientes al desahogo de la última prueba. | 884 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 105 contado a partir de la presentación de la demanda |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábiles |
|----|---|---|---|---|--|--|
| | Presentación de alegatos. | Cada una de las partes presenta sus alegatos por escrito ante la Oficialía de Partes Común o la Unidad Receptora de la Junta Competente. Una vez presentados, se turnan al Secretario de la Junta para que emita el acuerdo respectivo | Dentro del término de 2 días después de notificado el acuerdo. | 884 y 885 de la LFT | Oficialía de Partes Común o Unidad Receptora de la Junta | Hasta el día 107 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 13 | Certificación y cierre de instrucción. | La Junta, dentro de los 3 días siguientes, emite un acuerdo en el que tiene por presentados los alegatos y ordena al Secretario certificar que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, dando vista a las partes por el término de 3 días para que expresen su conformidad con la certificación, apercibidos que si no lo hicieren y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá por desistidos de las mismas. | Dentro de los 3 días siguientes a la presentación de los alegatos | 885 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 110 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Desahogo de la certificación. | Cada una de las partes presenta su escrito ante la Oficialía de Partes Común o la Unidad Receptora de la Junta Competente, manifestando su conformidad o no, Hecho lo anterior, se turna al Secretario de la Junta para que emita el acuerdo correspondiente. | Dentro del término de 3 días después de notificado el acuerdo | 885 de la LFT | Oficialía de Partes Común o Unidad Receptora de la Junta | Hasta el día 113 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Acuerdo de cierre de instrucción. | La Junta, dentro de los 3 días siguientes, emite un acuerdo en el que declarará cerrada la instrucción y ordenará elaborar el proyecto de laudo. El expediente se turna a los dictaminadores para que elaboren el proyecto de laudo. | Dentro de los 3 días siguientes a la presentación del desahogo de la certificación. | 885 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 116 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 14 | Dictamen. | Cerrada la instrucción el dictaminador deberá elaborar el proyecto de laudo dentro de los 10 días siguientes al cierre de instrucción. El dictaminador entregará el proyecto a la Junta correspondiente, con copia para cada uno de sus integrantes. | Dentro de los 10 días siguientes al cierre | 885 y 886 de la LFT y 44 del Reglamento Interior de la Junta. | Dictaminador (a) | Hasta el día 126 contado a partir de la presentación de la demanda |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábiles |
|----|---|--|---|---------------------|---|--|
| 15 | Revisión del proyecto de laudo. | Recibido el proyecto, los integrantes de la Junta tienen 5 días para solicitar se practiquen diligencias que consideren convenientes para el esclarecimiento de la verdad. | Dentro de los 5 días siguientes a la recepción del proyecto de laudo | 886 de la LFT | Integrante de la Junta | Hasta el día 131 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | Citación para desahogo de prueba y/o diligencia. | De ser procedente, la Junta emitirá un acuerdo, dentro de los 3 días siguientes, citando a las partes para el desahogo, dentro de un término de ocho días, de las pruebas que no se llevaron a cabo o para la práctica de las diligencias solicitadas. | Dentro de los 3 días siguientes a la solicitud de cualquiera de los integrantes de la Junta. | 886 y 735 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 134 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 16 | Desahogo de prueba y/o diligencia | Llegada la fecha, se lleva a cabo la audiencia y/o diligencia para la que fueron citadas las partes, quienes comparecen para realizar sus manifestaciones que en derecho procedan. (La diligencia se realiza dentro de los 8 días siguientes al acuerdo referido en el punto anterior). | Dentro de los 8 días siguientes al acuerdo. | 886 de la LFT | Junta competente (Secretario/Auxiliar/ Estenógrafa) | Hasta el día 142 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 17 | Citación para sesión de la Junta a fin de discutir y votar el laudo. | Transcurrido el término de 5 días otorgado a los integrantes de la Junta y de no solicitar la realización de actuación alguna, o bien habiéndose desahogado las diligencias que se hubiesen solicitado, el Presidente de la Junta citará a los miembros de la misma, para la discusión y votación, dentro de los diez días siguientes. | Dentro de los 3 días siguientes al término señalado en el artículo 886, o una vez realizadas las actuaciones solicitadas por cualquiera de los integrantes de la Junta. | 887 y 735 de la LFT | El Presidente de la Junta competente. | Hasta el día 145 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 18 | Sesión de discusión y votación de Laudo. | La Junta en Sesión discutirá el proyecto de laudo. Si el proyecto de resolución fuere aprobado, sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta. | Dentro de los 10 días siguientes a la determinación del Presidente de la Junta. | 887 a 889 de la LFT | Junta competente | Hasta el día 155 contado a partir de la presentación de la demanda |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábles | |
|----|--------------------------------|--|---|--|--|---|--|
| 19 | Engrose de laudo. | Si en la sesión de Discusión el proyecto fuere modificado o adicionado, se ordenará al secretario que de inmediato redacte el laudo, de acuerdo con lo aprobado. Engrosado el laudo, el Secretario recogerá, en su caso, las firmas de los miembros de la Junta que votaron en el negocio y, una vez recabadas, turnará el expediente al actuario, para que de inmediato notifique personalmente el laudo a las partes. | En caso de engrose se menciona que se hará de inmediato, por lo que pudiera aplicarse el término genérico de 3 días máximo. | 735, 889 y 890 de la LFT | Junta competente | Hasta el día 158 contado a partir de la presentación de la demanda | |
| | | Turno para notificación | Una vez firmado el laudo, se turna el mismo al actuario correspondiente para que proceda a notificarlo. | El mismo día en que se firma. | 742 y 890 de la LFT | Secretario/ Auxiliar de la Junta | Hasta el día 158 contado a partir de la presentación de la demanda |
| | | Notificación del laudo. | El actuario debe acudir al domicilio de las partes para notificarles el laudo personalmente. | Dentro de los 3 días siguientes al que se dicte el acuerdo. | 735, 742 y 890 de la LFT | Actuarios | Hasta el día 161 contado a partir de la presentación de la demanda |
| 20 | Amparo contra el laudo. | Cualquiera de las partes puede interponer un Juicio de Amparo Directo, en contra del Laudo, de conformidad con la Ley de Amparo. | Dentro de los 15 días siguientes a la notificación del laudo. | 17 de la Ley de Amparo. | Parte actora o parte demandada. Secretaria Auxiliar de Amparos | Hasta el día 176 contado a partir de la presentación de la demanda. Hasta esta fecha habrán transcurrido aproximadamente nueve meses. | |
| 21 | Resolución de Amparo. | La resolución de amparo determina otorgar o negar la protección de la justicia al quejoso, sus efectos pueden ser para confirmar, modificar o revocar el laudo emitido por la Junta. | De 6 a 12 meses. | Ley de Amparo. | Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo. | | |
| | | Recurso de revisión. | Es un nuevo recurso introducido en la nueva Ley de amparo, que las partes pueden agotar. | Por la carga de trabajo puede durar de 6 a 12 meses, mínimo. | Ley de amparo. | Suprema Corte | |



| # | Actividad | Sub Actividad | Tiempo duración | Fundamento legal | Area / parte / instancia | Días Hábles |
|----|--|--|---|---|---|-------------|
| 22 | Notificación de resolución de amparo. | El Tribunal Colegiado, notifica a la Junta, mediante oficio presentado ante la Oficialía de partes o de la o Unidad Receptora de la Junta, la resolución de amparo para su cumplimiento dentro de los 3 días siguientes. | Fecha de recepción. | 192 de la Ley de Amparo. | Oficialía de Partes o Unidad Receptora de la Junta Competente | |
| | Cumplimiento de la resolución de amparo. | La junta al recibir la notificación de amparo emitirá un acuerdo y realizará las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de amparo. | 3 días después de la notificación de la resolución. | 192 de la Ley de Amparo y 742 de la LFT | Secretaría Auxiliar de Amparos | |
| | Nuevo laudo o cumplimiento. | En cumplimiento de la sentencia de amparo, la Junta podrá emitir un nuevo laudo o determinar las medidas necesarias para cumplir con el laudo dictado con anterioridad. | | 617 y 618 de la LFT | Presidente de la Junta | |

Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

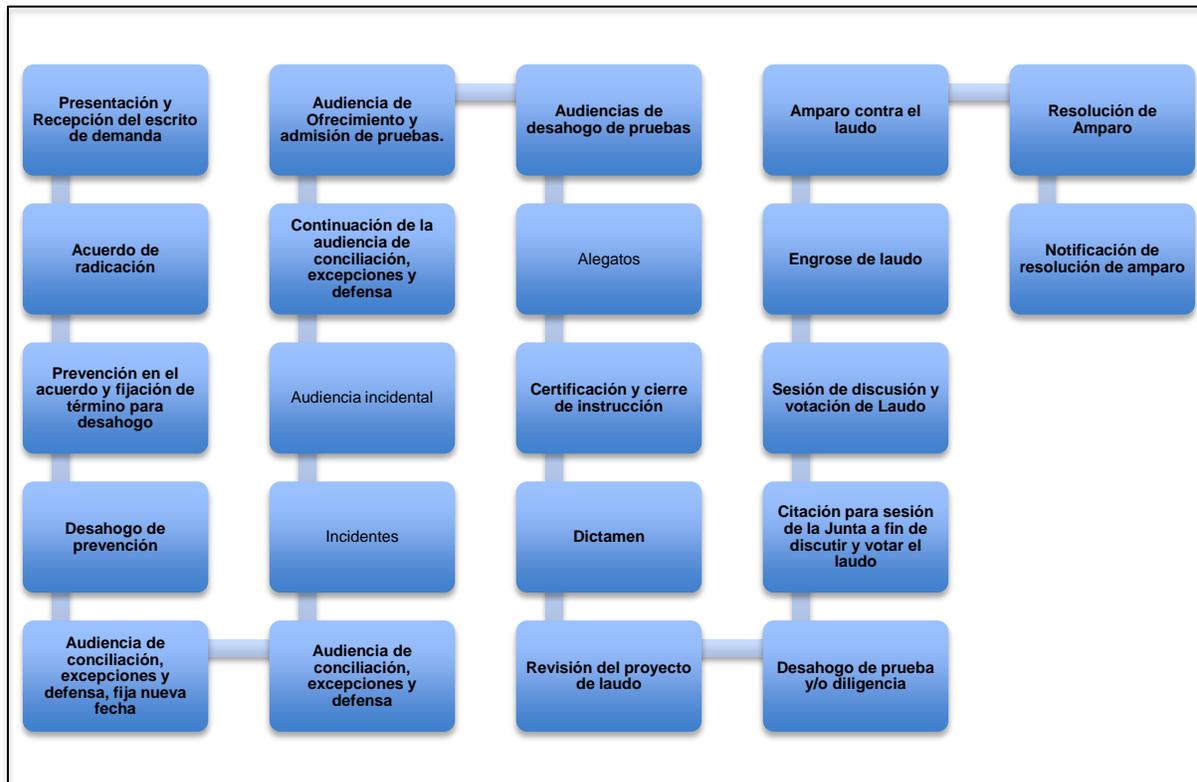
Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el procedimiento ordinario se puede dilatar en la resolución del conflicto, si las partes interponen los medios y/o recursos que la propia Ley previene como medios de defensa y prueba para llegar a la verdad jurídica de los hechos que motivan el conflicto.

Dentro de los recursos o medios de defensa que pueden presentar las partes, se incluyen los juicios de amparo indirecto, los cuales se promueven ante el Juzgado de Distrito que corresponda, cuando alguna de las partes considere que sus derechos y/o garantías han sido violadas por las determinaciones o actuaciones de la Junta, a fin de que sean restituidos.

En ese orden, en el procedimiento de amparo indirecto el quejoso puede solicitar la suspensión del acto reclamado, es decir que se deje sin efecto alguna actuación y determinación de la Junta, hasta en tanto se resuelva en definitiva dicho amparo, que de concederse podría afectar el procedimiento del juicio laboral, de manera parcial o total, o bien impedir a la Junta que emita una resolución definitiva (laudo), hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo referido.

Una vez presentada una demanda laboral, las partes podrán llegar a un acuerdo conciliatorio mediante un convenio para dar por concluido el conflicto entre ellas, dentro o fuera de la etapa conciliatoria y hasta antes que la Junta emita el Laudo.

Así las cosas, la etapa conciliatoria en cualquier procedimiento adquiere una importancia de primer nivel, para lograr la disminución de los conflictos tanto colectivos como individuales, elemento que la Junta debiera centrar su actividad, a fin de buscar que las partes cedan parcialmente lo que es de su interés, a cambio de lograr de manera parcial la satisfacción de sus pretensiones en el menor tiempo posible.



Fuente: elaboración propia con base en información de la JFCA.

Procedimientos Especiales

Por otra parte, como ya se señaló, todos los procedimientos jurisdiccionales contenidos en la LFT para la solución de los conflictos siguen de manera genérica las reglas procesales previstas en el procedimiento ordinario.

Así, los procedimientos especiales precisados en los artículos 892 a 899-G de la misma Ley, se refieren a conflictos derivados de aspectos como una jornada inhumana o notoriamente excesiva, los contratos de trabajo de los mexicanos que prestan servicios fuera del país, la repatriación o traslado de los mismos, así como de los tripulantes de aeronaves, la renta de habitaciones a los trabajadores, capacitación y adiestramiento, antigüedad, la terminación de las relaciones de trabajo de los trabajadores de buques por apresamiento o siniestro, gastos de traslado de los tripulantes y familiares, la titularidad de



un contrato colectivo por pérdida de la mayoría, la administración del contrato -Ley, la suspensión temporal de las relaciones de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito, por falta de materia prima no imputable al patrón y la falta de ministración por parte del Estado a empresas que hubiese contratado trabajos o servicios, la terminación de las relaciones de trabajo por fuerza mayor o caso fortuito no imputable al patrón, por agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva, por concurso o quiebra legalmente declarada, por implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo, indemnización por muerte por riesgo de trabajo, la designación de los médicos de las empresas, y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios.

El procedimiento a que se sujetan ese tipo de conflictos se inicia con la presentación del escrito de demanda, como en el procedimiento ordinario, y la Junta en el acuerdo de radicación fijará, dentro de los 15 días hábiles siguientes, fecha y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, la cual deberá ser notificada a las partes con 10 días de anticipación.

En ese caso, es importante referir que la diferencia con el procedimiento ordinario, es que la Ley previene la realización de una sola audiencia en la que se desahogan todas sus etapas que son la de conciliación, la de demanda y excepciones, enseguida la de pruebas y resolución, lo que la obligaría en estricto derecho a realizar todas las etapas en una sola audiencia, con lo cual el juicio se estaría resolviendo en menos de 30 días. Sin embargo, en cada caso se deben atender las condiciones, hechos y reclamos que resultan necesarios en la sustanciación del juicio, por ejemplo habrá algunos en los que se deba hacer un recuento (en el caso de los conflictos colectivos por la titularidad de un contrato).

La citada audiencia se celebra y, de no agotarse todas sus etapas en la primera diligencia, se suspende y se ordena su continuación citando a las partes para otra fecha y hora en la que se continuará con la audiencia, práctica que alarga el procedimiento de manera indeterminada, hasta que se haya desahogado todas las pruebas y la Junta emita su resolución.

Conflictos individuales de seguridad social

Este tipo de conflictos se derivan del reclamo del otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del seguro social, es decir, reclamos que se hacen al IMSS, al Infonavit y a las Afores, así como las que se deriven de los contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

El procedimiento en este tipo de conflictos se sujeta en lo general a las reglas del procedimiento especial, esto es con la presentación del escrito de demanda, aportando



todos los elementos que precisa el artículo 899-C, de la LFT y la Junta en el acuerdo de radicación fijará, dentro de los 15 días hábiles siguientes, fecha y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, la cual deberá ser notificada a las partes con 10 días de anticipación.

La variante en el procedimiento es que en éste, la Ley exige que las partes designen peritos médicos desde el escrito de demanda y en la contestación de la misma, visto que todo se realiza en una sola audiencia, ya que tienen un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la celebración de la audiencia inicial, para que los peritos acepten y protesten el cargo, hecho lo anterior, dentro de los 30 días siguientes a la celebración de la audiencia inicial, la Junta señalará día y hora para la audiencia en que se recibirán los dictámenes periciales con citación de las partes.

Procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica

Este tipo de procedimiento se inicia con base en el planteamiento que pretende modificar o implantar nuevas condiciones de trabajo, o bien, suspender o terminar con las relaciones colectivas de trabajo; sin embargo, este procedimiento puede suspenderse cuando los trabajadores, a través de su sindicato, ejerzan el derecho de huelga.

Al igual que en todos los procedimientos, se le faculta a la Junta para que procure en todo momento que las partes lleguen a un convenio, a través de la conciliación. Por otra parte, el procedimiento en este caso menciona que después de recibir la demanda, la Junta citará a las partes a una audiencia que deberá efectuarse dentro de los 5 días siguientes, es decir, se reduce el término para la celebración de la primera audiencia.

Otra diferencia con el procedimiento ordinario, es que el promovente necesariamente debe acudir a la audiencia, pues de no hacerlo se le tendrá por desistido de su solicitud y se da por concluido el conflicto; si asisten las partes, se busca la conciliación y de no conseguirse, se continúa con el procedimiento, se ofrecen las pruebas y en su caso se desahogan las que sean admitidas, y la Junta dentro de la misma audiencia designará tres peritos, por lo menos, para que investiguen los hechos y causas que dieron origen al conflicto, otorgándoles un término que no podrá exceder de 30 días, para que emitan su dictamen.

Transcurrido el término y desahogada la pericial referida, la Junta otorga a las partes un término de 72 horas para formular observaciones a los dictámenes, hecho lo cual citará a las partes a una audiencia en la que se le formularán preguntas a los peritos y ofrecer pruebas en contrario, además la Junta tiene amplias facultades, en estos procedimientos, para practicar las diligencias que considere convenientes para dilucidar los dictámenes periciales.



Desahogadas las pruebas, la Junta concede a las partes un término de 72 horas para que formulen sus alegatos, por escrito, y transcurrido el plazo el auxiliar declarará cerrada la instrucción y dentro de los 15 días siguientes formulará un dictamen de resolución, del cual se le otorgará copia a cada integrante de la Junta, y posteriormente el Presidente citará a la audiencia de discusión y votación, que deberá efectuarse dentro de los 10 días siguientes.

Procedimiento de huelga

Este procedimiento se inicia con la presentación del pliego de peticiones que formulan los trabajadores al patrón, ante la Junta o la autoridad más cercana al domicilio de la empresa o establecimiento y de mayor jerarquía, el cual se presenta por duplicado, anunciando el propósito de ir a la huelga si no son satisfechas, fijando el día y hora en que se suspenderán las labores o el término de pre-huelga, y la forma en que se garantiza que la pre-huelga, huelga, su conjura o estallido y su solución sean saldos también de responsabilidad de la empresa. Con 6 días de anticipación, por lo menos, y 10 días cuando se trate de servicios públicos, el término se contará a partir del día y hora en que el patrón quede notificado.

El Presidente de la Junta, antes de dar trámite a un emplazamiento a huelga, ordenará certificar que cumple con los requisitos legales y que el sindicato promovente es el titular del contrato colectivo de trabajo, o el administrador del contrato de ley, o que pretende la firma de un contrato colectivo, y notificarle la resolución a los promoventes.

Presentado el emplazamiento, la autoridad lo hará del conocimiento del patrón dentro de las 48 horas siguientes, y una vez notificado, inicia el periodo de pre-huelga, a partir de la entrega del emplazamiento al patrón y hasta el momento en que vence el término de seis días o en su caso, de 10 días, debiendo realizarse la suspensión de labores en la fecha y hora señaladas.

Una vez que el patrón tiene conocimiento del emplazamiento, tendrá 48 horas para presentar su escrito de contestación ante la JFCA.

Si el emplazamiento lo realiza una autoridad distinta, ésta deberá remitir el expediente, dentro de las 24 horas siguientes, a la JFCA; y avisará telegráfica o telefónicamente al Presidente de la Junta.

La Junta citará a las partes a una audiencia de conciliación, en la que los exhortará a la conciliación, audiencia que sólo podrá diferirse a petición de los trabajadores y por una sola vez, además que la audiencia de conciliación no suspende el aviso de suspensión de labores hecho por los trabajadores.



En este procedimiento no son aplicables las reglas generales para hacer las notificaciones y citaciones, ya que surtirán sus efectos desde el día y hora en que se realicen, además de que todos los días y horas son hábiles, y sólo se admite el incidente de falta de personalidad, al contestar la demanda y por parte de los trabajadores, 48 horas posteriores a que tengan conocimiento de la primera promoción del patrón.

La Junta, dentro de las 24 horas siguientes a la promoción, con audiencia de las partes, dictará resolución.

Los trabajadores y los patrones de la empresa o establecimiento afectado, o terceros interesados, podrán solicitar de la Junta, dentro de las 72 horas siguientes a la suspensión del trabajo, declare la inexistencia de la huelga por no haber cumplido los requisitos de la Ley o no cumplir con el objeto de la misma.

La declaratoria de inexistencia de la huelga será realizada por la Junta siempre que se presente por escrito, del cual le correrá traslado a las partes, en audiencia que deberá celebrarse dentro de los 5 días siguientes, para que manifiesten lo que a su interés convenga y aporten sus pruebas, y lo único que puede motivar el diferimiento de la audiencia es que se ordene el recuento, de lo contrario, la Junta, dentro de las 24 horas siguientes, resolverá sobre la existencia o inexistencia del estado legal de la huelga.

En el caso de que determine la inexistencia citará a los representantes de los trabajadores y de los patrones y la resolución se dictará por los que concurren, en su caso se notifica la resolución por conducto de la representación sindical y se fija un término de 24 horas para que los trabajadores se reincorporen a su trabajo.

La Junta también puede determinar que la huelga es ilícita, con base en un procedimiento semejante al de inexistencia, es decir, mediante la citación y celebración de una audiencia, y al hacerlo se darán por terminadas las relaciones de trabajo de los huelguistas.

Procedimientos paraprocesales o voluntarios (procedimiento fuera de juicio)

Las partes podrán comparecer, mediante un procedimiento paraprocesal ante la Junta para celebrar un convenio fuera de juicio y dar por terminada una relación laboral o cualquier otra situación derivada de la relación laboral o de las prestaciones que se otorgan entre sí.

Es indispensable mencionar, que la Junta tiene atribuciones para intervenir en aquellos asuntos en los que las partes de común acuerdo, o alguna de ellas, solicite su intervención sin que exista una demanda de por medio, es decir, cuando no exista conflicto entre las partes.



Esta intervención se encuentra prevista en los artículos 982 a 991 de la LFT, y se identifica como un procedimiento paraprocesal o voluntario, a través del cual las partes o cualquiera de ellas puede acudir a solicitar la intervención de la autoridad, por escrito o de manera oral, precisando su pretensión, siempre que no se trate de una demanda o que involucre un conflicto, en ese orden la Ley previene que debe señalar la persona cuya declaración requiere, la cosa que pretende exhiba o la diligencia que pide se lleve a cabo.

Hecha la solicitud la Junta tiene 24 horas para emitir el acuerdo correspondiente, en el que señalará fecha y hora para la diligencia correspondiente, debiendo citar a las personas involucradas.

En algunos casos, por disposición de Ley o por determinación de la autoridad, el promovente del procedimiento deberá otorgar algún depósito o fianza previa a la celebración de la diligencia, la cual podrá ser cancelada o devuelta al interesado con posterioridad.

El artículo 987 de la LFT previene que los trabajadores y patrones que lleguen a un convenio o liquidación fuera de juicio, podrán solicitar a la Junta la aprobación y ratificación del convenio, siempre que se realice de conformidad con el artículo 33 de esa Ley, es decir, cuando no afecten los derechos de los trabajadores; y en ese supuesto el convenio, una vez aprobado, tiene efectos definitivos y se eleva a la categoría de laudo ejecutoriado, es decir de una resolución definitiva y cumplida por las partes.

Por su parte, el artículo 991 de la LFT, previene la posibilidad de que los patrones soliciten a la Junta notificar al trabajador el aviso de rescisión de la relación laboral a que se refiere el artículo 47 de la misma Ley, lo cual deberá realizar dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la solicitud.

Dentro de estos procedimientos, también puede ser promovido por los trabajadores o sus beneficiarios que deban recibir alguna cantidad de dinero, con base en un convenio o liquidación que previamente hayan aceptado.

De igual forma, en estos procedimientos también se puede presentar la solicitud de expedición de constancias de días laborados y salario, o bien la autorización de trabajo para niños mayores de 14 años y menores de 16, para lo cual se presentará la documentación que se estime conveniente.



Descripción a profundidad del desarrollo y análisis de los procesos críticos (Conforme al trabajo de campo)

Entrevistas realizadas al personal de la JFCA

Se llevaron a cabo entrevistas al personal de la Junta, Oficialía de Partes y MRR, con relación a los procesos operativos del Programa.

El objetivo de estas entrevistas fue detectar toda aquella actividad o proceso que se viera afectada por una situación adversa, generando cuellos de botella o retrasos en el proceso de demanda laboral y que, a su vez, afectara a otras áreas o etapas del proceso.

Entre los principales puntos en los que se enfocó esta entrevista estuvieron:

- El conocimiento de leyes y reglamentos de donde emanan las responsabilidades de los servidores públicos;
- Insumos y productos generados por las áreas y las dificultades a las que se enfrentan;
- Retrasos en el proceso de demanda laboral;
- Personal;
- Capacitación;
- Estrategias de mejora implementadas;
- Ambiente laboral;
- Infraestructura;
- Relación con la MRR; y,
- Conocimiento del Programa²³.

Se aplicaron encuestas a 46 servidores públicos, cuya distribución se muestra en el siguiente cuadro.

Número de personas entrevistadas, por Junta Especial y puesto

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Puesto |
|----------------|------------------------|---|
| 1 | 5 | Auxiliar dictaminador profesional Nivel 9 |
| | | Conciliador |
| | | Auxiliar de trámite |

²³ Si bien este Programa no responde a la misma lógica que otros, particularmente aquéllos con Reglas o Lineamientos de Operación, se consideró que el conocimiento del mismo incide en una mejor coordinación entre los actores que intervienen en su ejecución, particularmente en lo que se refiere a la planeación, programación, seguimiento de sus avances y cumplimiento de sus metas, reflejadas en la MIR.



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Puesto |
|---------------------|------------------------|--|
| | | Actuario judicial |
| 6 | 3 | Auxiliar de trámite |
| | | Secretaría de acuerdos (2) |
| 7 | 6 | Auxiliar de trámite |
| | | Secretario de acuerdos (2) |
| | | Auxiliar dictaminador |
| | | Actuario |
| | | Secretaría |
| 8 | 4 | Secretario de acuerdos (2) |
| | | Auxiliar de Junta especial (2) |
| 9 | 4 | Secretario de acuerdos de Junta (2) |
| | | Auxiliar de junta |
| | | Conciliador |
| 12 | 2 | Técnico superior |
| | | Actuario |
| 15 | 3 | Secretaría de acuerdos |
| | | Coordinador Técnico en materia laboral |
| | | Actuario |
| 7 BIS | 3 | Funcionario conciliador |
| | | Dictaminador |
| | | Secretaría Ejecutiva A |
| | | Actuario Judicial |
| 8 BIS | 5 | Mecanógrafa |
| | | Secretario de acuerdos |
| | | Coordinador técnico en materia laboral |
| | | Técnico especializado |
| 9 BIS | 4 | Actuario judicial (2) |
| | | Secretaría de acuerdos |
| | | Secretaría Ejecutiva |
| 10 BIS | 1 | Secretaría ejecutiva |
| 12 BIS | 3 | Actuario |
| | | Auxiliar de trámite |
| | | Mecanógrafa |
| Oficialía de Partes | 3 | Funcionario conciliador |
| | | Capturista (2) |
| Total | 46 | |

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo al cargo/puesto, se entrevistó al número de personas que se detalla en el siguiente cuadro.



| Puesto | Número de personas |
|------------------------|--------------------|
| Actuario Judicial | 8 |
| Auxiliar de junta | 3 |
| Auxiliar de tramite | 4 |
| Capturista | 2 |
| Conciliador | 4 |
| Coordinador técnico | 2 |
| Dictaminador | 3 |
| Mecanógrafa | 2 |
| Profesional Nivel 9 | 1 |
| Secretaria de acuerdos | 11 |
| Secretaria ejecutiva | 4 |
| Técnico especializado | 1 |
| Técnico superior | 1 |
| Total | 46 |

Fuente: elaboración propia.

Conocimiento de las leyes y reglamentos

De acuerdo a los primeros resultados arrojados por la encuesta se detectó que el 73% (34 servidores públicos) de los servidores públicos respondieron que sí conocen la normatividad de la cual emana su función, sólo el 27% (12 servidores públicos) lo desconoce.

Del personal que conoce las leyes y reglamentos 62% (28 servidores públicos) mencionaron a la LFT, el 52% (22 servidores públicos) el Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el 38% (17 servidores públicos) mencionaron ambos reglamentos.

Las personas que respondieron con una negativa, la mayoría mostró desinterés o está muy ocupada para “distraer” tiempo en ello.



Número de personas que tienen conocimiento de las leyes y reglamentos de las cuales emanan sus funciones y actividades

| Junta Especial | SI | NO | Total |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | 4 | 1 | 5 |
| 6 | 3 | 0 | 3 |
| 7 | 3 | 3 | 6 |
| 8 | 4 | 0 | 4 |
| 9 | 4 | 0 | 4 |
| 12 | 1 | 1 | 2 |
| 15 | 2 | 1 | 3 |
| 7 BIS | 2 | 1 | 3 |
| 8 BIS | 4 | 1 | 5 |
| 9 BIS | 2 | 2 | 4 |
| 10 BIS | 0 | 1 | 1 |
| 12 BIS | 2 | 1 | 3 |
| Oficialía de partes | 3 | 0 | 3 |
| Total | 34 | 12 | 46 |

Fuente: elaboración propia.

Sugerencia

1. Es necesario asegurar que el 100 por ciento de los servidores públicos conozcan las leyes y reglamentos que norman su actividad. Para informar al personal sobre las leyes y reglamentos que regulan sus actividades y funciones, se pueden generar trípticos, y materiales de escritorio, tales como pirámides o hexaedros con la información más relevante de las leyes y reglamentos que regulan a la JFCA. Estos materiales pueden contener los reglamentos generales y las funciones específicas, ya sea por puesto o por Junta, según sea el caso.

Cómo influyen las leyes y reglamentos

Del total de las personas entrevistadas, el 67% (31 servidores públicos) considera que la normatividad influye positivamente en la calidad y prontitud en las actividades realizadas ya que establece periodos para cumplir con sus tareas e indica sus funciones; el 7% (3 servidores públicos) consideró que influye de manera negativa; y el 17% (8 servidores públicos) no sabe cómo pueda influir la normatividad en la calidad y prontitud en las actividades realizadas; sin embargo, reconoce los nuevos plazos y respeta la normas y reglamentos.



Número de personas y su percepción de las leyes y reglamentos

| Junta Especial | Personas | Influencia | | |
|---------------------|-----------|------------|----------|----------|
| | | Positiva | Negativa | No sabe |
| 1 | 5 | 4 | 0 | 0 |
| 6 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 7 | 6 | 5 | 0 | 1 |
| 8 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| 9 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| 15 | 3 | 2 | 0 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 8 BIS | 5 | 3 | 1 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 1 | 1 | 2 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 12 BIS | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Oficialía de partes | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Total | 46 | 31 | 3 | 8 |

Fuente: elaboración propia.

Dentro de los aspectos positivos, los entrevistados manifestaron que la nueva normatividad (LFT y Reglamento de la JFCA) agiliza los trámites al implantar periodos más cortos para impartir la justicia laboral, además de que les indica sus funciones y reglamentos a seguir.

Por otra parte, el personal que manifestó una percepción negativa hacia estos reglamentos, considera que las reformas a la LFT, al establecer periodos cortos para la impartición de justicia laboral, provocó un exceso en la carga de trabajo, afectando al personal a no poder satisfacer la demanda y a cuestionar la calidad del trabajo realizado, además de poder hacerse acreedores a sanciones de tipo económico.

Tiempo en realizar las actividades propias de su cargo o función

En lo referente a que tiempo les toma realizar sus respectivas tareas que corresponden a su cargo, la respuesta más recurrente fue: "depende de la complejidad de caso o demanda", lo que resulta hasta cierto punto comprensible por la naturaleza de la demanda laboral y las vertientes que puede tomar.



Número de personas, según el tiempo que invierten en realizar sus actividades

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Depende del caso y del personal con que se cuenta | Jornada laboral | Tienen un tiempo promedio |
|---------------------|------------------------|---|-----------------|---------------------------|
| 1 | 5 | 1 | 1 | 3 |
| 6 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 7 | 6 | 4 | 1 | 1 |
| 8 | 4 | 2 | 0 | 2 |
| 9 | 4 | 4 | 0 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| 15 | 3 | 1 | 2 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 2 | 0 | 1 |
| 8 BIS | 5 | 2 | 2 | 1 |
| 9 BIS | 4 | 2 | 2 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 0 | 1 | 2 |
| Total | 46 | 23 | 13 | 10 |

Fuente: elaboración propia.

La encuesta arrojó que el 50% (23 servidores públicos), consideran que el tiempo invertido en su cargo o funciones dependen del caso y del personal con el que se cuenta en la Junta, ya que la falta de personal es una variable que se repitió constantemente durante la entrevista, el 28% (13 servidores públicos) consideraron a la jornada laboral como el periodo necesario para realizar sus actividades, en la mayoría de estos casos la respuesta fue recurrente con el personal operativo, y el 22% (10 servidores públicos) respondieron que se tienen que ajustar a los tiempos promedio que les indica la LFT.

Esto se debe en gran parte a las variantes que pueda tener cada caso:

- Motivo de la demanda (despido injustificado, reinstalación, jubilación, acoso laboral, etc.);
- Número de demandantes;
- Audiencias suficientes para desahogar pruebas;
- El mismo conflicto entre las partes (refutaciones y alegatos);
- Participación (de ser necesaria) de peritos y técnicos;
- Amparos por inconsistencia;
- Amparos a laudos;



- Los errores humanos que se puedan presentar durante el juicio (no realizar notificaciones, expedientes con datos erróneos, expedientes extraviados, entre otros), lo que atrasaría el proceso y la resolución del caso; y,
- Personal suficiente en todos los niveles para atender los casos en el menor tiempo posible y así evitar los rezagos. Entre ellos, suficientes actuarios, conciliadores, secretarios de acuerdo, dictaminadores, peritos y así evitar la acumulación de casos.

Tiempos promedio durante el proceso de demanda laboral

| Etapa | Tiempo promedio |
|--|---|
| Presentación de la demanda en oficialía de partes | Inicio |
| Fecha de recepción en mesa de radicación rápida | 2 días hábiles |
| Fecha de notificación a la parte actora | 15 días hábiles después de recepción MRR |
| Fecha de notificación a la parte demandada | 12 días hábiles después de recepción MRR |
| Fecha para celebración de audiencia de conciliación excepciones y defensas | 32 días hábiles después de recepción MRR |
| Fecha para audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas | 46 días hábiles después de recepción MRR |
| Fecha para desahogo de pruebas | 52 días hábiles después de recepción MRR |
| Alegatos | 57 días hábiles después de recepción MRR |
| Notificación del alegato | 67 días hábiles después de recepción MRR |
| Acuerdo y cierre de instrucción | 97 días hábiles después de recepción MRR |
| Laudo | 337 días hábiles después de recepción MRR |

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a las respuestas recabadas en las entrevistas y algunos estudios de caso, los tiempos promedios en cada etapa de la demanda laboral suman 337 días hábiles (aproximadamente 1.3 años), desde que se radica, hasta que se da el laudo. Estos tiempos se aplican a casos que no presentaron casi ningún contratiempo en sus distintas etapas. Al surgir retrasos en los procesos como resultado de distintas inconveniencias del mismo, puede aumentar hasta más de un tercio el tiempo promedio necesario.

Entrega de información en el proceso de demanda laboral

De acuerdo a lo reportado, el 80% (37 servidores públicos) de los entrevistados afirmaron que los documentos y expedientes que les proporcionan otras instancias para continuar con el proceso de demanda laboral es entregado en tiempo y forma, y un 20% (9



servidores públicos) manifestó que existen retrasos en la entrega de información lo que genera una acumulación de carga de trabajo.

Número de personas de acuerdo a la entrega de información en el proceso de demanda laboral

| Junta Especial | Personas entrevistadas | SI | NO |
|---------------------|------------------------|-----------|----------|
| 1 | 5 | 4 | 1 |
| 6 | 3 | 2 | 1 |
| 7 | 6 | 4 | 2 |
| 8 | 4 | 3 | 1 |
| 9 | 4 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 2 | 0 |
| 15 | 3 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 3 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 4 | 1 |
| 9 BIS | 4 | 2 | 2 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 2 | 1 |
| Oficialía de partes | 3 | 3 | 0 |
| Total | 46 | 37 | 9 |

Fuente: elaboración propia.

A pesar que la mayoría de los entrevistados están conformes con los tiempos de entrega de información, admitieron que si existen fallas en el proceso de demanda laboral.

En el siguiente cuadro se citan algunas de las fallas reportadas de acuerdo a la función o cargo del funcionario.

| Cargo | Fallas reportadas |
|---------------------|---|
| Conciliador | Que no sean entregados los expedientes a tiempo por parte del archivo. Diligencias con escaso margen entre unas y otras para llevarse a cabo. |
| Auxiliar de tramite | Que los expedientes se retrasen en archivo, también hay retrasos cuando las diligencias requieren de peritos, los cuales son escasos y están ocupados permanentemente, los que genera rezagos en atender a todos los casos que requieren sus servicios. |



| Cargo | Fallas reportadas |
|-----------------------|---|
| Personal en general | El pésimo estado del equipo de cómputo, impresoras, sistema e internet, generando que las actividades cotidianas se vean retrasadas afectando, audiencias, registros de expedientes en oficialía de partes, carga y descarga de archivos. |
| Personal insuficiente | Se necesita de personal en todos los niveles para hacer frente a las cargas de trabajo y resolverlas en un menor tiempo. |
| Audiencias | Es frecuente que se agenden erróneamente las audiencias durante el proceso. |

Fuente: elaboración propia.

Inconsistencias en la información

El personal declaró que cuando surgen inconsistencias en la información y expedientes que le son proporcionados para que realicen sus tareas y le den continuidad al proceso, el 57% (26 servidores públicos) reprograman la actividad, el 15% (7 servidores públicos) lo turnan al área correspondiente para su corrección y el 9% (4 servidores públicos) pone en lista de espera el proceso retenido. El 9% (4 servidores públicos) consideró que no les afecta, ya que resuelven las inconsistencias en el momento, además de que ahora se establecen tiempos precisos durante el proceso jurídico-laboral; sólo un funcionario respondió que reiniciaba el proceso anterior.

Efectos de las inconsistencias en la información

| Junta Especial | Personas entrevistadas | a) Se reprograma la actividad | b) Se pone en lista de espera | c) Se reinicia el proceso anterior | d) Se turna a área correspondiente para su corrección | E) No afecta |
|----------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|--------------|
| 1 | 5 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 6 | 3 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 7 | 6 | 3 | 1 | 0 | 2 | 1 |
| 8 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 9 | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Of. de partes | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | a) Se reprograma la actividad | b) Se pone en lista de espera | c) Se reinicia el proceso anterior | d) Se turna a área correspondiente para su corrección | E) No afecta |
|----------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|--------------|
| Total | 46 | 26 | 4 | 1 | 7 | 4 |

Fuente: elaboración propia.

Tiempo de retraso debido a inconsistencias

Estas inconsistencias les generan retrasos aunque la mayoría del personal los resuelven en el momento o en lapso de una semana representando el 22% (10 servidores públicos), ya sea resolviendo la instancia que esté analizando el documento en el momento, tratándolo de forma económica con la instancia anterior para cumplir con los tiempos establecidos por la nueva Ley, el 9% (4 servidores públicos) tiene un retraso promedio de un mes, el 7% (3 servidores públicos) tiene un retraso en su proceso de dos meses en promedio, manifestando que son casos extraordinarios y el 39% (18 servidores públicos) el porcentaje más alto está representado por periodos variables que van desde 2 o 3 días hasta más de un año, reflejando la complejidad y lo variable que puede ser un proceso de demanda laboral.

Tiempo de retraso debido a inconsistencias

| Junta Especial | Personas entrevistadas | a) una semana | b) dos semanas | c) un mes | d) dos meses | f) otros |
|----------------|------------------------|---------------|----------------|-----------|--------------|-----------|
| 1 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 6 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 7 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 |
| 8 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 9 | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 15 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 8 BIS | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| 9 BIS | 4 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Of. de partes | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Total | 46 | 10 | 0 | 4 | 3 | 18 |

Fuente: elaboración propia.



Principales inconsistencias durante el proceso de demanda laboral

Algunos ejemplos que reafirman este comportamiento son:

- a) En el caso de los actuarios sus procesos se ven retrasados cuando necesitan los servicios de peritaje, las personas encargadas del peritaje están constantemente ocupadas ya que es un número reducido para atender todos los asuntos que los demandan en un corto tiempo.
- b) Las partes no son notificadas a tiempo por el escaso personal de actuarios.
- c) No se turnan a tiempo los expedientes por parte del personal de archivo a los secretarios y auxiliares, debido a extravíos de documentos.
- d) No se desahogan todas las pruebas en una audiencia.
- e) Los asuntos también se retrasan por la falta de dictaminadores entre el cierre y el laudo, ya que este personal también es insuficiente.
- f) Problemas con la mesa de enlace, la cual también está rebasada por la carga de trabajo.
- g) Errores en el registro de documentos y captura de datos del documento , tanto en mesa, como en notificaciones.

También se captaron otros factores que provocan inconsistencias y retrasos en el proceso laboral, tales como:

- a) **Falta de personal capacitado.** El personal no recibe la capacitación suficiente como resultado de dos factores principalmente: la carga de trabajo que no permite que se ausenten los funcionarios durante la jornada laboral para recibir capacitación y la capacitación que se imparte sobre todo en el área jurídica es desde el punto de vista del litigante y no del funcionario prestador de un servicio.
- b) **Falta de equipo de cómputo nuevo.** No todo el personal tiene equipo de cómputo y el personal que lo tiene, lo tiene que compartir en muchos de los casos, lo que provoca que las tareas se vean truncadas y derive en la acumulación de cargas de trabajo. Por otra parte, el equipo es obsoleto, lo que provoca descomposturas frecuentes y, en ocasiones, que se traben los equipos, lo que puede llegar a detener el desarrollo de las audiencias.
- c) **Internet insuficiente.** Es lento, esto también provoca un retraso en los procesos de la demanda laboral, sobre todo en las investigaciones que tienen que realizar los funcionarios o el buen funcionamiento de los sistemas que la institución requiere.
- d) **Cargas de trabajo excesivas.-** Con las reformas a la LFT de 2012, se establecieron periodos cortos de cumplimiento de las etapas de proceso de demanda laboral, lo que acelera el accionar del personal de la Junta, además de que el personal está expuesto hacerse acreedor a multas económicas si los plazos no son cumplidos.



- e) Otro factor y tal vez de los de mayor importancia son los bajos salarios que percibe el personal, además de no recibir un aumento salarial desde hace más de 12 años. Lo que desmotiva y baja la productividad de la institución.

Personal

Una constante en las entrevistas fue la demanda de más personal. El 78% (36 servidores públicos) considera que no se cuenta con el personal suficiente para cubrir las necesidades de atención, lo que provoca que las cargas de trabajo se intensifiquen. De acuerdo al sondeo de las entrevistas, el Programa no sólo adolece de un número insuficiente de personas en servicio, también de un ausentismo por diversas causas como: licencias, incapacidades, personal que checa sólo entrada y salida, personal de edad mayor enfermo, entre otras.

Esta falta de personal se trata de subsanar pidiendo apoyo a otras áreas y así aligerar o cumplir con asuntos que tengan una fecha límite para su resolución, pero esto sólo genera atraso en los procesos que se descuidan por prestar el apoyo a las áreas que así lo demandan.

Los servidores públicos se ven obligados a tomar estas acciones, pues están presionados por cumplir con lo establecido en la LFT, ya que están sujetos a sanciones de tipo económico, cerrándose así un ciclo con muchas particularidades.

Sólo el 22% (10 servidores públicos) consideraron que se cuenta con el personal necesario, sin embargo manifestaron, en su mayoría, que las cargas de trabajo son altas.

Se cuenta con el personal suficiente y/o calificado para solventar las cargas de trabajo

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Personal | | Calificado | |
|----------------|------------------------|----------|----|------------|----|
| | | si | no | si | no |
| 1 | 5 | 0 | 5 | 3 | 2 |
| 6 | 3 | 2 | 1 | 3 | 0 |
| 7 | 6 | 1 | 5 | 4 | 2 |
| 8 | 4 | 0 | 4 | 4 | 0 |
| 9 | 4 | 0 | 4 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 1 | 2 | 3 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 5 | 4 | 1 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 4 | 1 | 3 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 3 | 0 | 2 | 1 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Personal | | Calificado | |
|----------------|------------------------|-----------|-----------|------------|----------|
| | | si | no | si | no |
| Of. de Partes | 3 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| Total | 46 | 10 | 36 | 37 | 9 |

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, el 80% (37 servidores públicos) consideraron que el personal está debidamente calificado de acuerdo a las funciones que desempeña. El restante 20% señala deficiencias en el desempeño del personal y falta de capacitación, así como el desconocimiento del proceso en general.

Capacitación

Sin embargo, y de acuerdo a lo detectado en las entrevistas, el 52% (24 servidores públicos) considera que no recibe la capacitación debida que les auxilie en sus actividades y tareas propias de su cargo, en contraparte el 48% (22 servidores públicos) afirmaron que sí reciben capacitación, aunque el 45% acudió a cursos durante los últimos dos años.

Recibe capacitación periódica en las actividades y tareas propias de su función

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Reciben capacitación | |
|----------------|------------------------|----------------------|-----------|
| | | sí | no |
| 1 | 5 | 2 | 3 |
| 6 | 3 | 3 | 0 |
| 7 | 6 | 3 | 3 |
| 8 | 4 | 2 | 2 |
| 9 | 4 | 1 | 3 |
| 12 | 2 | 2 | 0 |
| 15 | 3 | 1 | 2 |
| 7 BIS | 3 | 3 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 2 | 3 |
| 9 BIS | 4 | 1 | 3 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 |
| 12 BIS | 3 | 1 | 2 |
| Of. de Partes | 3 | 1 | 2 |
| Total | 46 | 22 | 24 |

Fuente: elaboración propia.



La encuesta logró detectar puntos importantes en lo que se refiere a la capacitación, por ejemplo:

- El personal no acude a los cursos de capacitación porque no dispone de tiempo por la excesiva carga de trabajo.
- La mayoría de los cursos están dirigidos a la superación personal y cuestiones administrativas, dejando a un lado los aspectos jurídicos.
- Los cursos son repetitivos.
- Algunos entrevistados manifestaron que no se les informa acerca de las actividades de capacitación.
- Los cursos en materia jurídica son impartidos desde la perspectiva del litigante y no del funcionario que está encargado de gestionar y administrar de acuerdo a la Ley.
- Los cursos jurídicos son insuficientes en ocasiones y repetitivos, falta atender cursos sobre amparos.
- Algunas personas toman cursos de tipo jurídico por su cuenta ya que los que ofrece la institución no satisfacen la necesidad del personal.

Sugerencias

2. Permitir la asistencia al personal a los cursos que se imparten;
3. Impartir cursos dirigidos a las diferentes áreas jurídicas con el enfoque de funcionario y no de litigante;
4. Informar vía correo electrónico o por intranet del programa de capacitación o cursos a impartir; y,
5. Crear un programa de capacitación robusto que satisfaga las necesidades de la institución.

Realización de otras actividades

Se observó que la mayoría de los entrevistados (74%) realiza otras actividades, además de las funciones propias de su cargo, lo que genera rezago en sus labores.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Realizan otras actividades | |
|----------------|------------------------|----------------------------|----|
| | | SI | NO |
| 1 | 5 | 3 | 2 |
| 6 | 3 | 3 | 0 |
| 7 | 6 | 5 | 1 |
| 8 | 4 | 3 | 1 |
| 9 | 4 | 3 | 1 |
| 12 | 2 | 1 | 1 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Realizan otras actividades | |
|---------------------|------------------------|----------------------------|-----------|
| | | SI | NO |
| 15 | 3 | 1 | 2 |
| 7 BIS | 3 | 2 | 1 |
| 8 BIS | 5 | 4 | 1 |
| 9 BIS | 4 | 3 | 1 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 |
| 12 BIS | 3 | 3 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 3 | 0 |
| Total | 46 | 34 | 12 |

Fuente: elaboración propia.

Una de las actividades que fue más mencionada, es el apoyo al área de amparos, dado que, de acuerdo con la Ley de Amparo, el retraso en la resolución del amparo genera sanciones y multas a los servidores públicos, lo que distrae de sus funciones primordiales al personal y lo que puede llevar a retrasar o incluso, detener el proceso de demanda laboral.

Otra problemática es que el actuario no cuente con las copias de las diligencias que debe hacer en el día, acción que retrasa su salida a realizar las notificaciones, o bien, puede reprogramar la notificación, esto debido a la falta de impresoras y/o personal.

La atención a los usuarios es un también un factor que provoca el rezago en las actividades: a pesar de contar con horarios de atención, el usuario no los respeta.

Sugerencia

- Incrementar el personal capacitado en el área de amparo y en las demás áreas en las que se necesiten realizar otras actividades ajenas a las funciones de los empleados y no generen distracciones en su proceso.

Estrategias y acciones de mejora

El 80% del personal respondió que en su área se realizan acciones de mejora para llevar a cabo su trabajo con mayor celeridad, sin embargo, estas acciones no son documentadas, se realizan por acuerdos internos entre los compañeros y la mayoría de las veces se decide en el momento.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Implementan estrategias y acciones de mejora | |
|----------------|------------------------|--|----|
| | | SI | NO |
| 1 | 5 | 5 | 0 |
| 6 | 3 | 3 | 0 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Implementan estrategias y acciones de mejora | |
|---------------------|------------------------|--|----------|
| | | SI | NO |
| 7 | 6 | 4 | 2 |
| 8 | 4 | 3 | 1 |
| 9 | 4 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 2 | 0 |
| 15 | 3 | 2 | 1 |
| 7 BIS | 3 | 3 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 3 | 2 |
| 9 BIS | 4 | 2 | 2 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 2 | 1 |
| Oficialía de Partes | 3 | 3 | 0 |
| Total | 46 | 37 | 9 |

Fuente: elaboración propia.

Las principales acciones que les han beneficiado son:

- Organización interna en las diligencias.
- Logística en las rutas de notificaciones (división de rutas).
- Controles personales de expedientes y documentos (apoyo de Excel, bases de datos sencillas).

Sugerencia

7. Revisar y actualizar el proceso de demanda laboral con las adecuaciones que cada área ha realizado y que resultan en beneficios, tanto para el empleado, como para el usuario. Con ello se generará un registro de las acciones de mejora en todo el proceso.

| Acciones de mejora | |
|---|---|
| <p>Organización interna en la diligencias. Logística en las rutas de notificaciones. Clasifican los expedientes por acciones en un sistema informático. Controles personales de expedientes y documentos. Elaboran formatos para dar mayor celeridad a los actividades. Elaboración de tablas en Excel para un mayor control y cálculos necesarios.</p> | <p>“Videoconferencias” con los instrumentos que tienen. Elaboración de un sistema de registro de documentación. Base de datos para llevar el control de expedientes . Agenda la recepción de expedientes para ciertos días de la semana. Apoyo de internet. Se rolan las mecanógrafas en los diversos eventos.</p> |



Propuestas de mejora

| | |
|---|---|
| Más personal | Contar con más sistemas para trabajar en línea. |
| Cambio en equipo de cómputo | Más atención al personal. |
| Capacitación jurídica | Mejorar los salarios. |
| Más mobiliario | Contar con manuales para dictámenes. |
| Contar con un sistema de peritos en red | Mejorar el espacio físico. |
| Agilizar a oficialía de partes | Acceso rápido a internet. |
| Pasar los expedientes a los actuarios directamente sin que pasen por mesa de enlace | Cursos computación . |
| Contar con un archivo de leyes clasificadas | Clasificar expedientes en archivos electrónicos |
| Apoyo a programas de posgrado | Controles personales de documentos |

Fuente: elaboración propia con base en la información recabada durante las entrevistas.

8. Considerar las propuestas de mejora que tienen los empleados y les ha resultado un beneficio en el flujo del proceso:
- Contar con más personal;
 - Mejorar los salarios;
 - Cambiar el equipo de cómputo;
 - Capacitación jurídica;
 - Contar con un sistema de peritos en red;
 - Pasar los expedientes a los actuarios directamente sin que pasen por mesa de enlace;
 - Contar con más sistemas para trabajar en línea;
 - Contar con manuales para dictámenes; y,
 - Acceso rápido a internet.

Mecanismo para medir los resultados

La medición de los resultados de las actividades que realizan los empleados es a través de un informe mensual, el cual cuenta con metas anuales, sin embargo las metas las programa el Presidente de la Junta Especial, sin considerar la opinión de los empleados.

En este sentido, comentan que esta medición es sólo un trámite solicitado por la STPS y, si no llegan a la meta establecida, sólo tienen que justificar las razones para ello.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Mecanismos de mejora | |
|----------------|------------------------|----------------------|----|
| | | SI | NO |
| 1 | 5 | 4 | 0 |
| 6 | 3 | 3 | 0 |
| 7 | 6 | 5 | 1 |
| 8 | 4 | 4 | 0 |
| 9 | 4 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 2 | 0 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Mecanismos de mejora | |
|---------------------|------------------------|----------------------|----------|
| | | SI | NO |
| 15 | 3 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 1 | 2 |
| 8 BIS | 5 | 3 | 3 |
| 9 BIS | 4 | 3 | 1 |
| 10 BIS | 2 | 2 | 0 |
| 12 BIS | 2 | 0 | 2 |
| Oficialía de Partes | 3 | 3 | 0 |
| Total | 46 | 37 | 9 |

Fuente: elaboración propia.

Sugerencia

- 9. Involucrar al personal en el establecimiento de metas.
- 10. Evaluar al personal por logro de metas, considerando el otorgamiento de un estímulo por su desempeño durante el año (no necesariamente de carácter monetario).

Ambiente laboral

El 80% de los entrevistados respondieron que el ambiente laboral dentro del cual se desempeñan es bueno. Sin embargo, el estrés generado por la carga excesiva de trabajo provoca hostilidad entre los trabajadores, así como el desequilibrio en las cargas de trabajo y las sanciones y multas derivadas de las reformas a la Ley de Amparo, relacionadas con la disminución de tiempos para dar solución a los amparos que ingresan, tanto directos como indirectos.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Buen ambiente laboral | |
|----------------|------------------------|-----------------------|----|
| | | SI | NO |
| 1 | 5 | 3 | 2 |
| 6 | 3 | 3 | 0 |
| 7 | 6 | 4 | 2 |
| 8 | 4 | 3 | 1 |
| 9 | 4 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 1 |
| 15 | 3 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 3 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 4 | 1 |
| 9 BIS | 4 | 2 | 2 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 3 | 0 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Buen ambiente laboral | |
|---------------------|------------------------|-----------------------|----------|
| | | SI | NO |
| Oficialía de Partes | 3 | 3 | 0 |
| Total | 46 | 37 | 9 |

Fuente: elaboración propia.

Mesas de Radicación Rápida (MRR)

El 50% del personal entrevistado respondió que influye de manera positiva la implementación de las MRR debido a que la función de radicación de expedientes lo realiza la mesa, esto dio como resultado la eliminación del registro de las demandas que ingresaban diariamente, reduciendo entre 10 a 20 minutos el tiempo por cada demanda ingresada.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Influencia positiva de las MRR | | |
|---------------------|------------------------|--------------------------------|-----------|----------|
| | | SI | NO | NO SABE |
| 1 | 5 | 4 | 1 | 0 |
| 6 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 7 | 6 | 4 | 2 | 0 |
| 8 | 4 | 2 | 2 | 0 |
| 9 | 4 | 3 | 1 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 1 |
| 15 | 3 | 0 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 |
| 8 BIS | 5 | 2 | 3 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 1 | 3 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 12 BIS | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Oficialía de Partes | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Total | 46 | 23 | 19 | 4 |

Fuente: elaboración propia.

Se desprende que con las MRR se cuenta con mayor organización y control de las demandas que ingresan. Además, garantizan que las demandas recibidas sean notificadas en los términos que señala la normatividad.

Aunque en general los comentarios sobre las MRR son buenos, se comentó que no cuentan con personal suficiente bien capacitado en aspectos jurídicos. Adicionalmente, se percibe que la MRR comienza a ser insuficiente por la cantidad de demandas que ingresan a la institución.



Sugerencia

11. Implementar más MRR con personal especializado en la radicación, de acuerdo con las competencias de las diversas Juntas, para garantizar una mejor distribución de los expedientes.

Efectos de las reformas de 2012 a la Ley Federal del Trabajo

El 48% de los entrevistados respondió que la reforma laboral de 2012 impactó positivamente en sus funciones, debido a la que el proceso se debe realizar en menor tiempo, sin embargo se generó mayor carga de trabajo, además de rezago de los expedientes registrados antes de la reforma.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Impacto de la LFC 2012 | | | |
|---------------------|------------------------|------------------------|-----------|------------|----------|
| | | SI | NO | NO IMPACTA | NO SABE |
| 1 | 5 | 2 | 2 | 1 | 0 |
| 6 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 7 | 6 | 3 | 0 | 2 | 1 |
| 8 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| 9 | 4 | 1 | 2 | 1 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 15 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 |
| 8 BIS | 5 | 2 | 1 | 2 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 1 | 2 | 1 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| Total | 46 | 22 | 10 | 12 | 2 |

Fuente: elaboración propia.

Sugerencias

12. Incrementar el personal para cumplir con los tiempos establecidos y el proceso se lleve en tiempo y forma.
13. Actualizar los equipos de cómputo y evitar la dependencia de áreas como la mesa de enlace y el archivo general para revisar los expedientes sin tener que solicitarlos.
14. Implementar un sistema informático con documentos y plantillas que más utilicen los empleados para llevar el proceso.



Infraestructura

El 91% (42 servidores públicos) de los entrevistados mencionó que la falta y la obsolescencia de infraestructura son dos de los principales obstáculos para llevar a cabo sus funciones, provocando retraso y rezago.

- a) **Oficinas.** En este rubro, 78% de los entrevistados respondió que el inmueble es inseguro (cristales en exceso) y no cuenta con las reglas básicas de protección civil, generando insatisfacción para laborar; a pesar de haberse hecho algunas adecuaciones, éstas no han sido suficientes. El espacio de las oficinas es reducido, por lo que no hay espacio suficiente para ubicar los documentos con los que trabajan. La estructura del edificio no es amigable, pues se percibe demasiado ruido, lo que afecta la abstracción y concentración del personal en sus tareas y actividades. Por otra parte, el material con el que fue edificado el inmueble lo hace frío e incómodo para la mayoría del personal, además de provocar enfermedades respiratorias a una buena parte éste (lo que causa de ausentismo), el personal debe de usar chamarras, abrigos, bufandas, entre otras prendas, para mitigar la baja temperatura al interior del inmueble.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Oficinas | | |
|---------------------|------------------------|-----------|---------------|------------------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio |
| 1 | 5 | 0 | 2 | 3 |
| 6 | 3 | 0 | 1 | 2 |
| 7 | 6 | 0 | 0 | 6 |
| 8 | 4 | 0 | 2 | 2 |
| 9 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 12 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| 15 | 3 | 0 | 1 | 2 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 0 | 5 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 |
| Oficialía de Partes | 3 | 0 | 1 | 2 |
| Total | 46 | 0 | 10 | 36 |

Fuente: elaboración propia.

- b) **Equipo de cómputo.** No todo el personal cuenta con equipo de cómputo, del total de personas que disponen de una computadora, el 85% no está satisfecho con ésta, debido a que es obsoleta.



En general, la insuficiencia de herramientas tecnológicas, entre las que se incluyen el internet, equipo para videoconferencias y sistemas informáticos, atrasa el proceso.

| Junta Especial | Personas entrevistado | Excelente | Equipo de cómputo | |
|---------------------|-----------------------|-----------|-------------------|------------------|
| | | | Satisfactorio | No satisfactorio |
| 1 | 5 | 0 | 1 | 4 |
| 6 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 7 | 6 | 0 | 1 | 5 |
| 8 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 |
| 9 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 12 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| 15 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 1 | 4 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 12 BIS | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Oficialía de Partes | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Total | 46 | 1 | 6 | 39 |

Fuente: elaboración propia.

- c) **Mobiliario.** El 83% de los entrevistados no cuentan con mobiliario, comparten mesas de trabajo y no tienen archiveros, lo que ocasiona que los expedientes se arrinconen por las oficinas, depositándolos en el piso. Lo anterior ocasiona que los expedientes no estén en un lugar seguro y se deterioren rápidamente.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Equipo de almacenamiento (archivos) | | |
|----------------|------------------------|-------------------------------------|---------------|------------------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio |
| 1 | 5 | 0 | 0 | 5 |
| 6 | 3 | 0 | 1 | 2 |
| 7 | 6 | 0 | 1 | 4 |
| 8 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 9 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 12 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| 15 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 1 | 4 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 | 1 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Equipo de almacenamiento (archivos) | | |
|---------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------|------------------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio |
| 12 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 |
| Oficialía de partes | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Total | 46 | 0 | 8 | 38 |

Fuente: elaboración propia.

- d) **Papelería.** 65% de los entrevistados respondieron que no se les provee de la papelería necesaria y suficiente para realizar su trabajo, además de que la que les es proporcionada es de baja calidad.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Papelería | | |
|---------------------|------------------------|-----------|---------------|------------------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio |
| 1 | 5 | 0 | 1 | 4 |
| 6 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 7 | 6 | 0 | 1 | 5 |
| 8 | 4 | 0 | 1 | 3 |
| 9 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| 12 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| 15 | 3 | 0 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 0 | 3 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 4 | 1 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 1 | 3 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 |
| Oficialía de Partes | 3 | 0 | 2 | 1 |
| Total | 46 | 0 | 16 | 30 |

Fuente: elaboración propia.

Sugerencias

15. Actualización del equipo de cómputo y distribución del mismo a las áreas que están desprovistas de éste.
16. Incorporación de herramientas informáticas como uso de videoconferencias, acceso a Internet, desarrollo e implementación de un sistema de información que contenga registro de peritos certificados, expedientes, plantillas, entre otros, que sean solicitados por los empleados y beneficie a la mayoría. Ello agilizará la búsqueda de insumos para el desarrollo de su trabajo además evitará la dependencia de otras áreas.
17. Acondicionar el edificio para mejorar las condiciones imperantes.



Obstáculos para llevar a cabo a buen término sus tareas o funciones dentro del proceso de demanda laboral

Los entrevistados respondieron que los dos principales obstáculos para realizar sus funciones son la infraestructura insuficiente y obsoleta (comentada en el apartado anterior), así como la carga excesiva de trabajo. Esta carga de trabajo es resultado del número insuficiente de personal en todos los niveles, una infraestructura incómoda y obsoleta, aunado a los tiempos y sanciones establecidos por la Ley, generando un círculo vicioso.

Conocimiento del Programa

Se observó que ninguna de las personas entrevistadas tiene conocimiento del *Programa*. Si bien el *Programa* no responde a la misma lógica de otros, particularmente de aquéllos con Reglas o Lineamientos de Operación, es de considerarse que es a través del *Programa* (categorización programática del Presupuesto de Egresos de la Federación) que se planea, programa, da seguimiento y evalúa la actividad de la JFCA, al menos en términos presupuestarios. En este sentido, se considera que mientras más personal involucrado en la operación de la JFCA conozca la definición del *Programa*, mejor y más fácilmente se podrán alcanzar sus objetivos. Como se vio anteriormente, las personas entrevistadas manifestaron que no se les involucra en el establecimiento de metas y que, de no cumplirlas, no hay consecuencias.

Las respuestas que se dieron en este apartado fueron por deducción, basadas en los objetivos del propio proceso de demanda laboral.

El 63% de los entrevistados respondieron que el *Programa* cumple satisfactoriamente con preservar la paz laboral; 59% dijo que cumple satisfactoriamente con el respeto a los derechos humanos; 54% mencionó que cumple satisfactoriamente con el respeto a los derechos laborales y de seguridad social.

La respuesta de “no satisfactorio” se presentó para los siguientes objetivos: lograr el éxito en la recuperación del poder adquisitivo del salario y su vinculación con la productividad (67%), lograr la promoción del incremento de la productividad con beneficios compartidos (57%); lograr la empleabilidad (52%) y, lograr la capacitación en el trabajo (48%).

Se comentó que la forma de conocer si estos objetivos se cumplían es cuando se termina con el proceso de demanda laboral.

Sugerencias

18. Difundir a los empleados de la JFCA las características del Programa Presupuestario E001 Impartición de Justicia Laboral.



19. Dar a conocer a todos los empleados la MIR, del *Programa*, así como de todos los elementos que la integran.
20. Integrar a los empleados a la construcción de la MIR.
21. Difundir los documentos normativos y de planeación que rigen las actividades de la JFCA, como el PND 2013-2018 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Respeto a los derechos humanos | | | |
|---------------------|------------------------|--------------------------------|---------------|------------------|----------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 1 | 5 | 0 | 3 | 1 | 1 |
| 6 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| 7 | 6 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| 8 | 4 | 0 | 3 | 1 | 0 |
| 9 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 2 | 3 | 0 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| Oficialía de partes | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 46 | 6 | 27 | 9 | 4 |

Fuente: elaboración propia.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Respeto a los derechos laborales y de seguridad social | | | |
|----------------|------------------------|--|---------------|------------------|---------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 1 | 5 | 0 | 2 | 2 | 1 |
| 6 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 |
| 7 | 6 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| 8 | 4 | 0 | 3 | 1 | 0 |
| 9 | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Respeto a los derechos laborales y de seguridad social | | | |
|---------------------|------------------------|--|---------------|------------------|----------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| Oficialía de Partes | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Total | 46 | 3 | 25 | 14 | 4 |

Fuente: elaboración propia.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Que haya éxito en la recuperación del poder adquisitivo del salario y su vinculación con la productividad | | | |
|---------------------|------------------------|---|---------------|------------------|----------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 1 | 5 | 1 | 0 | 3 | 1 |
| 6 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 7 | 6 | 0 | 0 | 4 | 2 |
| 8 | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 9 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 0 | 2 | 3 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Total | 46 | 2 | 5 | 31 | 8 |

Fuente: elaboración propia.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Logra la promoción del incremento de la productividad con beneficios compartidos | | | |
|----------------|------------------------|--|---------------|------------------|---------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 1 | 5 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 6 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 7 | 6 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 8 | 4 | 0 | 1 | 2 | 1 |
| 9 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 0 | 0 | 2 | 3 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Logra la promoción del incremento de la productividad con beneficios compartidos | | | |
|---------------------|------------------------|--|---------------|------------------|-----------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Total | 46 | 3 | 6 | 26 | 11 |

Fuente: elaboración propia.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Logra la empleabilidad | | | |
|---------------------|------------------------|------------------------|---------------|------------------|----------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 1 | 5 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 6 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 7 | 6 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| 8 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| 9 | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| 8 BIS | 5 | 1 | 3 | 1 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| Total | 46 | 3 | 12 | 24 | 7 |

Fuente: elaboración propia.

| Junta Especial | Personas entrevistadas | Logra la capacitación en el trabajo | | | |
|----------------|------------------------|-------------------------------------|---------------|------------------|---------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 1 | 5 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| 6 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| 7 | 6 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 8 | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 9 | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 12 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 15 | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| 7 BIS | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 |



| Junta Especial | Personas entrevistadas | Logra la capacitación en el trabajo | | | |
|---------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------|------------------|----------|
| | | Excelente | Satisfactorio | No satisfactorio | No sabe |
| 8 BIS | 5 | 0 | 4 | 1 | 0 |
| 9 BIS | 4 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| 10 BIS | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 12 BIS | 3 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Oficialía de Partes | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Total | 46 | 4 | 12 | 22 | 8 |

Fuente: elaboración propia.

Observaciones

Las observaciones recabadas que se presentaron de manera más frecuente fueron las que se referían a las siguientes necesidades:

- Incrementar los sueldos;
- Contar con más personal capacitado;
- Contar con mejor equipo de cómputo;
- Renovar el mobiliario y contar con más equipo de oficina;
- Mejorar la sistematización de los procesos;
- Homologar las cargas de trabajo con los sueldos;
- Tener mejor atención a los empleados;
- Resolver la inseguridad que tiene el edificio en el que se encuentran laborando;
- Respetar el escalafón;
- Mejorar el diseño del inmueble;
- Mejorar la comunicación;
- Fortalecer las plataformas informáticas;
- Reconocer al personal que labora; y,
- Promover la rotación de personal en todas las Juntas Especiales y cargos.



Entrevistas realizadas a los Presidentes de las Juntas Especiales

La visión estratégica que aportan los Presidentes de cada Junta Especial requiere un análisis diferenciado a la información que proporciona el resto del personal de cada Junta. Por esta razón, se elabora este reporte independiente de las entrevistas realizadas a las personas que laboran en otras posiciones en la Junta. De acuerdo con la propuesta establecida en la estrategia operativa de campo, se propuso llevar a cabo cuatro entrevistas a igual número de Presidentes de Juntas Especiales. Los cuatro Presidentes seleccionados correspondieron a las Juntas 6, 8B, 9 y 15. Cabe señalar, que la Junta Especial 15 no cuenta con Mesa de Radicación Rápida (MRR), por lo que la entrevista al Presidente de esta Junta proporciona un punto de vista alternativo al resto de los Presidentes, en cuyas Juntas sí se tiene incorporado este esquema de trabajo.

Los cuatro Presidentes entrevistados coinciden en que su labor fundamental es dirigir, controlar y supervisar al personal a su cargo, aportando sus conocimientos y experiencia para llevar a cabo de mejor manera el proceso de procuración de justicia laboral.

Todos conocen a profundidad la normatividad que rige sus acciones, lo que en parte puede deberse a que la mayoría tiene una experiencia acumulada de más de 20 años en esta actividad, aunque dos de ellos tienen menos de un año en esta posición. Dada su amplia experiencia, su opinión respecto de las leyes actuales es crítica, pues las modificaciones recientes a la Ley establecen plazos para dar cumplimiento a cada etapa del proceso. De acuerdo con la opinión de los entrevistados, no es posible observar, en todos los casos, los plazos establecidos ante la falta de personal calificado para realizar algunas de las tareas requeridas. En su opinión, la Ley se modificó sin tomar en cuenta esta problemática.

Derivado de lo anterior, las jornadas de trabajo son largas, tomando al menos 12 horas del día para desahogar pendientes. No es factible incorporar al personal operativo en estos horarios por la falta de incentivos para poder hacerlo. En muchas ocasiones es necesario laborar los fines de semana.

En su labor cotidiana, los Presidentes tienen que colaborar con diversas áreas, entre las que destacan la Oficialía de Partes, la Secretaría Auxiliar de Amparos y el área de tecnologías de la información. También tienen que interactuar con jueces y magistrados para dar seguimiento a los amparos. Todos los Presidentes valoran la cooperación de las áreas de apoyo, en particular de la Secretaría Auxiliar de Amparos, ya que gracias a ello es factible contestarles a tiempo, lo que permite a su vez atender otras responsabilidades al interior de las Juntas que presiden.

Se percibe una carencia en cuanto a los equipos de cómputo, ya que la mayor parte de los que se utilizan son obsoletos, funcionan irregularmente, además de que son pocas las



personas que tienen acceso a los mismos. No se cuenta con un sistema de información que permita automatizar algunas actividades que apoyan el proceso de procuración de justicia laboral y no es posible acceder a Internet para verificar una serie de cuestiones propias de cada expediente.

Dentro de las principales problemáticas que enfrentan en el proceso de la demanda laboral, se identificaron las siguientes:

- Falta de personal dictaminador;
- La llamada a un tercer interesado;
- Domicilios incorrectos de testigos o absolventes;
- Existencia de diligencias a desahogar por exhorto (por ejemplo, para llevar a cabo el cotejo de documentos originales ubicados en jurisdicción distinta a la Junta Especial para desahogar pruebas);
- Existencia de convocatorias en procedimientos especiales (por ejemplo, muerte del trabajador);
- No presentación del actor en la prueba confesional, por certificado médico;
- No presentación de alguno de los testigos ofrecidos, que derive en que la diligencia no se lleve a cabo, por ser no divisible la diligencia; y,
- Falta de notificación (es una situación muy frecuente, ya que hay pocos notificadores).

Los cuatro Presidentes reconocen también como un problema sustantivo la falta de personal en todos los niveles de responsabilidad. En particular, la carencia de actuarios y dictaminadores se vuelve un cuello de botella para que las demandas puedan fluir sin contratiempos. Faltan archivistas para buscar expedientes; actuarios para notificar; y, secretarios de acuerdo, para acuerdos y audiencias. El personal externo no tiene el perfil necesario, ya que deben tener habilidad práctica además de los conocimientos en la materia: debe poder resolver problemas y saber cómo se acuerdan los asuntos.

El personal a cargo de los Presidentes recibe capacitación continua, particularmente derivado de las modificaciones a la Ley, con el objeto de que conozcan sus responsabilidades y las consecuencias de no atender los asuntos a tiempo y de manera correcta. No atender los asuntos adecuadamente puede dar lugar a que las partes se inconformen y se otorguen amparos cuya resolución absorbe tiempo muy valioso, que se podría dedicar a la atención de otras demandas laborales. También se identifica que, en ocasiones, ante las cargas de trabajo excesivas, el personal tiene que realizar tareas que exceden sus funciones originales.

La Junta Especial 6 tiene incorporado un esquema de atención de amparos similar al funcionamiento de la MRR, en donde los amparos que se reciben son atendidos con toda



oportunidad y se evita incurrir en faltas. La desventaja de este mecanismo es que los recursos humanos que atienden esta mesa de amparos se distraen de otras actividades sustantivas como lo es el seguimiento al curso normal de las demandas.

Como propuestas de mejora a sus actividades, proponen la dotación de equipamiento suficiente, tanto de cómputo como de archivo y resguardo de documentos, ya que se ha sufrido en el pasado el robo de cheques y otros documentos importantes. También se ve muy útil la creación de una “Mesa de Actuarios”, para que se puedan realizar las notificaciones sin contratiempos.

El ambiente de trabajo no es el óptimo ante las fuertes cargas de trabajo y los salarios tan bajos que percibe el personal. Además, en ocasiones no se cuenta con recursos para movilizar al personal a fin de cumplir con ciertas diligencias propias del proceso, como es el caso de las notificaciones. Sin embargo, se busca establecer un ambiente cordial entre el personal, promoviéndolo cuando se presenta la oportunidad.

El único medio identificado para medir la efectividad de sus actividades es el Informe Mensual, que se entrega a la Dirección de Evaluación. Sin embargo, un comentario al respecto es que los datos que se proporcionan en muchas ocasiones no consideran el esfuerzo que se tiene que hacer para la consecución de los asuntos, por lo que los números pueden indicar una cosa, pero la realidad es otra.

Finalmente, dentro de los principales obstáculos para llevar a cabo sus actividades, los Presidentes identifican:

- la falta de personal;
- la infraestructura insuficiente (instalaciones de la Junta y equipos); y,
- la dificultad para el archivo de los expedientes.



Límites del proceso y su articulación con otros

Un proceso se define como una secuencia de actividades que tienen la finalidad de lograr algún resultado, para el caso del *Programa*, el objetivo de todos sus procesos es la impartición de justicia laboral, a partir de resoluciones transparentes, ágiles, con absoluta imparcialidad y equidad, y con estricto apego a derecho en los conflictos laborales.

El análisis de procesos permite tener una visión sistémica de los subprocesos y actividades, es decir tener una óptica del conjunto articulado y continuo de actividades con un objetivo común. Como se puede observar en la descripción de los procesos y los actores involucrados, en el caso de la JFCA, los procesos analizados tienen dos dimensiones indispensables: a) el tiempo transcurrido en cada fase, y b) las actividades que se llevan a cabo en las mismas.

Los procedimientos en la JFCA, siguen como patrón las normas previstas en el procedimiento ordinario, que son:

- la presentación por escrito de la demanda;
- el ofrecimiento de pruebas;
- la celebración de audiencias en los plazos previstos, con una etapa conciliatoria;
- la presentación de alegatos; y,
- la emisión de una resolución.

En la primera etapa que se refiere a la presentación y recepción del escrito de la demanda, no se observan mayores problemas y se sigue el proceso de manera articulada, ágil y eficiente.

La articulación entre la Oficialía de Partes y la MRR, no presenta grandes inconvenientes, pues el objetivo de la creación de las MRR fue agilizar el proceso de radicación de las demandas, para así permitir que las Juntas Especiales concentraran sus esfuerzos en las siguientes etapas del proceso.

Por lo que, hasta el momento, el papel que han desempeñado las MRR, ha sido satisfactorio y se ha cumplido con el objetivo planteado. En este sentido, es importante señalar que las MRR han reducido los espacios de discrecionalidad y garantizan que las demandas recibidas sean notificadas en el término legal.

Sin embargo, en las fases posteriores en las que se involucra un mayor número de funcionarios y personal operativo, es cuando se observan problemas e inconvenientes de diversa índole, que alargan los procesos y acentúan los rezagos de las Juntas Especiales.

Es en la fase de *Instrucción* cuando las partes entran en acción de manera más activa en las audiencias, mediante la presentación de pruebas, de tal forma que a pesar de que en



la Junta Especial se realice un esfuerzo colectivo articulado del equipo de trabajo, con el objetivo de agilizar las distintas fases, las partes involucradas pueden afectar el debido proceso y alargar de manera indeterminada las fases de *Instrucción, Dictamen y Amparo*.

Por tanto, a pesar de que existe una buena articulación entre los procesos, es en estas fases cuando se presentan los cuellos de botella, que inician con las audiencias diferidas por causas internas y externas.

Cabe señalar, que los procesos de las Juntas Especiales, se encuentran debidamente señalados en el Manual de Organización y Procesos, al igual que las actividades a realizar por los servidores públicos. En teoría existe una correcta articulación entre los diversos procesos y actores. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los servidores públicos, se observa que, en la práctica, el personal jurídico y el operativo se encuentra con factores externos e internos que obstaculizan la realización eficaz y eficiente de su labor.

Se puede afirmar que la mayoría de los procesos presentan fortalezas y están adecuadamente articulados entre sí, pues, de manera general, los productos de un proceso son los insumos del siguiente. Ello permite un flujo que favorece el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, el *Programa* muestra debilidades estratégicas que deben ser atendidas al interior de los procedimientos para fortalecer el circuito en su conjunto.



Suficiencia de insumos y recursos

En este apartado se busca determinar si los insumos y recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso.

Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?

No. En principio, de acuerdo con la normatividad de los procesos operativos y suponiendo que se cumplieran todos y cada uno de los plazos previstos por la Ley sin ningún tipo de incidente, un juicio laboral ordinario sería resuelto en un tiempo aproximado de siete meses, desde la presentación de la demanda hasta la emisión del Laudo.

De acuerdo al tiempo promedio registrado en la *Situación operativa de las Juntas Especiales*, proporcionada por la JFCA, éste excede con mucho los siete meses contemplados.

Tiempo promedio de atención de un juicio por fase del procedimiento. Equivalencia en meses y años de trabajo.

| Junta Especial | Instrucción | | Dictamen | | Carga de Trabajo Pendientes de Laudo | |
|------------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | Tiempo promedio Meses | Tiempo promedio Años | Tiempo promedio Meses | Tiempo promedio Años | Tiempo promedio Meses | Tiempo promedio Años |
| 7 | 14.6 | 1.0 | 5.8 | 0.0 | 16.4 | 1.0 |
| 7 Bis | 15.3 | 1.0 | 4.8 | 0.0 | 24.6 | 2.0 |
| 12 | 26.1 | 2.0 | 1.6 | 0.0 | 19.8 | 2.0 |
| 12 Bis | 32.6 | 3.0 | 6.8 | 1.0 | 28.2 | 2.0 |
| Total PEMEX | 19.5 | 2.0 | 4.5 | 0.0 | 21.0 | 2.0 |
| 8 | 46.4 | 4.0 | 18.7 | 2.0 | 36.1 | 3.0 |
| 8 Bis | 60.6 | 5.0 | 11.0 | 1.0 | 35.3 | 3.0 |
| 9 | 28.1 | 2.0 | 11.2 | 1.0 | 32.9 | 3.0 |
| 9 Bis | 32.6 | 3.0 | 16.0 | 1.0 | 35.1 | 3.0 |
| Total IMSS | 41.5 | 3.0 | 13.8 | 1.0 | 34.7 | 3.0 |
| 1 | 6.3 | 1.0 | 20.1 | 2.0 | 0.0 | 0.0 |
| 6 | 112.2 | 9.0 | 4.1 | 0.0 | 80.6 | 7.0 |
| 15 | 19.7 | 2.0 | 8.4 | 1.0 | 22.5 | 2.0 |
| Total D.F. | 24.9 | 2.0 | 10.1 | 1.0 | 28.0 | 2.0 |
| Total Entidades Federativas | 21.5 | 2.0 | 10.4 | 1.0 | 21.3 | 2.0 |
| Total Nacional | 22.5 | 2.0 | 10.3 | 1.0 | 23.3 | 2.0 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Situación Operativa de las Juntas con MRR en 2013*, de la JFCA.



La información de la *Carga de Trabajo Pendientes de Laudo* no representa un promedio de las fases de *Instrucción* y *Dictamen*, porque cada columna representa el promedio de tiempo empleado para los casos que atiende cada una de las Juntas en cada fase. Una vez aclarado este punto, se puede ver que las Juntas dedicadas a asuntos del IMSS (8, 8Bis, 9, y 9Bis) y que cuentan con MRR, emplearon en promedio más del doble de tiempo por caso, tanto para la fase de *Instrucción* como para la de *Dictamen*, que las Juntas dedicadas a PEMEX (7, 7Bis, 12, 12Bis).

Las otras dos Juntas con MRR, la (1) y la (6), presentan variaciones importantes entre sí, mientras que para la fase *Instrucción* el número de meses promedio que utiliza la Junta 1 asciende a 6.3, para la Junta 6 se registra un tiempo promedio de 112.2 meses en esta fase, lo que significa que la Junta 6 se lleva casi 20 veces más tiempo en esta fase que la Junta 1. En cambio, el tiempo promedio para la fase de *Dictamen* de la Junta 1 es de 20.1 meses, en tanto que la Junta 6 se lleva alrededor de la quinta parte de tiempo en esta fase, con 4.1 meses.

Al comparar los tiempos por fase que se llevan en promedio las Juntas con MRR, con los que ocupa en promedio la Junta 15, se puede observar que no existe mucha diferencia, a excepción de las Juntas dedicadas a tratar los asuntos del IMSS, las cuales si duplican en tiempo al resto en la fase de *Instrucción*.

Ello sin duda lleva a reflexionar que la sola existencia de las MRR no es suficiente para acelerar el proceso en fase de *Instrucción*, de la cual su actividad forma parte. Por ello, conviene revisar cada parte del proceso y, sobre todo, detectar posibles cuellos de botella en lo que refiere a personal y recursos materiales, que posiblemente expliquen el retraso en las siguientes etapas del proceso.

Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación suficiente para realizar sus funciones?

No. Decisiones ajenas a la Junta han incrementado de manera importante la carga de trabajo, sin una dotación de recursos humanos que la compense, así fue como la Suprema Corte de Justicia decidió que todos los asuntos de pensiones tendrían que ser atendidos por la JFCA, lo que ha aumentado de manera muy importante la carga de trabajo y ha generado un cuello de botella.

Existe una falta crónica de personal en todas las áreas de la JFCA. Al hacer un análisis comparativo entre cargas de trabajo con la plantilla de personal, se detecta que su evolución no ha sido proporcional: mientras que en 2006 se atendieron 211,528 juicios²⁴,

²⁴ Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (DOF), 13 de diciembre de 2013.



al cierre de 2013 se habían atendido 397,711, lo que representa un incremento del 88%, que no corresponde con el aumento de la plantilla, que fue de 31%, al pasar de 1,832 a 2,399 servidores públicos, de los cuales 1,143 corresponden a personal jurídico (47%). Ello significa que los juicios per cápita han aumentado un 33% para el personal jurídico y un 43% para el total de la plantilla en áreas sustantivas.

A partir de 2011, se autorizaron 346 plazas eventuales, 238 jurídicas y 108 operativas para mitigar el aumento en la carga de trabajo. De las plazas jurídicas, 114 pertenecían a la categoría de Auxiliar de Junta Especial, 85 a Secretarios de Acuerdos y 39 a Actuarios Judiciales; mientras que las 108 operativas, eran básicamente de Secretarías Ejecutivas. Por su condición de eventualidad cada año se tienen que devolver a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 5% de las plazas, así es como en 2013 se devolvieron 15 plazas y en 2014 se devolverán 17 plazas más, con el agravante de que en todo el periodo 2006-2012, sólo se autorizaron dos plazas de estructura nuevas en términos netos.²⁵

Sin lugar a dudas la precariedad laboral es un factor que inhibe el pleno desarrollo profesional de los empleados y afecta directamente a su productividad, pues incide directamente en el estado de ánimo y en la actitud hacia el trabajo. En el caso de las plazas eventuales, los empleados tienen que firmar un contrato laboral cada 3 meses, además de la incertidumbre creada por la obligación que tiene la JFCA de terminar la relación laboral del 5% de éstos, con el fin de devolver las plazas. Esta situación crea inestabilidad laboral, además de afectar los incentivos de los empleados.

Percepciones salariales de las posiciones laborales en una Junta Especial

| Cargo | Clave puesto | Tipo de personal | Remuneración Total | |
|------------------------------|--------------|------------------|--------------------|----------|
| | | | Bruta | Neta |
| Presidente de Junta Especial | KA1 | Confianza | \$119,670 | \$85,612 |
| Funcionario conciliador | NB2 | Confianza | \$33,537 | \$26,264 |
| Funcionario conciliador | NB31 | Confianza | \$39,573 | \$30,489 |
| Auxiliar de Junta Especial | NA1 | Confianza | \$25,254 | \$20,017 |
| Auxiliar de Junta Especial | NA2 | Confianza | \$28,664 | \$22,625 |
| Auxiliar de Junta Especial | NA3 | Confianza | \$32,820 | \$25,793 |

²⁵ Información proporcionada por la Sub coordinación General de Administración.



| Cargo | Clave puesto | Tipo de personal | Remuneración Total | |
|--|--------------|------------------|--------------------|----------|
| | | | Bruta | Neta |
| Auxiliar de Junta Especial | NA1S | Confianza | \$25,254 | \$20,017 |
| Secretario de Acuerdos | OA1 | Confianza | \$17,046 | \$13,748 |
| Secretario de Acuerdos | OA3 | Confianza | \$22,153 | \$17,732 |
| Secretario de Acuerdos | OA1 | Confianza | \$19,432 | \$15,624 |
| Actuario Judicial | 11-ZII-B | Confianza | \$11,695 | \$9,157 |
| Actuario Judicial | 11-ZIII-B | Confianza | \$12,135 | \$9,101 |
| Asesor "D" | OA-311 | Confianza | \$22,153 | \$17,732 |
| Asesor especializado | MB1I | Confianza | \$56,129 | \$41,874 |
| Auxiliar de control "B" | PB1-PRES | Confianza | \$15,189 | \$13,748 |
| Coordinador de Técnicos en materia laboral | 7-ZII-A | Confianza | \$10,670 | \$8,398 |
| Ejecutivo de proyecto | OA1-PRES | Confianza | \$17,046 | \$13,748 |
| Ejecutivo de proyecto | OA2I | Confianza | \$19,432 | \$15,624 |
| Profesional de servicios especializado | PQ1I | Confianza | \$7,852 | \$6,525 |
| Profesional dictaminador de servicios especializados | PQ2I | Confianza | \$8,908 | \$7,405 |
| Profesional dictaminador de servicios especializados actuario judicial | PQ1 | Confianza | \$7,852 | \$6,525 |
| Profesional ejecutivo | 11-ZIII-A | Confianza | \$12,135 | \$9,100 |
| Profesional ejecutivo | 11-ZII-A | Confianza | \$11,695 | \$9,157 |
| Profesional ejecutivo de servicios especializados | PQ-31 | Confianza | \$10,577 | \$8,763 |
| Secretaria ejecutiva "A" | 7-ZII-B | Confianza | \$10,670 | \$8,398 |
| Secretaria ejecutiva "A" | 7-ZIII-B | Confianza | \$11,210 | \$8,782 |
| Analista especializado en Proyectos | 4-ZII | Base | \$9,705 | \$7,629 |



| Cargo | Clave puesto | Tipo de personal | Remuneración Total | |
|--------------------------------|--------------|------------------|--------------------|---------|
| | | | Bruta | Neta |
| Analista laboral | 3-ZII | Base | \$9,655 | \$7,629 |
| Analista laboral especializado | 6-ZII-B | Base | \$10,075 | \$7,923 |
| Asistente de servicios | 2-ZII | Base | \$9,555 | \$7,524 |
| Profesional Titulado | 5-ZII-B | Base | \$9,755 | \$7,663 |
| Profesional Titulado | 5-ZIII-B | Base | \$10,030 | \$7,854 |
| Secretaria "A" | 6-ZII-C | Base | \$10,075 | \$7,922 |
| Secretaria "A" | 6-ZIII-C | Base | \$10,565 | \$8,281 |
| Técnico especializado | 6-ZII-a | Base | \$10,075 | \$7,922 |
| Técnico especializado | 5-ZII-a | Base | \$9,755 | \$7,663 |
| Técnico especializado | 5-ZIII-a | Base | \$10,030 | \$7,854 |

http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/showConsulta.do?method=showConsulta&_idDependencia=14100

Fuente: Elaboración propia con información del IFAI

Otro factor que afecta la productividad y los incentivos de los empleados es el de las percepciones salariales, los salarios no han aumentado en los últimos 13 años y ello sin duda le ha restado poder adquisitivo al personal jurídico y al operativo, e incide en el ánimo y el ambiente laboral. Es de llamar la atención el caso de los actuarios, cuyos ingresos se han precarizado extraordinariamente a pesar de la alta responsabilidad que tienen. De hecho, existe una posición de funcionario actuario con clave presupuestal PQ3 y que es personal de base, que tiene más ingresos que el personal de confianza, pues sus percepciones sí han aumentado durante este tiempo. Otra posición con una de las mayores cargas de trabajo es la de Auxiliar de Junta Especial, cuyos salarios no son lo suficientemente competitivos en función de las actividades que desempeña y responsabilidades que tiene.

Precisamente la precariedad salarial ha desvirtuado los objetivos de dar mayor protagonismo a la *Conciliación*, en sintonía con lo estipulado en la LFT. Para cumplir con una mayor proporción de asuntos conciliados y agilizar la resolución de los casos, desde 2013 se autorizaron 67 nuevas plazas de funcionario conciliador, el cual debe tener un perfil adecuado para la misión que debe de cumplir. Sin embargo, una buena parte de estas plazas la han ocupado Auxiliares de Juntas Especiales, para mejorar sus condiciones salariales y en reconocimiento a su enorme carga de trabajo, pero no como un plan de búsqueda del perfil idóneo para hacer las funciones de *Conciliación*.



Adicionalmente, y de acuerdo con las reformas a la LFT, las multas por no atender los Amparos en tiempo, las deben pagar los Presidentes de las Juntas Especiales. Esta situación ha implicado que las funciones de *Conciliación* y de emisión de *Laudos* de primer término queden relegadas, con resultados negativos en el número de conciliaciones entre 2013 y 2014, registrándose una caída de 33.5%, al pasar de 19,187 a 12,760.²⁶

También hay escasez de personal para realizar los exhortos y peritajes. Este tipo de actividades demanda un tipo especial de personal que, debido a su número limitado, incide directamente sobre el tiempo de desahogo de las pruebas.

Por otro lado, la plantilla de personal en la JFCA es muy heterogénea, ya que hay Juntas que cuentan con 10 personas de perfil jurídico, y otras que cuentan con más de 20. Se infiere que la plantilla de cada Junta Especial debiera estar en función de su carga de trabajo, pero no existen criterios de asignación de personal para las Juntas. La inexistencia de criterios claros y generales que permee y rijan a los servidores públicos de alto nivel para la asignación de personal, ha provocado una importante movilidad de personal jurídico entre Juntas, afectando su funcionamiento por falta de continuidad, además de crear inestabilidad laboral; ello explica en buena medida la heterogeneidad en el número y tipo de personal entre Juntas.

Sugerencia

22. Se recomienda elaborar un estudio de las necesidades de personal de las Juntas, en función del número y tipo de expedientes tratados, para asignarles servidores públicos en la cantidad y el perfil adecuados.

Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?

No. El presupuesto asignado al *Programa* no ha aumentado de manera proporcional a la carga de trabajo en los últimos años. Desde una perspectiva de mediano plazo, y a través del análisis de la trayectoria del presupuesto asignado al *Programa* de 2010 a 2013, hubo un crecimiento importante en su asignación presupuestaria en 2012, el cual creció 19.5% en términos reales respecto al año inmediato anterior (2011); año que por cierto registró un decremento de (-)1.5% real, con respecto a 2010. De 2010 a 2014, el presupuesto asignado ha observado un crecimiento acumulado de 23.6% en términos reales.

²⁶ Información compartida por la Subcoordinación General de Administración.



Ello genera restricciones para el pago a viáticos a los funcionarios actuarios. Este rubro ha sido considerado como una compensación económica, a raíz de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, por la falta de incrementos salariales en los últimos 13 años. La restricción es comprensible, pero si el personal no se ve compensado por otro tipo de incentivos, es posible que esta situación genere problemas con este tipo de funcionarios y sobre su desempeño laboral.

Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?

No. Se ha emprendido un importante proceso de digitalización de todos los expedientes, con el fin de ahorrar espacios físicos y facilitar el manejo y almacenamiento de los mismos.

De manera paralela, en 2014 se ha renovado el equipo de cómputo, con 900 equipos entregados.

Se necesitan salas especiales donde las partes puedan llevar a cabo el proceso de *Conciliación*, que recreen un ambiente de privacidad y tranquilidad, con el fin de garantizar un sistema de justicia expedito y transparente. Por lo tanto, es necesario ampliar los espacios físicos, para la celebración de audiencias, conciliaciones y para los mismos empleados de las Juntas, los cuales en muchos casos están hacinados.



Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión

El *Programa* tiene una serie de indicadores que dan cuenta de la gestión interna del proceso en general. A lo largo del tiempo, se ha construido un sistema de reporte que identifica elementos clave del proceso. En cuestión de la MIR, se tienen implementados controles que dan cuenta del avance en el cumplimiento de metas en todos sus niveles: Fin, Propósito, Componente y Actividad.

Hasta 2012, se tenía instituido un Sistema de Evaluación del Desempeño. En dicho sistema, se incorporan el seguimiento a las variables más relevantes del proceso, en relación con los asuntos y sus fases: *Instrucción, Dictamen, Amparos y Laudo y Ejecución*. A través de este sistema se establecen medidas que dan cuenta de la calidad y productividad de cada Junta Especial, además de incorporar una medida de “Rendición de cuentas”, que establece el grado de cumplimiento de diversos requerimientos administrativos. Sin embargo, para 2013 ya no se presentó evidencia de la continuidad de este sistema, sino que la evaluación y seguimiento se integran de manera diferente.

Actualmente, la Dirección de Evaluación de Juntas Especiales, adscrita a la Coordinación General de Administración de la JFCA, solicita a las Juntas Especiales el llenado de un formato, con periodicidad mensual, en el que se reportan los indicadores relativos a los trámites en proceso. Este formato, conocido como “Informe Mensual de Labores”, es el punto de partida del proceso de análisis de la información, cuya intención es que a través de modelos estadísticos, permita dar seguimiento a los avances programáticos y presupuestales; constituya el reflejo de la Misión del Tribunal y dé cuenta del comportamiento de los asuntos sometidos a su jurisdicción y su impacto en la sociedad.

El impacto del Informe Mensual de Labores busca incidir en 4 ejes:

- 1. Transparencia y Rendición de Cuentas:** La transparencia abre el ejercicio de las atribuciones institucionales al escrutinio público, mientras que la rendición de cuentas responsabiliza a las instituciones y quienes las conforman, de sus actos y decisiones.
- 2. Confianza:** Genera un cambio cultural en usuarios internos y externos respecto a la confiabilidad de la Institución, gracias a la accesibilidad, veracidad, claridad y oportunidad de la información que genera.
- 3. Evaluación del Desempeño:** A partir de las bases de datos y su interpretación cuantitativa, mediante modelos estadísticos, es posible medir el cumplimiento de indicadores que evalúan el desempeño institucional y particular de cada Junta Especial.



4. Prevención de Riesgos: Es posible la construcción de una agenda de riesgos para identificar, analizar y prevenir acciones de corrupción, negligencia en el ejercicio de atribuciones y opacidad en la gestión.

Sin embargo, a pesar de que existe evidencia documental de que el proceso de recolección de información tiene lugar de manera sistemática, no es clara la forma en que la construcción de indicadores a partir de este sistema pueda incidir en el planteamiento de acciones que permitan mejorar el *Programa*. La principal salida de este sistema es la integración de un informe global del comportamiento de la JFCA, pero no se identifican las áreas de oportunidad que hayan podido ser atendidas con base en los reportes mencionados.

Existe una preocupación patente respecto al tema de los rezagos de los asuntos en trámite, el cual no ha podido ser resuelto, en virtud de que la carga de trabajo de las Juntas no permite que el personal atienda todos los asuntos a los que es necesario dar cauce de manera oportuna.



Coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas en el proceso

A pesar de que existe una adecuada coordinación entre los actores, particularmente entre las instancias de gobierno que participan, la sobrecarga de trabajo impide agilizar los procesos. Se detecta, sin embargo, que algunos actores (usuarios del servicio) pueden, buscando su propio beneficio, alargar el proceso, lo que podría reducirse con una mejor comunicación y coordinación entre las partes.

Los servidores públicos señalan que las jornadas de trabajo son extenuantes y que realizan actividades adicionales que se encuentran fuera de su competencia, pero que es necesario llevarlas a cabo, debido a la falta de personal.

Como ya se mencionó, en el supuesto de que se los plazos previstos por la Ley y sin ningún tipo de incidente, los juicios laborales deberían ser resueltos en un tiempo aproximado de siete meses, desde la presentación de la demanda hasta la emisión del laudo respectivo, pero la realidad de los casos en las Juntas Especiales se encuentra lejana de un escenario tan favorable.

En muchas ocasiones, los factores que retrasan los procesos, son propiciados por las partes, quienes, al desarrollarse el procedimiento, pueden interponer incidentes procesales en defensa de sus intereses para obtener un laudo favorable, lo que ocasiona que los procesos se traben de manera indefinida, debido a la realización de diversas diligencias y actos procesales que deben ser agotados y atendidos por la autoridad, a efecto de no violentar los derechos y garantías de las partes.

Dentro de los recursos o medios de defensa que pueden presentar las partes, se encuentran los juicios de amparo indirecto, los cuales se promueven ante el Juzgado de Distrito que corresponda, cuando alguna de las partes considere que sus derechos han sido violados por las determinaciones o actuaciones de la Junta.

Con el amparo indirecto, se puede solicitar que se deje sin efecto la actuación y determinación de la Junta, mientras no se resuelva en definitiva dicho amparo, que de concederse podría afectar el procedimiento del juicio laboral. Como consecuencia, el procedimiento se puede alargar hasta que los actos procesales sean agotados, lo que puede llegar a tardar años, tal y como se observa al analizar el rezago histórico de las Juntas Especiales.

En este contexto tan complejo, la etapa conciliatoria tiene un papel importante en todo el proceso, ya que es un elemento clave para disminuir la carga de trabajo de las Juntas Especiales. Una vez presentada una demanda laboral, las partes pueden llegar a un



acuerdo conciliatorio mediante un convenio, para dar por concluido el conflicto entre sí, dentro o fuera de la etapa conciliatoria y hasta antes que la Junta emita el Laudo.



Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla

Se observa que existe una multiplicidad de situaciones internas y externas que pueden ser incluso contradictorias entre sí y que generan cuellos de botella y aumentan el rezago histórico de las Juntas Especiales.

Las reformas a la LFT, han contribuido a destrabar ciertos procesos, por ejemplo si existe una prueba que no se haya desahogado, pero que se presentó fuera de fecha, ésta se da por desechada, lo cual agiliza el proceso, cuando antes de las reformas sí tenía que ser contemplada y se regresaba al desahogo de pruebas.

Otra reforma que también puede reducir la duración de los juicios laborales es la modificación al artículo 48 de la LFT, en el que se impone un tope de máximo de 12 meses de salarios caídos, lo que implica que a la parte demandante no le conviene alargar el juicio, ya que así dure un largo periodo, incluso años, en caso de que la resolución le sea favorable, el máximo con el que se le indemnizará será un año de salarios caídos.

Los salarios caídos o vencidos son aquellos que un trabajador despedido tiene derecho a recibir a partir de su injustificado cese. Hasta antes de las reformas, esos salarios eran ilimitados y el patrón debía cubrirlos hasta el momento en que cumpliera la condena que le fuera impuesta en un laudo o hasta que reinstalara al empleado despedido en su puesto. Debido a esto, los juicios laborales podían desembocar en condenas millonarias, ya que mientras más duraran los procedimientos, mayores eran los incentivos para los trabajadores y sus abogados, pues en caso de obtenerse una sentencia condenatoria, éstas iban habitualmente aparejadas con los mismos años que se hubiese tardado el trámite en sueldos por pagar.

Con las reformas a la LFT, también se establecieron nuevas obligaciones para la JFCA, siendo las más relevantes:

- Implementar el Servicio Público de Conciliación;
- Establecimiento del Servicio Profesional de Carrera; y,
- Cumplimiento del Principio de Celeridad Procesal.

A partir de estas obligaciones, la JFCA debe capacitar e incentivar a su personal de manera constante.

Por otra parte con la reforma al Artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentra



facultada para emitir recomendaciones a la JFCA, lo que añade presiones extras a las ya de por sí saturadas Juntas Especiales.

También es necesario mencionar, que el cambio de criterio jurisprudencial que amplió la competencia de la JFCA para conocer y resolver asuntos de Afores e Infonavit, tuvo un fuerte impacto en la capacidad de respuesta de la JFCA, que trajo como consecuencia la acumulación de rezagos históricos, debido a la excesiva carga de trabajo adicional que esto representó.

Sin embargo, con el cambio en 2012 al artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit, que faculta a dicho instituto a entregar a los trabajadores el saldo de la subcuenta de vivienda 97 al momento de su retiro, sin necesidad de interponer un juicio, se liberará gradualmente de carga de trabajo a las Juntas Especiales asignadas para realizar estos procesos, lo que permitirá a los funcionarios abatir el rezago y agilizar los juicios.

Como se puede observar, a pesar de que las reformas a la LFT han beneficiado los procesos, el contexto y condiciones en el que se llevan a cabo es desfavorable ya la carga de trabajo supera al personal jurídico y operativo y por otra parte se enfrentan las Juntas Especiales al problema de que las partes retrasan de manera intencional los procesos.



Identificación de las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso

En el siguiente cuadro se identifican las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso y se describe su situación actual..

| Características relacionadas con la importancia estratégica del proceso | Situación actual |
|---|--|
| La reforma a la LFT establece la obligación de Implementar el Servicio Público de Conciliación. | Con la sobrecarga de trabajo no es posible llevar a cabo esto, ya que los funcionarios conciliadores desempeñan funciones distintas a la conciliación. |
| La reforma a la LFT establece el cumplimiento del Principio de Celeridad Procesal | En la mayoría de los casos que se resuelven en la Junta no es posible cumplir dicho principio, debido a la falta de personal y de recursos materiales, así como la complejidad de los asuntos laborales, teniendo como consecuencia que los juicios tarden años finalizar. |
| Cambio de criterio jurisprudencial que amplía la competencia de la JFCA para conocer y resolver asuntos de AFORES e INFONAVIT | Los asuntos individuales relacionados con estos asuntos, se han incrementado de manera significativa, lo que ha provocado sobrecarga en la carga de trabajo y lentitud en la fase de instrucción y dictamen. |
| Las recesiones y crisis económicas provocan cierre de empresas y reducción de personal. | El contexto socio económico afecta el mercado laboral, por lo que en épocas de crisis es común que se incrementen las demandas laborales y esto provoque sobrecarga de trabajo. |
| La modificación a la LFT, indica que se tienen que cumplir los plazos estipulados en cada etapa del proceso. | No es posible llevarlo a cabo en todos los casos, debido a la falta de personal calificado para realizar diversas tareas. En las entrevistas a los Presidentes de Juntas Especiales, refieren que la Ley se modificó sin tomar en cuenta esta problemática. |
| Falta de personal dictaminador. | Provoca que la elaboración del Proyecto de Laudo tarde más tiempo del estipulado, debido a la falta de personal dictaminador, así mismo es posible que la calidad del proyecto de Laudo no sea la adecuada, debido a que por exceso de trabajo, no se realice con la atención requerida. |
| Falta de actuario notificador | Provoca que no se realicen a tiempo las notificaciones, por lo que las audiencias son diferidas y los procesos se retrasan. |
| De acuerdo con la Ley de Amparo, el retraso en la resolución del amparo genera sanciones y | El personal se enfoca en darle celeridad a los amparos, por lo que las fases de Instrucción y |



| Características relacionadas con la importancia estratégica del proceso | Situación actual |
|---|--|
| Multas a los funcionarios. | Dictamen, se descuidan y se retrasan estos procesos. |

Fuente: elaboración propia.



Incidencia del proceso en el alcance de las metas

Al analizar el proceso del *Programa*, en el contexto y condiciones en que se desarrolla en la actualidad, se observa que existe una multiplicidad de situaciones tanto internas como externas relacionadas con la importancia estratégica del proceso, ya que pueden contribuir a generar cuellos de botella y aumentar el rezago histórico de la JFCA.

De tal manera que aun cuando los procesos descritos en el Manual de Organización y Procesos se llevan a cabo, se observan deficiencias en la realización de los procesos de las fases de *Instrucción*, *Dictamen* y *Amparo*, debido a que existe una diferencia entre el tiempo establecido en el que se debe llevar a cabo cada fase y el tiempo en que realmente se lleva a cabo. Por lo que, a pesar de que el personal conoce los objetivos del *Programa*, la JFCA no dispone de los medios necesarios para dar respuesta a las demandas laborales, con la agilidad y eficiencia requerida.

Cabe señalar que, el resultado del proceso depende de los recursos que se utilicen (particularmente humanos y materiales,) así mismo, los procedimientos son la serie de instrucciones para realizar un proceso, por lo que en la medida que se incremente la plantilla de personal de las Juntas Especiales y se les proporcione los recursos materiales y tecnológicos acordes a sus labores cotidianas, así como se actualice el Manual de Organización y Procesos de la JFCA en armonía con la reforma a la LFT, se agilizarán y harán más eficientes los procesos, por lo que las características del contexto, relacionadas a la importancia estratégica del proceso afectarán en menor medida que en la actualidad, al tener una plantilla suficiente y preparada, para llevar a cabo sus funciones de acuerdo a la legislación laboral actual.



Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios)

Se llevó a cabo la encuesta de percepción sobre la Impartición de Justicia Laboral a los usuarios de este rubro, en este caso a los representantes de los despachos jurídicos que litigan en la JFCA.

La encuesta se aplicó a nueve de los representantes de los despachos que más frecuentemente prestan sus servicios en la JFCA.

De esta encuesta se desprendieron los siguientes resultados:

- La causa más frecuente de demanda laboral es el despido injustificado, 4 de los 9 entrevistados señalaron este asunto como el último caso con definición de laudo que habían atendido. En el cuadro siguiente se detallan las causas principales de demandas laborales por despacho encuestado.

| Despacho | Reinstalación | Despido injustificado | Despido por termino de obra (no se respetó el contrato) | Preferencia de derechos y antigüedad | Liquidación |
|---------------------------|---------------|-----------------------|---|--------------------------------------|-------------|
| Maibán y Maibán Asociados | 1 | | | | |
| Cruz Pineda Abogados | | 1 | | | |
| Robles Aragón y Asociados | | | 1 | | |
| Montejo y Abogados | | | | 1 | |
| Joaquín Cariño Peña | | 1 | | | |
| Peña y Asociados | | 1 | | | |
| Sánchez y Arrollo | | 1 | | | |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | 1 | | | | |
| Sánchez García | | | | | 1 |
| TOTAL | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 |

Fuente: elaboración propia.

- La mayoría de los entrevistados coincidieron que al momento de presentar la demanda ante la Oficialía de Partes, el trato y servicio que recibió fue **bueno** y no generó ningún comentario negativo. Sólo un despacho recibió un mal trato y comentó que hace falta más personal en esta instancia.



- Ocho de los nueve entrevistados manifestaron que la **audiencia de conciliación** se llevó a cabo en el día y hora señalados, sólo un representante jurídico argumentó que dicha audiencia no había cumplido con la hora y fecha señaladas, debido a la notificación para dicha audiencia se había hecho fuera del término legal.
- Por lo que respecta a los motivos por los cuales no hubo un acuerdo en la primera audiencia de conciliación, destacan dos situaciones declaradas que son responsabilidad de la Junta: a) la omisión del arbitraje por lo que no se inició la etapa respectiva, y b) la ausencia del secretario conciliador. En esta última situación no se mencionó el motivo de la ausencia del servidor público, pero se infiere que la falta de personal que pueda cubrir la ausencia del titular en situaciones extraordinarias.

| Despacho | Situación |
|---------------------------|--|
| Maibán y Maibán Asociados | Omisión de arbitraje, no se apertura la etapa respectiva |
| Cruz Pineda Abogados | No comentario |
| Robles Aragón y Asociados | No se respetó el contrato |
| Montejo y Abogados | Por falta de secretario conciliador |
| Joaquín Cariño Peña | No presentaron pruebas necesarias |
| Peña y Asociados | No comentó |
| Sánchez y Arrollo | No comentó |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | El actor prefería ser reinstalado al despido |
| Sánchez García | No comentó |

Fuente: elaboración propia.

- Todos los representantes jurídicos coincidieron en que el trato y el tiempo de atención por parte del personal de la JFCA fue bueno.
- Sólo dos despachos jurídicos mencionaron que, según su percepción, hubo irregularidades en esta etapa de la demanda laboral pero no generaron ningún comentario al respecto.
- Respecto a la notificación de la Audiencia de Demanda y Excepciones, sólo un despacho declaró que no le habían notificado a tiempo, porque el expediente no fue turnado a tiempo.
- La mayoría de los despachos declararon que la Audiencia de Demanda y Excepciones se llevó a cabo de forma regular, únicamente el despacho Maibán y Maibán Asociados manifestó que esta audiencia no se llevó de forma regular ya que derivado de la insumisión del demandado se turnó a proyecto de resolución incidental.



- Ningún despacho identificó irregularidades en esta etapa del juicio.
- Respecto a la atención en tiempo y el trato del personal ningún despacho tuvo un punto de vista negativo.
- En la etapa de Audiencia de Ofrecimiento y Admisión de Pruebas, la notificación se hizo fuera de tiempo para tres de los nueve despachos.

| Despacho | Notificado en tiempo |
|---------------------------|----------------------|
| Maibán y Maibán Asociados | NO |
| Cruz Pineda Abogados | SI |
| Robles Aragón y Asociados | SI |
| Montejo y Abogados | NO |
| Joaquín Cariño Peña | SI |
| Peña y Asociados | SI |
| Sánchez y Arrollo | SI |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | SI |
| Sánchez García | NO |

Fuente: elaboración propia.

- A todos los despachos se les permitió presentar nuevas pruebas.
- Tres de los nueve despachos declararon que se presentaron irregularidades en esta etapa, sin embargo, no hicieron más comentarios al respecto.

| Despacho | Irregularidades en la etapa |
|---------------------------|-----------------------------|
| Maibán y Maibán Asociados | NO |
| Cruz Pineda Abogados | NO |
| Robles Aragón y Asociados | NO |
| Montejo y Abogados | NO |
| Joaquín Cariño Peña | NO |
| Peña y Asociados | SI |
| Sánchez y Arrollo | SI |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | SI |
| Sánchez García | NO |

Fuente: elaboración propia.

- Para la Audiencia de Ofrecimiento y Admisión de Pruebas, ningún despacho tuvo un punto de vista negativo respecto a la atención en tiempo y el trato del personal.
- Sólo a un despacho de los nueve encuestados se le notificó fuera de tiempo para la Audiencia de Desahogo de Pruebas.



- A todos los despachos se les permitió presentar nuevas pruebas.
- A cuatro de los nueve despachos no les fue suficiente una audiencia para el desahogo de pruebas.

| Despacho | Suficiencia de una sola audiencia |
|---------------------------|-----------------------------------|
| Maibán y Maibán Asociados | NO |
| Cruz Pineda Abogados | NO |
| Robles Aragón y Asociados | SI |
| Montejo y Abogados | SI |
| Joaquín Cariño Peña | SI |
| Peña y Asociados | NO |
| Sánchez y Arrollo | NO |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | SI |
| Sánchez García | SI |

Fuente: elaboración propia.

- Cuatro de nueve despachos declararon haber necesitado más de una audiencia para el Desahogo de Pruebas.

| Despacho | Número de audiencias necesarias para el desahogo de pruebas |
|---------------------------|---|
| Maibán y Maibán Asociados | 3 |
| Cruz Pineda Abogados | 4 |
| Robles Aragón y Asociados | Ninguna |
| Montejo y Abogados | Ninguna |
| Joaquín Cariño Peña | Ninguna |
| Peña y Asociados | 3 |
| Sánchez y Arrollo | 2 |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | Ninguna |
| Sánchez García | Ninguna |

Fuente: elaboración propia.

- Sólo 4 despachos declararon cuanto tiempo les llevó desahogar todas las pruebas.

| Despacho | Tiempo requerido para el desahogo de pruebas |
|---------------------------|--|
| Maibán y Maibán Asociados | 11 meses |
| Cruz Pineda Abogados | 1 mes |



| Despacho | Tiempo requerido para el desahogo de pruebas |
|---------------------------|--|
| Robles Aragón y Asociados | No declaró |
| Montejo y Abogados | No declaró |
| Joaquín Cariño Peña | No declaró |
| Peña y Asociados | No declaró |
| Sánchez y Arrollo | 20 días |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | No declaró |
| Sánchez García | 31 días |

Fuente: elaboración propia.

- Respecto a las irregularidades en esta etapa, solamente un despacho manifestó haber tenido problemas.
- Atendiendo al tiempo de atención y del trato del personal hacia los representantes legales y sus clientes en la audiencia para el Desahogo de Pruebas, todos los despachos estuvieron de acuerdo que fue bueno el trato del personal de la Junta.
- De nueve entrevistados, cinco despachos manifestaron que el Laudo no se había emitido en tiempo y forma.

| Despacho | Laudo emitido en tiempo y forma | Tiempo |
|---------------------------|---------------------------------|---|
| Maibán y Maibán Asociados | No | 6 meses |
| Cruz Pineda Abogados | No | 4 meses |
| Robles Aragón y Asociados | No comentó | No comentó |
| Montejo y Abogados | No | Porque es de acuerdo al año del expediente y a su firma |
| Joaquín Cariño Peña | No comentó | No comentó |
| Peña y Asociados | No | Tardó 2 meses |
| Sánchez y Arrollo | No | Tardó 2 meses |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | No comentó | No comentó |
| Sánchez García | Si | Ninguna |

Fuente: elaboración propia.

- Todos los despachos expusieron que el laudo que se les presentó contenía todos los apartados importantes.
- Las opiniones acerca del Sistema de Impartición de Justicia Laboral no son muy favorables. Dejan entrever que no existe un balance entre lo dispuesto en la Ley y la organización y los recursos con que cuenta la institución, pues los recursos (humanos y materiales) son insuficientes para cumplir con una Ley tan puntual en



los tiempos y severa en sanciones por retrasos en los procesos de demanda laboral.

| Despacho | Opinión acerca del Sistema de Impartición de Justicia Laboral |
|---------------------------|---|
| Maibán y Maibán Asociados | Tiene deficiencias en lo contenido a la Ley |
| Cruz Pineda Abogados | No comentó |
| Robles Aragón y Asociados | Malo |
| Montejo y Abogados | Es bueno, no se ejecuta de acuerdo al derecho |
| Joaquín Cariño Peña | Es deficiente por los tiempos |
| Peña y Asociados | Es muy tardado el proceso |
| Sánchez y Arrollo | No comento |
| Yuri Ulises Vázquez Pérez | Regular, no es tan bien llevado, el seguimiento |
| Sánchez García | Tiene deficiencias en lo contenido a la Ley |

Fuente: elaboración propia.

Al tratar de captar la opinión de los despachos acerca de las irregularidades que existen en el proceso de demanda laboral, sólo un representante emitió su punto de vista Opina que el proceso presenta “infinidad de irregularidades, pero es de acuerdo al criterio de cada Junta” De lo anterior también se puede inferir que la Ley, al otorgar autonomía a cada Junta, permite que éstas se conduzcan de manera distinta y pueden aplicar haber criterios diferentes, lo que repercute en la ejecución de los procesos desde el punto de vista administrativo y legal. Por otra parte, sólo un representante jurídico mencionó que existe corrupción por parte de los servidores públicos para agilizar los procesos de demanda. Este mismo representante fue el único que recurrió a otras instancias legales para presentar quejas e inconformidades por corrupción. Este es un factor muy importante no mencionado con anterioridad; que puede tener incidencia en el rezago de los casos atendidos, y representar un obstáculo en la fluidez y cumplimiento del proceso de demanda laboral.

De acuerdo a la percepción de los entrevistados, la Junta necesita de mejoras inmediatas, como contar con más personal, mejorar o renovar los equipos de cómputo y contar con mejores sistemas informáticos. Todas las mejoras sugeridas están enfocadas en reducir el tiempo de las diferentes etapas de un proceso de demanda.



| Posibles mejoras | Número de despachos que sugirieron la mejora |
|--|--|
| Contratar más personal | 7 |
| Mejorar los equipos de trabajo, (cómputo, sistemas, papelería) | 3 |
| Agilizar los trámites | 1 |
| Espacio insuficiente | 1 |
| Más juntas | 1 |
| Mayor capacitación | 1 |
| Que se atienda por acuerdo | 1 |

Fuente: elaboración propia.



6. TEMA II. HALLAZGOS Y RESULTADOS

En este apartado, se presenta una valoración global de la operación del *Programa*, de acuerdo con los alcances definidos para la evaluación. Todos los hallazgos e identificación de resultados se realizan con base en los datos contenidos en los estudios de caso. Se señala, además, la medida en que la gestión operativa del *Programa* conduce al logro de su objetivo principal.

Asimismo, se señalan los principales problemas detectados, los cuellos de botella, las áreas de oportunidad y las buenas prácticas o las fortalezas en la operación del Programa, de las que se derivarán las propuestas de mejora en la gestión.

Por cuellos de botella se entienden aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el *Programa* para alcanzar sus objetivos.

Por buenas prácticas se entienden aquellas iniciativas innovadoras, que son replicables, sostenibles en el tiempo y que permitirán fortalecer la capacidad de operación del *Programa*.

Adicionalmente, se incluyen como anexos a este *Informe*:

- la detección de áreas de oportunidad y problemas en la normatividad, Anexo III “Propuesta de modificación a la normatividad”; y,
- una síntesis del análisis de fortalezas y debilidades (FODA), Anexo IV “Análisis FODA del *Programa*”.



Valoración global de la operación del *Programa*

Como se ha anotado, el fin del *Programa* consiste en contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción de competencia federal, mediante la instancia que conoce y resuelve los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

A su vez, el artículo 685 de la LFT establece los atributos a los que se debe ceñir la resolución de los conflictos de trabajo, en el sentido de que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. A lo anterior, se añade que las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

Como resultado del énfasis jurídico en el carácter del *Programa*, se toman en cuenta las dimensiones señaladas para hacer la valoración global de su operación, a partir de los estudios de caso revisados.

Respecto de las dimensiones pública, gratuita y de inicio a instancia de parte, el *Programa* si las acredita, no obstante que el usuario enfrenta importantes costos de oportunidad y de transacción a fin de obtener respuesta a su petición de justicia laboral. En cuanto a lo primero, una buena parte de los trabajadores que promueven juicios por despidos, acaban reiniciando su vida laboral en un nuevo empleo, independientemente de que está en curso la resolución de su reinstalación, a pesar de que ello es la primera opción preferente. En cuanto al segundo aspecto, se incurre en costos de abogados y traslados, entre otros.

En cuanto a la inmediatez, respecto de los casos estudiados, se puede mencionar un rango de atención, desde la presentación de la demanda hasta la notificación del laudo, el cual va de un año y medio, a dos años. A nivel de las 66 Juntas, el tiempo promedio es de dos años, considerando las fases de *Instrucción* y de *Dictamen*. Es necesario mencionar, que 2013 fue un año en el cual se conjugaron las reformas a la LFT, la premura por el riesgo de que se interpusieran amparos y el apoyo de las MRR. En este sentido se puede considerar que no se cumple con el atributo de inmediatez.

El principio de oralidad va de la mano con el de concentración de las etapas de los juicios. En las condiciones vigentes, a pesar de que las partes acuden a la barandilla a las audiencias, éstas dictan al personal de la Junta que está a cargo, quien transcribe íntegramente lo que le dictan el actor y el demandado, por lo tanto, se genera un soporte documental extenso. A su vez, el dictaminador tiene que desarrollar y escribir un proyecto de laudo.



A lo anterior, se suman las promociones que presentan cada uno de ellos, como parte de la estrategia de litigio, la cual cobra sentido si se considera que la Ley no fija plazos, ni montos delimitados para cada supuesto de conflicto laboral, ya que varían en proporción a la antigüedad. De inicio, existe incertidumbre en cuanto a los montos esperados de las liquidaciones, dependiendo de cada tipo de despido y los años de servicio del demandante. Por lo que, en ambas partes operan incentivos para maximizar o bien minimizar las sumas monetarias disputadas y hacer valer los medios disponibles para ello.

Adicionalmente a lo señalado, los procesos se desfazan por falta de personal y por la complejidad en el desahogo de pruebas y procedimientos, que incluso por su cantidad llegan a dificultar su control y la certeza de haberse realizado, por lo que en ocasiones se tiene que reponer el procedimiento. Este último aspecto, en detrimento del atributo de sencillez.

Finalmente, en cuanto a la economía, existen tareas altamente consumidoras de recursos, como lo es la transcripción de argumentos que vierten las partes, los cotejos de pruebas por los actuarios que deben desplazarse de Junta en Junta, las búsquedas de documentos en el archivo, las notificaciones de avisos de rescisión y la rendición de informes de amparos, que incluso implican re-trabajos, o bien que son actividades de soporte que no atienden el fondo los asuntos individuales que se presentan y no generan valor agregado.

En suma, lo observado en las Juntas Especiales y en los estudios de caso, compromete en menor o mayor medida los atributos previstos para el proceso, la continuidad del mismo y los resultados de éste. No obstante, el proceso se realiza y rinde los productos previstos en la normatividad.

Análisis del grado de consolidación operativa del Programa

De conformidad con los TdR de la Evaluación Externa de Procesos, el grado de consolidación operativa del Programa se determinó *a priori* con base en los siguientes elementos:

1. Si existen documentos que normen los procesos;
2. Si los procesos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras;
3. Si los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores;
4. Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión; y,
5. Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

De acuerdo a la información con que en ese momento contaba el equipo evaluador, y utilizando una calificación de 0 cuando un elemento no se cumple, y de 1, cuando éste sí



se cumple. De esta manera, la calificación total es una suma cuyo resultado se ubica en una escala del 0 al 5, donde el 0 significa que el Programa no cumple con ninguno de los elementos arriba mencionados, y 5 que el Programa cuenta con todos ellos, se tiene que el grado de consolidación operativa del Programa se estimó en 3 (medio).

La afirmación anterior se basó en que:

1. Existen documentos que norman los procesos, aunque están en proceso de actualización (1 punto);
2. Los procesos no están estandarizados a todas las Juntas, particularmente el que se refiere a las MRR (0 puntos);
3. Los procesos están documentados (1 punto);
4. Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión (1 punto); y
5. No se detectó un mecanismo para la implementación sistemática de mejoras, al menos no en todas las fases del proceso (0 puntos).

Es de notar, sin embargo, que esta valoración se realizó por el equipo evaluador de manera preliminar, y fue revisada a la luz de los resultados que arrojaron las siguientes fases de esta Evaluación Externa de Procesos.

Una vez concluida la Evaluación, en este Informe Final y términos generales, se puede afirmar el Programa es funcional, ya que hay una normatividad interna y apegada a la LFT que define los procesos y las funciones, por lo que las tareas están bien definidas; cada quien conoce su rol y su ámbito de responsabilidad dentro del Programa.

Sin embargo, el nivel de consolidación operativa se considera continúa en nivel medio (3). En el siguiente cuadro se muestra a nivel general el cumplimiento de cada elemento por los principales procesos evaluados, así como el resultado del grado de consolidación operativa del Programa.

| Fase del Proceso | Normatividad de los procesos | Documentación y conocimiento de los procesos | Estandarización de los procesos | Sistema de monitoreo | Mecanismo de implementación de mejoras | Cumplimiento en tiempo y forma | Suma |
|------------------|------------------------------|--|---------------------------------|----------------------|--|--------------------------------|----------|
| Recepción | Si | Si | Si | Si | No | Si | |
| Radicación | Si | Si | No | SI | No | SI | |
| Instrucción | SI | Si | No | Si | No | No | |
| Dictamen | SI | Si | No | SI | No | No | |
| Amparo | Si | Si | No | Si | No | No | |
| Resultado | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |

Fuente: elaboración propia.



Detección de áreas de oportunidad y problemas en la Normatividad

De los resultados obtenidos de la Evaluación Externa de Procesos al *Programa* mediante el estudio de gabinete y el trabajo de campo, se pueden apreciar con mayor certeza y claridad las necesidades y elementos que resultan indispensables para lograr mejores resultados de manera gradual y un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la JFCA con cargo al *Programa* evaluado.

Con los hallazgos realizados durante la evaluación del *Programa*, se aprecia con datos fidedignos acordes con la realidad, la forma y términos en que opera la JFCA en la impartición de justicia laboral, así como el papel o las intervenciones de las partes tanto para la dilación o para la solución de los conflictos. Se identificaron algunas de las carencias, fallas y necesidades que impiden el cumplimiento total de todos y cada uno de los objetivos que se persiguen con el *Programa* que se evalúa.

En ese orden, en este apartado se enfoca en presentar diversas propuestas sobre los temas que impactan directamente en la operación del *Programa* y que debieran ser consideradas para obtener mejores resultados en la “Impartición de Justicia”, que dicho sea de paso, resulta indispensable ante la situación sociopolítica que vive el país, de tal modo que de atenderse lo que se propone redundaría no sólo en favor del *Programa* evaluado, sino en la mejora de la percepción de la justicia en el ámbito laboral, repercutiendo directamente en el ánimo de los trabajadores y empleadores, lo que coadyuvaría en el mantenimiento de la paz pública.

Como se hizo referencia en el apartado de Diagnóstico, el *Programa* se ubica dentro de la estructura programática de la STPS, entidad que pertenece a la Administración Pública centralizada y que depende directamente del Ejecutivo Federal, por lo tanto, se ejecuta de acuerdo con los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018.

La ejecución del *Programa* está bajo la responsabilidad de la JFCA, a través de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales y las 66 Juntas Especiales, que se encuentran distribuidas en todo el país, para atender en las 32 entidades federativas todos los conflictos que sean sometidos a su competencia.

A continuación, se presentan las propuestas de modificación a la normatividad aplicable, agrupadas en los siguientes cuatro temas:

1. Ámbito de competencia de la JFCA;
2. Mesas de Radicación Rápida (MRR);
3. *Conciliación*; y,
4. Disposiciones de la LFT.



La distribución y número de Juntas es reducido, se propone ampliar el número de Juntas, a efecto de reducir las cargas de trabajo. En el caso del D. F., se propone ampliar el número de Juntas y especializarlas por rama o industria, ya que la demanda de trabajo supera en mucho la capacidad de respuesta.

Respecto del ámbito de competencia de la JFCA

Respecto a este tema, como ya se dijo, no está totalmente definido por las normas, si bien conforme a la Constitución se determinó una división de poderes y la distribución de competencias, esto resulta cuestionado por los trabajadores o los empleadores cuando en algunos conflictos se plantea la incompetencia de la Junta o de algún otro órgano jurisdiccional para conocer y resolver un juicio, ante lo cual se debe atender a una interpretación de la ley y determinar el órgano que será el encargado de conocer y resolver dicho conflicto.

Así, se aprecia la necesidad de revisar y analizar si desde la propia Constitución, en el artículo 123, en sus apartados "A" y "B", se debiera establecer de manera clara y concisa la competencia de la JFCA, así como ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer y resolver los conflictos laborales, retomando los diversos criterios de jurisprudencia emitidos y en su caso, que el contenido de los mismos se vean reflejados en las fracciones del citado artículo; con lo cual se otorgaría mayor certeza a las partes de un juicio y a los órganos jurisdiccionales.

El análisis referido en el párrafo anterior, llevaría a precisar y reformar necesariamente las normas secundarias, esto es la LFT y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), en la cual se debiera ajustar el artículo 1, entre otros más, a la tesis de jurisprudencia 1/96, a través de la cual se determinó que es contrario a la Constitución.

Los cambios a las leyes secundarias impactarían de inmediato en el *Programa*, no sólo por cuanto hace a la Junta Federal, sino también respecto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues con ello se resolverían diversos juicios en los que se ha planteado un incidente de incompetencia de cualquiera de las partes, al contar con los parámetros de la competencia bien definidos.

En ese sentido, actualmente la LFT al igual que la LFTSE previenen que cuando se declare incompetente la autoridad, deberá remitir el expediente a quien considere competente anulando todo lo actuado, con excepción del acuerdo de radicación; de ahí que en todo juicio en sustanciación que se hubiese planteado dicho incidente sería resuelto, una vez determinada por la legislación la competencia referida.

Al efecto, conviene hacer un análisis sobre la forma y términos en que a la fecha se relacionan los órganos jurisdiccionales como la Junta Federal, el Tribunal Federal (ambos



de Conciliación y Arbitraje), así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con motivo de los expedientes en los que se plantea un conflicto de competencia, la forma en que se resuelven y los términos para definir la misma, sin necesidad de recurrir a “criterios” para determinar la forma y términos de solucionar los incidentes de competencia, ya que a la fecha, sólo se han establecido criterios prácticos para la declaratoria de incompetencia, así como para la remisión y entrega de los expedientes respectivos.

Es claro que una reforma Constitucional al artículo 123 resulta más difícil de lograr que una reforma a la LFT. En ese sentido, resulta más viable tratar de elaborar una propuesta de reforma a la legislación secundaria, en el marco de los principios y directrices establecidas en el artículo 123 Constitucional; para lo cual se considera necesario e indispensable realizar un análisis a profundidad sobre la forma de implementar las reformas en la LFT respecto de la competencia de la Junta Federal, en la que se recojan todos los criterios de jurisprudencia emitidos y que actualmente sirven como fundamento en la resolución de los incidentes respectivos.

A manera de ejemplo, se deberá establecer que la Junta es competente para resolver los conflictos derivados de la seguridad social de los trabajadores, particularmente de los que laboran dentro de los organismos descentralizados mencionados en el artículo 1º de la LFTSE, así como de los conflictos que por la vía administrativa y/o de amparo se han presentado en contra de las Afores o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) por la entrega de los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes hasta el tercer bimestre de 1997. También se deberá precisar y analizar a detalle la competencia otorgada a la Junta mediante los criterios de jurisprudencia para resolver los conflictos que interpongan los trabajadores del ISSSTE, cuando se reclame como prestación principal el pago de prestaciones de seguridad social o reconocimiento de un riesgo de trabajo y el pago de pensión correspondiente.

Otro tema que conviene analizar a detalle, y que afecta directamente las labores de la Junta, es el impacto de la reforma a la Ley de Amparo en los juicios laborales, así como las responsabilidades derivadas de la misma, ya que, como se precisó, impone nuevas obligaciones y sanciones en el caso de que no se cumplan los requerimientos o informes correspondientes en los tiempos marcados en dicha ley, impactando en el presupuesto y en la esfera jurídica de los servidores públicos que laboran en la Junta, a efecto de presentar una adecuación y dar un poco de flexibilidad a los términos establecidos en dicha ley para que las autoridades responsables cumplan con sus peticiones y requerimientos.

De conformidad con los resultados del trabajo de campo, se considera que la Junta podría atender, en tiempo y forma, los requerimientos e informes de los órganos jurisdiccionales



de amparo, siempre y cuando contara con recursos materiales y humanos suficientes, especializados y en constante capacitación para dar respuesta a dichas autoridades y cumplir con las resoluciones o sentencias que emitan.

La capacitación del personal se deberá de otorgar de acuerdo al tipo de puesto o cargo que desempeña, y sobre temas concretos, actualizados y que ayuden a dichos trabajadores despejar dudas y tomar las decisiones correctas en cada conflicto. Algunos temas pueden ser:

- Los nuevos criterios de jurisprudencia emitidos por los tribunales de amparo;
- Actualización sobre las normas vigentes en materia de trabajo y seguridad social
- Análisis y diferencia entre la competencia administrativa y laboral en la solución de conflictos de trabajo;
- Análisis de los argumentos con los cuales se revocan, confirman o ratifican las resoluciones de la Junta por parte de los tribunales de amparo; entre otros.

Es necesario hacer notar, que no sólo se debe analizar la competencia de la Junta respecto de otros órganos jurisdiccionales, sino también hacia su interior, es decir, lo que tiene que definir la propia Junta respecto de la distribución de trabajo y la ampliación de las Juntas Especiales, a fin de dar respuesta pronta y expedita en la solución de los conflictos que son sometidos a su conocimiento, lo que sería coherente con el principio de trabajo que reza “A trabajo igual, salario igual”, ya que de las entrevistas con los trabajadores de la Junta, se aprecia una falta de armonización entre el trabajo realizado, el trabajo contratado y el salario que perciben.

Como se hizo notar en el Diagnóstico y de acuerdo con los resultados del trabajo de campo, resulta por demás clara la necesidad de ampliar el número de Juntas Especiales para poder atender la inmensa demanda de justicia laboral, más aún cuando se ha venido incrementando el ámbito de competencia de la Junta, a efecto de establecer un equilibrio en la distribución de trabajo y que se ha incrementado en gran medida la presentación de demandas y procedimientos paraprocesales.

Por lo tanto de manera concreta se hacen las siguientes propuestas al respecto:

1. Elaborar una iniciativa de reforma al artículo 123 de la Constitución en el que se incluya con precisión la competencia de la JFCA y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el que se incluya el criterio de la jurisprudencia 1/96.
2. Consecuencia de lo anterior, elaborar una iniciativa de reforma a la LFT en donde se incluya un capítulo de competencia de la Junta, en el que se recojan y sistematicen los diversos criterios de jurisprudencia a través de los cuales se ha ampliado la competencia de la misma para conocer y resolver las controversias



planteadas por los trabajadores, en los que se incluyan y precisen los temas de seguridad social, Afores e INFONAVIT.

3. Que en la propuesta de reforma se incluya un mecanismo de coordinación entre la Junta y los órganos jurisdiccionales ante los cuales, de manera equivocada, los litigantes presenten sus demandas, a efecto de que sean remitidas en un plazo breve para no dilatar el procedimiento.
4. Implementar cursos de capacitación y actualización para todo el personal de la Junta, no sólo en lo académico, jurídico y nuevos criterios, sino incluso a nivel técnico y de logística en el desarrollo de sus funciones.
5. Revisar la organización, estructura y funcionamiento de la JFCA, a efecto de promover la ampliación de las Juntas Especiales, de acuerdo a la carga de trabajo y la especialización respecto de los conflictos que deba resolver.

Mesas de Radicación Rápida (MRR)

Como se ha apuntado, las MRR comenzaron a funcionar desde 2007, como una medida para atacar el rezago en la solución de los conflictos presentados ante la Junta, pero sólo se aplicó como un programa piloto, por lo que después de siete años de su implementación, ante los resultados que ha arrojado la presente investigación y tomando en cuenta que las MRR tienen el objetivo de radicar las demandas iniciales haciendo uso de los sistemas informáticos de la JFCA, y turnar a los actuarios para la primera notificación a las partes en el juicio, dentro de un plazo determinado, se recomienda lo siguiente:

1. Ampliar la implementación de las MRR en cada una de las juntas.
2. Con el fin de otorgarle un fundamento legal adecuado a la operación de las MRR, se sugiere incorporar la figura a los siguientes ordenamientos jurídicos:
 - a. LFT, dentro del Capítulo III De las competencias, ello en virtud de que las MRR se encargan también de determinar si procede o no la competencia de la Junta que ha recibido un escrito inicial de demanda.
 - b. En el al Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en un Capítulo XIII titulado “De las Mesas de Radiación Rápida”. En dicho capítulo se estipularía la forma de operación de las mismas, sus facultades y obligaciones en la etapa de Instrucción del procedimiento laboral jurisdiccional.
3. El personal que integre las MRR debe ser especializado, profesional del Derecho y, en particular, tener conocimientos suficientes en los procedimientos de jurisdicción laborales. Debido a ello, se recomienda realizar capacitación al personal que integre las MRR al inicio y durante su desempeño, en materia de justicia laboral.



4. Respecto a las modificaciones del marco normativo para incorporar la figura de MRR en cada una de las Juntas, se sugiere realizar una propuesta minuciosa de los cambios que se realizarían en el articulado de los instrumentos jurídicos correspondientes, con la finalidad de que observen coherencia y sistematicidad con el resto de los artículos.
5. Implementar, en auxilio de dichas MRR un sistema informático que permita la distribución aleatoria de los expedientes, a fin de garantizar la imparcialidad del personal de dichas mesas.
6. Dotar al personal de las MRR de equipos, materiales y medios de transporte adecuados para la realización de sus funciones.
7. Establecer una remuneración adecuada al personal de dichas mesas a efecto de garantizar la imparcialidad en la realización de sus actividades.

En materia de Conciliación

Como ya se ha mencionado, este es uno de los temas en los que la Junta debiera poner énfasis para tratar de aminorar la dilación de los juicios y coadyuvar de manera directa en la impartición de justicia, lo que sin duda ha intentado en diversas ocasiones pero, que se ha visto limitado por la falta de recursos humanos para atender la demanda de los juicios, ya que ello ha implicado que el trabajo de los conciliadores se vea mermado por la necesidad de apoyar a diversas áreas de la Junta, como la de amparos.

En este orden de ideas se proponen las siguientes medidas para lograr un impulso mayor al tema referido:

1. Establecer los mecanismos prácticos y/o legales (mediante una reforma a la ley) en la que se convoque a las partes a celebrar pláticas conciliatorias previas a la celebración de la primera audiencia, para que dé lugar a un convenio que se pueda resolver antes de la primera audiencia o en la fecha de la misma.
2. Que en cada una de las Juntas se cuente con conciliadores con capacidad probada para dicho cargo, a fin de que las partes lleguen al convencimiento de celebrar un convenio y que ello redunde en beneficio de los involucrados.
3. Capacitar al personal de la Junta a efecto de que adquieran mayores herramientas que les permitan desarrollar de mejor manera y con profesionalismo sus funciones, particularmente respecto del tema de la *Conciliación*.
4. Analizar la procedencia de establecer mediante un manual o lineamientos de la Junta los términos y formas de contabilizar las prestaciones que sean objeto de reclamo, para el caso de la celebración de un convenio, a fin de garantizar la transparencia del convenio y que no resulte contrario a derecho.
5. Establecer medidas de prevención, a efecto de dar seguridad a las partes cuando realizan pagos en la Junta.



Modificaciones a las disposiciones de la LFT

De conformidad con el trabajo de campo, particularmente respecto de las entrevistas a los litigantes, se aprecia que las recientes reformas a la LFT deben ser revisadas y, en su caso, adecuar aquellas normas que, si bien se procesaron con la intención de mejorar los procedimientos y los tiempos en la solución de los conflictos, lo cierto es que existen diversas disposiciones que limitan o evitan la celeridad de los juicios, en opinión de los entrevistados.

En este orden de ideas es que se realizan las propuestas siguientes de acuerdo con las etapas del juicio que prevé la Ley.

a) En la etapa de *Conciliación*, demanda y excepciones

En opinión de algunos litigantes, resulta una limitante para la conciliación el hecho de que las partes no pueden diferir o posponer la primera audiencia, quienes en ocasiones tiene que interponer diversos medios permitidos por la Ley, como incidentes o llamar a juicio a una tercera persona, para lograr el diferimiento de la audiencia y estar en posibilidades de entablar pláticas conciliatorias serias para llegar a la celebración de un convenio que ponga fin a la controversia planteada, atento a ello se propone:

1. Revisar y, en su caso, adecuar la Ley para establecer que, previo a la celebración de la primera diligencia, se celebre un encuentro entre las partes a manera de pláticas conciliatorias en donde se advierta si existe o no posibilidad de llegar a un convenio para dar por terminado el conflicto presentado, para que al llegar a la primera diligencia se lleve a cabo dicho convenio o se continúe con el procedimiento.
2. Promover la inclusión de herramientas y recursos de innovación tecnológica para sintetizar procesos y mejorar el servicio (calidad y eficiencia).
3. Incrementar y fomentar la transparencia, cuidando el respeto y secrecía de los datos personales que contienen los expedientes. Tanto para la consulta como para el seguimiento de la instrucción, dictamen y amparo.

Otro aspecto que ha generado conflictos en la sustanciación de los procedimientos laborales es por ejemplo la imposibilidad de que la Junta se reserve acordar las manifestaciones que realicen las partes en el momento de la audiencia, ante lo cual se propone lo siguiente.

1. Analizar y en su caso proponer la reformas que permitan excepcionalmente a la Junta reservarse para emitir un acuerdo, ya que con ello se evitarían violaciones a los procedimientos, pues ante la obligación de proveer lo conducente en ese momento y visto que el personal no se encuentra



totalmente capacitado y en ocasiones carece del conocimiento de los últimos criterios sustentados por los tribunales de amparo, es que se llegan a cometer violaciones que, a juicio de las partes, deben combatir con juicios de amparo indirecto, lo que al final dilata más el procedimiento.

b) En la etapa de desahogo de pruebas

En esta parte del procedimiento, es importante por el lado de la Junta, contar con el personal calificado para la realización de las audiencias y/o diligencias respectivas, es decir que el personal se encuentre capacitado y actualizado respecto de los criterios que guían las resoluciones de los tribunales de amparo y de los nuevos criterios de jurisprudencia que se emitan, a efecto de que ante cualquier manifestación de las partes, cuente con los elementos suficientes para sustentar sus determinaciones (fundar y motivar las mismas). En ese sentido se propone:

1. Establecer programas de capacitación permanente al personal jurídico de la Junta, a través de los cuales se le dote de las herramientas y criterios vigentes en los que pueda sustentar sus decisiones.
2. Informar mediante comunicados internos al personal, cuando menos una vez por semana, los nuevos criterios de jurisprudencia que emiten los Tribunales de Amparo.
3. Coordinar con los tribunales de amparo la distribución de los criterios que emitan, así como reuniones en los que se revisen temas y resoluciones trascendentes en la materia.
4. Actualizar el directorio de peritos, en el que se incluyan las nuevas ciencias o artes que, de acuerdo con los avances tecnológicos y científicos, puedan ayudar en la solución de los juicios.
5. Dotar al área de actuarios de los medios de transporte necesarios para la realización de las diligencias a su cargo.

c) En la etapa de certificación y cierre del juicio

En esta parte del juicio, conviene revisar y precisar las facultades de la Junta para determinar las razones para ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, ya que si bien se le otorga esa atribución, se hace de una manera muy amplia, que puede incluso llegar a un ejercicio discrecional o caprichoso, por tal razón se propone:



1. Analizar y en su caso precisar la atribución de la Junta para ordenar diligencias, a juicio de los integrantes de la Junta, con el fin de mejor proveer o de precisar alguna cuestión dentro del juicio.

d) En la etapa de *Dictamen*

En esta parte del procedimiento, se propone:

1. Implementar las medidas necesarias para contar con mayor número de dictaminadores, a efecto de desahogar el rezago que existe en la solución de conflictos laborales.
2. Implementar cursos de capacitación que acerquen herramientas y técnicas para el análisis y valoración de pruebas, así como las nuevas formas de redacción de laudos o resoluciones de conformidad con los criterios del Consejo de la Judicatura y en atención a los criterios seguidos por los tribunales de amparo.
3. Analizar y, en su caso, establecer manuales o metodologías de trabajo en la emisión de las resoluciones y/o laudos.
4. Analizar y, en su caso, proponer la implementación de un sistema informático que permita medir la productividad y en su caso brindar candados de seguridad e imparcialidad al emitir los laudos.
5. Analizar y, en su caso, proponer las medidas y los medios necesarios para la emisión de laudos en el caso de los juicios orales.
6. Revisar y en su caso adecuar la logística, metodología y sistemas informáticos para la disminución de los tiempos en la emisión de las resoluciones o laudos, a fin de contar con herramientas que permitan medir el avance o retroceso en la atención de los conflictos sometidos a la competencia de la Junta.



Cuellos de botella

Para la identificación y la descripción de los cuellos de botella y buenas prácticas se consideró la información obtenida del análisis de la operación del mismo, así como los puntos de vista del personal involucrado en los procesos, así como a los despachos que con mayor frecuencia litigan en la JFCA.

El principal hallazgo de la evaluación es que la plantilla y los sistemas informáticos se encuentran rebasados en su capacidad, frente a la excesiva carga de trabajo.

Se identificaron situaciones tanto externas, como internas que, si bien no impiden el desempeño, sí entorpecen la dinámica de las fases. El siguiente cuadro resume los 6 cuellos de botella principales identificados en la Evaluación.

| Cuellos de botella | Causa | Consecuencia | Naturaleza |
|---------------------|---|---|--------------------|
| Cuello de botella 1 | Los actuarios no notifican a tiempo las audiencias | Alto porcentaje de diferimiento de audiencias | Operativa |
| Cuello de botella 2 | Los recursos tecnológicos son insuficientes y/u obsoletos, que sufren de caídas recurrentes de sistema, o bien la velocidad con la que trabajan es muy lenta. | Existe una saturación del sistema, lo que entorpece los procedimientos relacionados con las TIC's | Insumos y recursos |
| Cuello de botella 3 | Los funcionarios conciliadores no llevan a cabo de manera adecuada la <i>Conciliación</i> , debido a que se les encomiendan otras funciones por la sobrecarga de trabajo. | Los asuntos terminados por la vía de la <i>Conciliación</i> no han aumentado significativamente, por lo que se desperdicia una vía de resolución de conflictos que agiliza los procesos y abate los rezagos. | Operativa |
| Cuello de botella 4 | Hace falta personal jurídico y operativo en las Juntas Especiales | Se incrementa de manera considerable el tiempo promedio en el que se desahogan los expedientes, por lo que el rezago en las fases de <i>Instrucción</i> y <i>Dictamen</i> se incrementa en lugar de abatirse. | Operativa |
| Cuello de botella 5 | Insatisfacción de las partes con el laudo | Interposición de amparos para modificarlos. | Operativa |
| Cuello de botella 6 | Externas e internas | Diferimiento de las audiencias | Operativa |

Fuente: elaboración propia.



Análisis de fortalezas y debilidades

De acuerdo con el análisis de gabinete, de los indicadores proporcionados por la JFCA, así como con las entrevistas realizadas al personal y usuarios (despachos de abogados) de la JFCA, se identificaron buenas prácticas, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, que se detallan a continuación.

Buenas prácticas

- La implementación de las MRR ha permitido agilizar los procesos en la primera fase, brindando transparencia y optimización de recursos.
- Las estrategias resolutivas que las Juntas Especiales han instrumentado para hacer frente a las cargas de trabajo, rezago y nuevas circunstancias que se enfrentan en virtud de las reformas a las LFT y la legislación en materia de amparo, entre otros aspectos; no obstante, esas prácticas no están documentadas.
- La articulación de procesos en las dos primeras fases (*Recepción de la Demanda y Radicación*), pues gracias a una planeación adecuada y articulada, la *Radicación* se lleva a cabo en tiempo y forma.

Fortalezas

- La JFCA cuenta con elementos de planeación estratégica, misión, visión y metas.
- Los procesos son llevados a cabo en forma, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Organización y Procesos de la JFCA.
- Los procesos se encuentran vinculados al cumplimiento de los objetivos del Programa y a lo previsto en la LFT y en los instrumentos de planeación nacional, a pesar de que la mayoría de los procesos son muy tardados, la JFCA cumple con sus objetivos.
- Se cuenta con apoyo institucional por parte de la STPS, como es el proyecto de digitalización.
- Existe una adecuada articulación entre las diferentes fases del proceso, el personal jurídico y operativo tiene una buena comunicación, lo que permite vincular las distintas fases del proceso.
- Al nivel agregado de las áreas que participan en la operación del programa se cuenta con liderazgo, experiencia acumulada, aprendizaje y conocimiento de la problemática y población atendida.
- Se opera de forma cotidiana con un enfoque altamente resolutivo y de compromiso por parte del personal de mando, jurídico y operativo.
- Se tiene, de forma destacada, noción e iniciativa respecto de acciones de calidad e innovaciones que mejoran la gestión operativa del programa.



- Respecto al seguimiento, la JFCA tiene un sistema de indicadores y estadísticas a los que se da seguimiento a través de un sistema de evaluación propio.
- Se cuenta con una opinión comprensiva y buena percepción por parte de los despachos jurídicos, a través de los cuales los usuarios acceden a los servicios del programa. Ello proporciona un punto de vista razonable y externo sobre la situación del mismo.
- Está en marcha la actualización del manual de organización y procesos, el cual incorporará diversas causales de actualización.
- Las fortalezas acreditan talento y esfuerzo desplegado por parte de los operadores del *Programa*, quienes los utilizan cotidianamente para resolver los problemas de la impartición de justicia en asuntos individuales.

Oportunidades

- Reforzar la continuidad en el proceso de impartición de justicia laboral.
- Cubrir de forma suficiente los requerimientos de juicios en materia de conflictos laborales y de seguridad social en cada Junta Especial y segmento de la población atendida.
- Incentivar la *Conciliación* como medio para terminar de manera ágil y en los mejores términos posibles los juicios laborales, mediante la elaboración de convenios que beneficien a las partes y liberen de carga de trabajo a las Juntas Especiales.
- Elevar la calidad de las resoluciones emitidas por las Juntas Especiales, a través de la unificación de criterios jurídicos y técnicos que permitan elevar el nivel de confirmación de resoluciones por parte de los Tribunales Colegiados, con el objetivo de agilizar el proceso en la fase de Amparo.
- Proporcionar resoluciones de calidad, y de forma adecuada a las características de la actividad económica, flexibilidad del mercado laboral y equilibrio entre los factores productivos.
- Estandarizar los criterios utilizados en todas las Juntas Especiales.
- Disminuir los tiempos de las fases de *Instrucción*, *Dictamen* y *Amparo* con el fin de abatir los rezagos y evitar que se sigan acumulando con los expedientes que se integran a diario.
- Mejorar la calidad de los proyectos de laudo a fin de evitar que se presenten amparos directos y se prolonguen de manera indeterminada los juicios laborales.
- Sin menoscabo de su autonomía, se requiere que las Juntas Especiales compartan buenas prácticas y las estandaricen.



Debilidades

- Los procesos no cumplen los tiempos esperados, es decir tienen una larga duración en las fases de *Instrucción*, *Dictamen* y *Amparo*.
- Existen rezagos importantes en la atención de casos, particularmente en las fases de *Instrucción* y de *Dictamen*. En las Juntas Especiales 8 y 9 bis se presenta adicionalmente un importante rezago en la fase de *Amparo*.
- Prevalece en la estructura organizacional la autonomía con que funcionan las Juntas Especiales, jurídicamente fundamentada y operativamente justificada. No obstante, ello limita la consolidación, generalización y transversalización de estrategias como la mesa de radicación rápida, en la medida en que no se difunde y aprovecha la información y argumentos a favor de dichos procesos y esquemas de operación.
- Ligado a lo antes señalado, si bien se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión, no está establecido que a la generación y rendición de dicha información siga necesariamente una toma de decisiones y un curso de acción. A su vez, se esperaría que una retroalimentación de ese tipo se reflejara en mejores niveles de los indicadores y reducción de su grado de dispersión, dando fe así de la eficacia de las estrategias instrumentadas y acreditándolas para nuevas decisiones a tomar.
- Debido a la variabilidad que se puede dar entre una Junta Especial y otra, e incluso entre el personal de una misma junta, las soluciones, estrategias y acciones de calidad para la mejora de los procesos no cuentan con las escalas suficientes para generar el impacto esperado sobre la atención de los usuarios.
- Se presenta insuficiencia de recursos requeridos para la entrega de servicios al nivel de tramos del proceso de impartición de justicia laboral.
- Hay un alto índice de audiencias diferidas.
- A pesar de que se ha impulsado la *Conciliación*, debido a la sobrecarga de trabajo, los funcionarios conciliadores no la llevan a cabo, pues brindan apoyo en otros procesos.
- No existe un mecanismo para la implementación sistemática de mejoras a los procesos.

Amenazas

- Ámbitos competenciales complejos, cambiantes y que se han ampliado. A su vez, heterogeneidad en los tipos de asuntos y la forma de atenderlos.
- A la variabilidad que existe entre un tipo de asunto y otro, considerados por separado, se debe agregar que las combinaciones de dos o más tipos de asuntos que deben atender las Juntas Especiales en un lapso dado, generan a su vez



cargas de trabajo que de forma conjunta implican volúmenes y complejidad fluctuantes.

- En función de la rama y empresa que atiende cada Junta Especial, éstas cuentan con una diversa escala de operación y participación, combinación e interacción de diferentes instancias y recursos para otorgar la atención a los usuarios. Ello determina diferentes grados de ocupación de la capacidad instalada y de aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Prácticas de litigio que alargan los procesos de forma injustificada y generan incertidumbre respecto del curso de acción, plazos y resultados.
- Disposiciones en materia de amparo que han incrementado este tipo de eventos tanto directos como indirectos, que implican re-trabajo o trabajo adicional y, en su caso, la no ratificación de las resoluciones de la JFCA.
- Necesidad de incrementar la efectividad de la impartición de la justicia laboral en asuntos individuales, sujeto a la restricción presupuestal y necesidades crecientes y versátiles por parte de trabajadores y empresas que deben solucionar sus conflictos.
- Generación de rezago histórico y acumulado en la atención de los asuntos individuales por una demanda de servicios que rebasa a la capacidad instalada, con una repercusión heterogénea por tipo de asunto y Junta Especial.

Ver Anexo IV “Análisis FODA del *Programa*”.



7. TEMA III. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

En este apartado se expone una síntesis de los resultados encontrados y se resaltan las recomendaciones que se consideran más relevantes para la mejora de la gestión del *Programa*.

Asimismo, las recomendaciones se realizan a nivel de procesos y a nivel del *Programa*, y están categorizadas en dos líneas de acción estratégicas: a) consolidación, y b) reingeniería de procesos.

Por consolidación se entienden aquellas recomendaciones que están dirigidas a afinar aspectos del *Programa*, ya sean acciones, procedimientos o estrategias. Por ejemplo, la integración de buenas prácticas a la normatividad para su generalización y sistematización. Estas recomendaciones buscan el fortalecimiento o perfeccionamiento del *Programa*, en el supuesto de que éste opere de manera adecuada.

Por reingeniería de procesos, se entienden aquellas recomendaciones que apuntan a una transformación o modificación profunda, sustancial, de uno o varios de los procesos del *Programa* e, incluso, del diseño operativo del mismo.

Todas las recomendaciones y conclusiones se formulan con base en los datos contenidos en los estudios de caso y se presentan en el Anexo V “Recomendaciones”. El objetivo final de las recomendaciones es proporcionar líneas y estrategias de acción articuladas para la mejora de la operación del *Programa*.

Adicionalmente, se presentan propuestas para fortalecer un sistema de monitoreo de en el Anexo VI *Sistema de monitoreo e indicadores de gestión*.

Así, se plantean una serie de conclusiones y recomendaciones articuladas con base en los cuatro grandes procesos que sigue un juicio: **Recepción, Instrucción, Dictamen y Amparo**. A este nivel las recomendaciones forman parte de una estrategia resolutive dada la configuración vigente de los procesos, cuyos fundamentos se proponen modificar radicalmente mediante la reingeniería que se indica más adelante.



Síntesis de resultados encontrados

Recepción

La recepción es el primer eslabón en la cadena del proceso de un juicio y por eso es muy importante que esta parte sea llevada a cabo de manera expedita. Este proceso es breve, pero puede haber una diferencia de 1 a 5 días o más en promedio dependiendo del tipo de mesa donde sea radicado. Si el expediente se radica a través de una MRR, el proceso de recepción y radicación lleva 1 día máximo, 2, en cambio si se hace a través de una mesa estándar, la radicación puede llevarse de 5 a 9 días.

Para mejorar la eficiencia en todas las Juntas miembros de la JFCA; se recomienda generalizar el proceso de MRR a todas las Juntas, ya que actualmente solo son una parte minoritaria las que han adoptado este tipo de radicación.

Si se generalizan las MRR, es importante contar con el personal necesario y especializado para su pronta y efectiva recepción y radicación, pues se ha detectado que en las Juntas que tienen MRR son diferentes funcionarios los encargados de este proceso. Sin embargo de acuerdo a los procedimientos el Actuario es un actor principal, en esta etapa, sin embargo es el funcionario jurídico con más precariedad laboral, y se necesita mejorar sus condiciones laborales para aumentar su productividad y disposición a mayor carga laboral, como se ha estado generalizando en toda la Junta.

Instrucción

En esta fase se presenta un crecimiento exponencial de los expedientes sobre todo a partir de 2005, donde los expedientes en trámite al finalizar el año son mayores a los del inicio del año, lo que sin duda lleva a un rezago crónico de expedientes en la etapa de instrucción. Con una tasa acumulada de 205% en el crecimiento de expedientes en trámite al inicio del año para el período 2001-2013.

Aquí se involucra la mayor parte del personal que existe en una Junta, sin embargo uno de las líneas prioritarias que ha marcado el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social es privilegiar la *Conciliación*, porque de ello depende que el juicio se alargue o concluya de común acuerdo entre las partes de manera anticipada. Sin embargo, el número de casos resueltos por la vía de la *Conciliación*, a pesar de ser una prioridad, ha decrecido en los últimos años, lo que se debe en parte a que las plazas destinadas a conciliador han sido desviadas a otros procesos.

Por ello, se recomienda buscar la homogeneización en la gestión de las actividades de los recursos humanos sin que medie para ello la discrecionalidad de los Presidentes de las Juntas. Ello dará más certidumbre laboral y hará las cargas laborales más homogéneas dentro y entre las Juntas.



Dictamen

Esta etapa es muy importante y la responsabilidad principal recae sobre el Funcionario Dictaminador, esta es la fase que presenta el mayor crecimiento del número de expedientes de todas las fases analizadas. Con una tasa anual de crecimiento de 12.9% de nuevos expedientes cada año, se requiere una plantilla laboral que se corresponda con las necesidades y la dinámica de esta etapa. Para ello, se recomienda que los Dictaminadores aumenten en número y que se asegure atiendan su labor primordial, pues se ha detectado que muchas veces están atendiendo laudos.

Amparo

Con las reformas a la LFT aprobadas a fines de 2012, esta parte del proceso ha concentrado la atención de los Presidentes de las Juntas; debido al efecto perverso que introduce la legislación por responsabilizarlos y sancionarlos a través de importantes multas cuando los amparos no son contestados en tiempo y forma. Es en esta etapa en la que los tiempos del proceso se ven más afectados por las partes, ya que, al no estar satisfechas, interponen amparos para modificar el laudo, lo que lo vuelve más complejo y genera cuellos de botella, que provocan el aumento en el rezago en esta fase.

Por último, es importante tener presente que muchas veces los factores que retrasan los procesos son propiciados por las partes, quienes pueden interponer incidentes procesales en defensa de sus intereses para obtener un laudo favorable y ocasionan que los procesos se traben de manera indefinida, debido a la realización de diversas diligencias y actos procesales que deben ser agotados y atendidos por la autoridad a efecto de no violentar los derechos y garantías de las partes. Por lo que se recomienda sensibilizar a las partes y tener una comunicación efectiva con ellos, con el fin de hacerles notar que al entorpecer los procesos, perjudican el juicio.



Recomendaciones

A lo largo de la Evaluación se hacen muchas recomendaciones o sugerencias. En este apartado se resumen de manera general aquéllas que se consideraron de mayor relevancia para el *Programa*. Sin embargo, para efectos de la definición de Aspectos Susceptibles de Mejora, se recomienda que los responsables de la ejecución del *Programa* consideren a su vez las recomendaciones:

- Derivadas del análisis normativo, contenidas en el *Anexo I Propuesta de Modificación a la Normatividad*;
- Que se refieren en el apartado Estrategias de Consolidación;
- Que se refieren en el apartado Reingeniería de Procesos;
- Que se mencionan en el apartado Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión y el Anexo con el mismo nombre; y,
- Que forman parte del análisis FODA que se encuentra en el *Anexo II. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas*.

Así como las sugerencias vertidas a lo largo del documento.

A continuación, se recomiendan una serie de acciones y disposiciones para mejorar los resultados de gestión del *Programa* y que son consideradas las recomendaciones más relevantes surgidas a partir de esta Evaluación.

Estrategias Resolutivas

1. Reasignar las cargas de trabajo de la JFCA. Reorganizar la estructura de la JFCA de acuerdo a la carga de trabajo de las Juntas, los sectores que atienden y su grado de complejidad. Se ha visto una heterogeneidad importante en la productividad de las Juntas regionales, en el número y tipo de personal, en sus rezagos. Para ello es importante hacer un estudio detallado de todos los factores ya mencionados y en función de ello, se haga una redistribución de las cargas de trabajo con el fin de hacerlas más equitativas y contribuir a agilizar el desahogo de casos de manera más eficiente.
2. Adecuar los indicadores de la MIR, utilizando cifras de periodos equivalentes para su cálculo.
3. Generalizar el proceso de las Mesas de Radicación Rápida a todas las Juntas especiales, con el objetivo de agilizar la radicación en todas las Juntas.
4. Continuar con el impulso de la *Conciliación*, ya que es un elemento clave para disminuir la carga de trabajo y agilizar los procesos en las Juntas Especiales, ya que en la medida que la vía de conciliación se incrementa, habrá mayor oportunidad de abatir los rezagos de años anteriores (privilegiar la Conciliación).
5. Instalar áreas especiales donde las partes puedan conciliar.



6. Revisar y actualizar el Manual de Organización y Procesos de la JFCA, con el fin de que se adecue a las reformas de la LFT y al contexto actual.
7. Evaluación y reconocimiento al personal, de acuerdo al logro de metas otorgando un estímulo por su desempeño durante el año. Se sugiere un mecanismo de recompensas salariales en función de la productividad del empleado además de diseñar un sistema de promociones con base en méritos laborales con el fin de motivar al personal. Hay un evidente rezago salarial en casi todo el personal jurídico, caso severo el de los actuarios y en el de personal administrativo de base.
8. Continuar con el esfuerzo de capacitación (particularmente en materia jurídico-práctica) y profesionalización del personal de la JFCA, así como implementar con el Servicio Profesional de Carrera.

Consolidación

1. Decidir en dónde se replicará el proceso de MRR en las Juntas Especiales que aún no lo instrumentan.
2. Decidir en dónde se propagará la función de Conciliación en las Juntas Especiales.

Reingeniería de procesos

1. Revisar los ámbitos de competencia de la JFCA y entre las Juntas Especiales.
2. Ajustar los procesos conforme a las posibilidades que aportará la digitalización de expedientes y trámites.
3. Ajustar los procesos al principio de oralidad de los juicios.
4. Llevar a cabo las acciones específicas encaminadas a la designación de responsables únicos e identificados para cada actividad; asignación equitativa de las demandas a cada una de las Juntas que las van a atender; supervisión de la mesa de actuarios; zonificación y sincronización de las diligencias de notificación; realización de visitas de verificación; formulación de registros en el libro de gobierno.
5. Llevar a cabo las acciones específicas para sistematizar la función de conciliación a fin de que las partes suscriban un convenio y se evite o bien, se interrumpa el juicio para dirimir los conflictos laborales.

Se enlistan a continuación una serie de sugerencias que, si bien no son las recomendaciones más relevantes derivadas de la Evaluación, podrían ser tomadas en cuenta para mejorar la operación del *Programa*:

1. Implementar una cultura de mejora continua, a fin de agilizar los procesos a través de la automatización de aquellos que se llevan a cabo de manera manual y la implementación de controles operativos entre otras estrategias.



2. Es pertinente que se formalice un plan de acción y programa de modernización de la JFCA que articule y refuerce las diferentes estrategias que se han emprendido, particularmente aquellas que inciden sobre la productividad de las Juntas Especiales. Este plan y programa debe aprovechar las herramientas disponibles como es la matriz del mapa de riesgos institucionales; asimismo actualizar, entre otros, el informe sobre el rezago histórico en la atención de los asuntos individuales, que incluya los rubros: año de recepción, etapa en la que se encuentran los expedientes y razones de su complejidad para su conclusión. De igual forma, se deben costear y presupuestar las acciones que emanen de dicho plan.
3. Estandarizar los criterios utilizados en todas las Juntas Especiales. En las entrevistas realizadas a los usuarios, se detectan “irregularidades, ya que se opera de acuerdo al criterio de cada Junta”. La autonomía de las Juntas, permite que éstas se conduzcan de manera distinta entre si y apliquen criterios diferentes, lo que repercute en los procesos del Programa.
4. Se sugiere generar guías metodológicas, indicativas y didácticas para mostrar cursos de acción típicos y escenarios para la atención de los asuntos individuales. Sobre la base de la tipificación de los casos y escenarios más frecuentes, también sería posible identificar los niveles de complejidad y cómo varían éstos dependiendo de la acumulación de asuntos, las pruebas que se tienen que desahogar (confesionales, testimoniales, ratificaciones, inspecciones, cotejos y peritajes), e incluso el perfil de los litigantes.
5. Continuar con el proceso de digitalización de todos los expedientes con el fin de ahorrar espacios físicos y facilitar el manejo y almacenamiento de los expedientes.
6. Mejorar la infraestructura tecnológica y de espacios. Para ello hay que continuar y profundizar con la incorporación y actualización de tecnologías de la información, con el objetivo de agilizar los procesos. Así se hay que promover la inclusión de herramientas y recursos de innovación tecnológica para sintetizar procesos y mejorar el servicio. Dotar de mejor y más equipo de computo y modernizar los sistemas informáticos para sistematizar la mayoría de los procesos. Aunado a lo anterior, es necesario mejorar y ampliar los espacios físicos, pues existe hacinamiento.
7. Elevar la calidad de las resoluciones emitidas por las Juntas Especiales, a través de la unificación de criterios jurídicos y técnicos que permitan elevar el nivel de confirmación de resoluciones por parte de los Tribunales Colegiados, con el objetivo de agilizar los procesos en la fase de *Amparo*.
8. Es conveniente que se lleve a cabo un estudio sobre las causas por las cuales las resoluciones de la JFCA, respecto de las que se promueve un amparo, no se ratifican.



9. En cuanto a los amparos sería de utilidad que los datos relativos se registren y presenten, a modo de saber si son de primera instancia o cuáles están vivos de años anteriores.
10. Modificar, en la medida de lo posible, su estructura organizacional, para agilizar y destrabar los procesos y disminuir los rezagos en las Juntas Especiales. Para potenciar el impacto de las MRR sobre los demás procesos, se sugiere modificar la estructura organizacional de cada una de las Juntas, para agilizar y destrabar los procesos y disminuir los rezagos, eso con base en el estudio de los tiempos empleados y personal ocupado en cada proceso.
11. Es conveniente que se propicie una alineación entre los puestos, los perfiles de quienes los ocupan y la tarea efectiva que realizan. En particular, que se corrijan los casos como en los que el personal con nombramiento de conciliador se dedica a dictaminación, o bien los dictaminadores se dedican a amparos.
12. Continuar con la incorporación y actualización de tecnologías de la información, con el objetivo de agilizar los procesos.
13. Mejorar las condiciones de operación de las Juntas Especiales, mediante un ejercicio eficiente del presupuesto que les garantice insumos suficientes e infraestructura física y tecnológica adecuadas.
14. Sería conveniente que se realice un estudio sobre el clima organizacional, y la forma en que impacta sobre la productividad de la JFCA, a fin de identificar y reforzar la disposición del personal a colaborar con los objetivos institucionales y sus intenciones de mejora.
15. Analizar la carga de trabajo por Junta Especial a fin de detectar las Juntas en las que hay sobrecarga de trabajo y las Juntas en las que tienen pocos expedientes, con el fin de redistribuir la carga de trabajo de manera equitativa, por ejemplo las Juntas Especiales dedicadas a las demandas al IMSS incrementarlas.
16. Aumentar el número de prestadores de servicio social, en el ámbito jurídico y operativo.
17. Incrementar el personal jurídico y operativo para un mejor desempeño en las fases de *Instrucción*, *Dictamen* y *Amparo*, esto mediante un análisis de cargas de trabajo por fase, a fin de abatir los rezagos históricos, así como disminuir la excesiva carga de trabajo en las Juntas Especiales.
18. Analizar la carga de trabajo por Junta Especial a fin de detectar las Juntas en las que hay sobrecarga de trabajo y las Juntas en las que tienen pocos expedientes, con el fin de redistribuir la carga de trabajo de manera equitativa, por ejemplo las Juntas Especiales dedicadas a las demandas al IMSS incrementarlas.
19. Incrementar el número de plazas permanentes, ya que aunque en 2011 se autorizaron 346 plazas eventuales (238 jurídicas y 108 operativas), por su condición de eventualidad cada año se tienen que devolver a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 5% de las plazas.



20. Incrementar la plantilla destinada a atender los amparos, ya que el funcionario conciliador, desatiende sus funciones y se dedica a desahogar Amparos, que de acuerdo a la nueva LFT, las multas por no atenderlos las han de pagar los Presidentes de las Juntas Especiales, lo anterior implica que las funciones de conciliación y de emisión de Laudos de primer término queden relegadas, con resultados negativos en el número de conciliaciones entre 2013 y 2014, registrándose una caída de 33.5%, al pasar de 19,187 a 12,760.
21. Se requiere más personal del área de oficialía de partes para hacer entrega de los informes relativos a los amparos a los tribunales colegiados. Asimismo para apoyar la obligación que la JFCA tiene con relación a la entrega de avisos de rescisión, que antes lo llevaban a cabo las propias empresas

Ver Anexo III Recomendaciones.



Estrategia de consolidación

Como parte de la evaluación de procesos al *Programa*, se debe recomendar una estrategia de consolidación.

La estrategia recomendada consiste en afianzar en el andamiaje normativo, instrumental y operativo, es decir, las soluciones que aporten mejoras al funcionamiento del *Programa*. Para ello, se debe prestar atención a la propuesta de modificaciones a la normatividad; al análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; asimismo, a las recomendaciones que acompañan al presente informe final.

De igual manera, consiste en replicar dichas soluciones en el conjunto de Juntas Especiales, ya que con ello se debe buscar:

- Atender las problemáticas que comparten;
- Promover la adopción de un procedimiento sistemático de actuación al interior de la JFCA, eliminando el riesgo de discrecionalidad y de falta de motivación y fundamentación;
- Estandarizar prácticas y difundir mejores prácticas; y,
- Propiciar que ello se refleje en los indicadores de desempeño, tanto en la obtención de niveles más elevados, como abatimiento de los factores de variabilidad y rangos de dispersión. Con ello no sólo se debe buscar mejores resultados, sino robustecer la relación de causalidad entre las estrategias y los resultados.

En lo particular, y con base en los hallazgos, resultados y alcance del presente estudio, se considera pertinente priorizar dos soluciones, el proceso de mesas de radicación rápida y la función de conciliación.

Para la replicación se tienen que identificar Juntas Especiales que, acrediten criterios de importancia relativa, exposición al riesgo de sobrecarga de trabajo, necesidad y oportunidad. Ello, a fin de sistematizar el pilotaje de las soluciones y generar argumentos a favor de la adopción de estrategias de modernización y propiciar que los presidentes de las Juntas Especiales se sumen a esta mejora de los procesos.

Derivado de los criterios antes señalados, en el caso de la consolidación de las **Mesas de Radicación Rápida** se ordenaron, de mayor a menor, las 66 Juntas Especiales con base en los siguientes atributos:

1. Demandas recibidas.
2. Brecha entre demandas recibidas y cierre de instrucción (cuellos de botella).
3. Tiempo promedio de la fase de instrucción.



Al respecto, cabe precisar que no se dispone de datos específicos del tramo de radicación, que en el cual opera el proceso referido. Sin embargo, se parte de la premisa de que la mesa de radicación no sólo apoya dicho tramo inicial, sino que le da holgura a las Juntas Especiales en las etapas subsecuentes.

En este sentido, en primer lugar, se destacan (en color rojo) las Juntas Especiales que ya tienen mesas de radicación rápida en el Distrito Federal (10) a fin de mostrar su situación en cuanto a las variables señaladas.

También, se calcularon las medias y desviación estándar de las tres variables, y se resaltan los registros de las Juntas Especiales que se ubican arriba de los promedios. Lo anterior lleva a identificar Juntas Especiales que figuran en el rango elevado de las variables de forma simultánea.

Dichas juntas son las que el equipo evaluador considera oportunas, necesarias y relevantes para proseguir la adopción del proceso de mesas de radicación rápida.

No obstante, la adopción estaría sujeta al afianzamiento normativo y administrativo del proceso y al refuerzo de recursos humanos y materiales del área que lo lleva a cabo. En el aspecto formal, también está sujeto a acordar mediante consulta y consenso con los presidentes de dichas juntas la adopción del proceso, con respeto de su autonomía.

| Junta Especial | Demandas recibidas | Cierre de instrucción | Tiempo promedio (meses) | Prioridad |
|----------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|
| 1 | 71 | 37 | 6.3 | |
| 2 | 153 | 93 | 16.1 | |
| 3 | 51 | 10 | 14.3 | |
| 3B | 31 | 8 | 34.9 | |
| 4 | 18 | 4 | 15.7 | |
| 5 | 58 | 75 | 60.5 | * |
| 6 | 26 | 11 | 112.2 | |
| 7 | 49 | 12 | 14.6 | |
| 7B | 19 | 7 | 15.3 | |
| 8 | 58 | 73 | 46.4 | * |
| 8B | 55 | 73 | 60.6 | |
| 9 | 69 | 154 | 28.1 | * |
| 9B | 52 | 101 | 32.6 | |
| 10 | 209 | 162 | 9.7 | |
| 11 | 6 | 22 | 217.9 | |
| 12 | 19 | 14 | 26.1 | |
| 12B | 11 | 0 | 32.6 | |
| 14 | 64 | 11 | 63.5 | |
| 14B | 61 | 19 | 24.5 | |
| 15 | 24 | 9 | 19.7 | |



FACULTAD DE ECONOMÍA

| Junta Especial | Demandas recibidas | Cierre de instrucción | Tiempo promedio (meses) | Prioridad |
|----------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|
| 16 | 78 | 14 | 10.6 | |
| 17 | 72 | 52 | 25.5 | * |
| 18 | 71 | 18 | 13.5 | |
| 19 | 208 | 143 | 25.8 | * |
| 20 | 315 | 75 | 29.5 | * |
| 21 | 115 | 25 | 16.5 | |
| 22 | 38 | 39 | 18.4 | |
| 23 | 75 | 23 | 21.6 | |
| 24 | 39 | 20 | 11.2 | |
| 25 | 89 | 84 | 7.6 | |
| 26 | 98 | 40 | 24.2 | * |
| 27 | 70 | 20 | 21.4 | |
| 28 | 85 | 11 | 16.0 | |
| 29 | 74 | 23 | 22.9 | |
| 30 | 176 | 31 | 28.1 | |
| 31 | 106 | 22 | 29.8 | |
| 32 | 42 | 37 | 15.1 | |
| 33 | 111 | 95 | 24.4 | * |
| 34 | 67 | 94 | 15.3 | |
| 35 | 90 | 440 | 22.3 | * |
| 36 | 176 | 36 | 47.5 | * |
| 36B | | 0 | 0.0 | |
| 37 | 36 | 16 | 45.8 | |
| 38 | 104 | 29 | 27.2 | |
| 39 | 50 | 15 | 28.6 | |
| 40 | 15 | 21 | 16.8 | |
| 41 | 4 | 0 | 12.0 | |
| 42 | 36 | 84 | 11.0 | |
| 43 | 39 | 16 | 21.8 | |
| 44 | 70 | 33 | 20.3 | |
| 45 | 70 | 35 | 16.0 | |
| 46 | 51 | 15 | 45.0 | |
| 47 | 19 | 7 | 12.5 | |
| 48 | 23 | 9 | 20.6 | |
| 49 | 78 | 40 | 11.4 | |
| 50 | 62 | 44 | 19.4 | |
| 51 | 68 | 40 | 22.7 | |
| 52 | 25 | 19 | 29.1 | |
| 53 | 37 | 24 | 19.2 | |
| 54 | 64 | 41 | 15.9 | |
| 55 | 70 | 37 | 20.3 | |
| 56 | 12 | 39 | 23.0 | |
| 57 | 18 | 13 | 9.8 | |



| Junta Especial | Demandas recibidas | Cierre de instrucción | Tiempo promedio (meses) | Prioridad |
|----------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|
| 58 | 34 | 14 | 26.8 | |
| 59 | 87 | 47 | 15.2 | |
| 60 | 80 | 32 | 22.3 | |
| 61 | 16 | 28 | 7.9 | |
| TOTAL | 4,467 | 2,935 | 1,820 | |
| PROMEDIO | 66.672 | 43.806 | 27.158 | |
| DESVIACIÓN ESTÁNDAR | 54.047 | 60.353 | 28.735 | |

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la **Conciliación**, también se ordenaron de mayor a menor, las 66 Juntas Especiales, con base en los siguientes atributos:

1. Indicador de conciliación.
2. Número de convenios dentro de juicio.

Se calcularon las medias y desviación estándar de las dos variables, y se identificaron los registros de las Juntas Especiales que se ubican arriba de los promedios. En función de lo anterior, se seleccionaron las veinte Juntas Especiales que figuran en el rango elevado de las tres variables de forma simultánea. El objetivo sería, consolidar en esas juntas la función de conciliación y posteriormente generalizar las capacidades de gestión hacia las juntas que han tenido menor actividad al respecto.

En cuanto a los aspectos de fondo que se van a consolidar, para ambos casos, mesas de radicación rápida y función de conciliación, se estará a la propuesta de reingeniería de procesos que se indica enseguida.

| Junta Especial | Conciliación | Número de convenios dentro de juicio | Prioridad |
|----------------|--------------|--------------------------------------|-----------|
| 1 | 5 | 67 | |
| 2 | 19 | 241 | * |
| 3 | 13 | 328 | * |
| 3B | 9 | 144 | |
| 4 | 2 | 11 | |
| 5 | 11 | 67 | |
| 6 | 33 | 137 | |
| 7 | 6 | 61 | |
| 7B | 7 | 10 | |
| 8 | 11 | 254 | |
| 8B | 1 | 100 | |
| 9 | 19 | 82 | |
| 9B | 19 | 43 | |
| 10 | 15 | 128 | |



FACULTAD DE ECONOMÍA

| Junta Especial | Conciliación | Número de convenios dentro de juicio | Prioridad |
|----------------|--------------|--------------------------------------|-----------|
| 11 | 6 | 89 | |
| 12 | 1 | 10 | |
| 12B | 2 | 6 | |
| 14 | 10 | 403 | |
| 14B | 2 | 90 | |
| 15 | 8 | 263 | |
| 16 | 53 | 508 | * |
| 17 | 27 | 428 | * |
| 18 | 30 | 381 | * |
| 19 | 10 | 400 | |
| 20 | 24 | 384 | * |
| 21 | 20 | 239 | * |
| 22 | 23 | 260 | * |
| 23 | 59 | 149 | |
| 24 | 27 | 162 | * |
| 25 | 36 | 301 | * |
| 26 | 47 | 470 | * |
| 27 | 9 | 118 | |
| 28 | 17 | 284 | * |
| 29 | 11 | 243 | |
| 30 | 36 | 178 | * |
| 31 | 14 | 432 | * |
| 32 | 8 | 74 | |
| 33 | 23 | 451 | * |
| 34 | 138 | 174 | |
| 35 | 4 | 195 | |
| 36 | 9 | 144 | |
| 36B | 0 | | |
| 37 | 0 | 129 | |
| 38 | 26 | 74 | |
| 39 | 26 | 112 | |
| 40 | 0 | 52 | |
| 41 | 0 | | |
| 42 | 20 | 313 | * |
| 43 | 19 | 166 | * |
| 44 | 42 | 188 | * |
| 45 | 36 | 223 | * |
| 46 | 5 | 108 | |
| 47 | 5 | 35 | |
| 48 | 2 | 44 | |
| 49 | 9 | 161 | |
| 50 | 20 | 372 | * |
| 51 | 5 | 227 | |



| Junta Especial | Conciliación | Número de convenios dentro de juicio | Prioridad |
|----------------------------|---------------|--------------------------------------|-----------|
| 52 | 15 | 176 | |
| 53 | 5 | 88 | |
| 54 | 13 | 59 | |
| 55 | 7 | 96 | |
| 56 | 10 | 174 | |
| 57 | 2 | 102 | |
| 58 | 5 | 92 | |
| 59 | 19 | 134 | |
| 60 | 14 | 212 | |
| 61 | 4 | 184 | |
| TOTAL | 1,133 | 12,030 | |
| PROMEDIO | 16.910 | 179.552 | |
| DESVIACIÓN ESTANDAR | 19.862 | 129.845 | |

Fuente: elaboración propia.



Reingeniería de procesos

A continuación se señalan algunas propuestas que tienen el carácter de líneas generales aplicables al nivel del *Programa*.

Cabe acotar que una propuesta de reingeniería de procesos como tal, se deriva de un análisis ex profeso que se lleva a cabo de forma radical al nivel operativo e implica la aplicación de herramientas con una cobertura amplia, exhaustiva y detallada.

Este análisis forma parte de una estrategia institucional de medición y mejora de procesos con objetivos precisos en los siguientes términos:²⁷

- Incremento en la efectividad y eficiencia de los procesos.
- Reducción de los tiempos de producción y entrega de productos y servicios.
- Reducción de los requerimientos y actividades del proceso.
- Disminución de costos y cargas administrativas.

Particularmente, en cuanto a los procesos sustantivos, el resultado de su mejora puede manifestarse en:²⁸

- Incremento de su efectividad y eficiencia.
- Eliminación de errores.
- Reducción de los tiempos de producción y entrega del producto o servicios (ciclo del proceso).
- Mayor calidad y/o cantidad de productos y servicios.
- Mayor flexibilidad a fin de que sean adaptables a las necesidades cambiantes de los usuarios y el entorno.
- Consistencia de su desempeño.

Para llevar a cabo lo anterior se aplican usualmente las herramientas del Diagrama de Pareto, Causa-Efecto, Histograma, Hoja de Datos, Diagrama de Dispersión, entre otras.²⁹

Ahora bien, en función de los TdR, del alcance de la evaluación y de la justificación del enfoque metodológico, como parte del presente estudio, se aplicaron cuestionarios a personal de las Juntas Especiales y a despachos de abogados y se llevaron a cabo estudios de caso.

Derivado de dichas herramientas, se obtuvo información que puede ser aprovechada para generar propuestas generales que abonen a los objetivos antes señalados.

²⁷ Secretaría de la Función Pública, Sistema de Procesos Eficientes, octubre de 2008.

²⁸ Secretaría de la Función Pública, Sistema de Procesos Eficientes, octubre de 2008.

²⁹ Secretaría de la Función Pública, Herramientas para el Análisis y Mejora de Procesos, septiembre de 2008.



Para ello se identificaron las siguientes cuatro áreas o cursos de acción que a continuación se detallan.

Definición del macro proceso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y la distribución interna de competencias por Junta Especial.

Considerando el carácter radical de una reingeniería de procesos, este primer punto se plantea en el sentido de sugerir la revisión del inventario actual de procesos o bien el macro proceso de la impartición de la justicia laboral, y su descomposición en procesos clave.

El macro proceso es un conjunto de acciones encadenadas que la institución debe realizar, a fin de dar cumplimiento a la función que le depara la Constitución y la Ley.

Se debe señalar que la competencia de la JFCA originalmente se orientaba a los conflictos en las relaciones laborales, el diseño de sus procesos y de su estructura estaba pensado para ese ámbito, básicamente. Sin embargo, a lo anterior se sumó la competencia en conflictos individuales de seguridad social, a partir de las jurisprudencias que se emitieron al respecto, materia que se retomó posteriormente en las reformas a la LFT de 2012.

Sin reducir la validez jurídica de la delimitación de dicho ámbito competencial, se pueden mencionar algunos argumentos a favor de la revisión de la forma en la que se establece la división del trabajo institucional en materia de impartición de justicia laboral, para la atención de dichos asuntos en lo particular.

El volumen y recurrencia de la presentación de dichos asuntos individuales y la complejidad de su atención, son factores que permiten reconocer una escala de operación crítica. Dicha escala avala una propuesta de separación del sub proceso inherente a la solicitud de devolución de aportaciones a Afores, del resto de modalidades de juicios que atiende la JFCA.

El fenómeno de la especialización funcional de las agencias públicas, ha sido abordado en modelos teóricos que muestran la relación que existe entre la multiplicidad y vaguedad en la misión, por un lado, y la profesionalización y desempeño, por otro. Esta relación compromete a los procesos que se desarrollan, tanto en términos de la eficiencia técnica como de la eficiencia de asignación de recursos, y el resultado final que se genera. Ello debido a que, un incremento en el número de tareas puede llegar a colapsar tanto el esfuerzo desplegado como las habilidades de los que participan en los procesos.³⁰

³⁰ Dewatripoint, M. Et al. The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies", 1999.



Asimismo, desde el punto de vista de las herramientas de desarrollo de las capacidades y sistemas de gestión de las organizaciones, como lo es el planteamiento del mapa estratégico, es deseable que haya una fuerte alienación entre el aprendizaje acumulado y sistematizado, las operaciones y procesos internos, las necesidades de los usuarios y los medios para medir el desempeño. En este esquema, es crucial la determinación de objetivos encadenados, para conducir a una exitosa ejecución de estrategias a cada uno de los niveles antes señalados. Para ello, es de suma importancia que el universo de usuarios a atender esté debidamente segmentado.³¹

Para operacionalizar lo anterior, se plantea la opción de que al interior de la JFCA se genere una división funcional al nivel de la que existe entre asuntos individuales y asuntos colectivos, agregando una partición para asuntos de seguridad social. De una forma más radical, se plantea la opción de que la superioridad competente valore la posibilidad de contar con una instancia, independiente de la JFCA, que atienda los procedimientos relacionados con los asuntos de seguridad social.

En cuanto a la distribución de competencias al interior de la JFCA y su delimitación para cada una de las Juntas Especiales, es conveniente que se cuente con un proceso documentado para desarrollar los estudios que permitan asignar las competencias. Este proceso debe tomar en cuenta la valoración de los volúmenes y complejidad de las cargas de trabajo, el perfil del personal, el tipo de asuntos que tienen pre asignados las Juntas Especiales y la interacción que se da entre unas Juntas y otras y con las demás áreas orgánicas de la institución.

Cambios a los momentos y condiciones procesales

Derivado del trabajo de campo, se captaron diversas opiniones, percepciones y señalamientos del personal de las Juntas Especiales y de los Despachos de abogados. Estos elementos pueden dar cuerpo a propuestas puntuales de modificación de las actividades, secuencias e interacciones de los procesos actuales que operan las Juntas Especiales.

De manera transversal, se plantea la necesidad de rediseñar los procesos de las JFCA a fin de que sean modernizados en dos aspectos relevantes:

³¹ Person, R. Balanced Scorecards and Operational Dashboards with Microsoft Excel. 2009.



a) Digitalización de trámites

Se entiende que un trámite está digitalizado cuando se gestiona soportado en la interoperabilidad de los sistemas mediante los cuales opere en la dependencia, y, de ser el caso, entre ésta y otras dependencias e instancias.³²

Entre sus características se destaca:

- Que el trámite pueda recibir solicitudes por medios electrónicos con los correspondientes acuses de recepción de datos y documentos, en su caso, notificaciones electrónicas de información faltante y plazo de respuesta.
- Que el trámite pueda mostrar a los ciudadanos el estatus en que se encuentra (atendido/en revisión/rechazado, et.) por medios electrónicos.
- Que se implemente un sistema informático para gestionar el trámite al interior de la dependencia o entidad.

Además de insertarse en la Estrategia Digital Nacional, esta innovación en la manera de hacer las cosas permitiría ventajas competitivas como las siguientes:

- Apoyo remoto de las áreas centrales a las Juntas Especiales foráneas, sin necesidad de desplazamiento de personal, con el consiguiente impacto en viáticos, tiempos de comisión y jornadas extraordinarias. Con ello se podría dar continuidad al apoyo que significó la estrategia de grupos itinerantes.
- Apoyo a diligencias como son los cotejos de documentación resguardada por juntas diferentes a la que lleva el asunto.
- Abatimiento de las actividades relacionadas con la localización y préstamo de documentación de archivo.
- Consultas dinámicas a casos similares, en apoyo de la actividad de dictaminación.

Al momento en el que se desarrolló la presente evaluación de procesos, estaba en curso la digitalización de expedientes de las Juntas Especiales, y en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, está integrado el eje estratégico relativo a la modernización de las herramientas tecnológicas, en atención a la necesidad de usar herramientas tecnológicas en los juicios laborales, propiciando una pronta impartición de justicia laboral.³³

En congruencia con el avance de esta iniciativa de modernización, se deberá hacer los ajustes a los procesos respectivos, en cuanto a la automatización de actividades.

³² Comisión Federal de la Mejora Regulatoria, Lineamientos que establecen los Criterios para la Priorización de Trámites y la Elaboración de Propuestas para su Simplificación, 2014.

³³ Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.



También será necesario precisar aspectos tales como contar con archivos propicios para copiar información alfanumérica, índices y referencias cruzadas, actualización permanente de expedientes y dotación de equipos de cómputo suficientes para el procesamiento y explotación de la información.

b) Oralidad de los juicios

Como lo señalan los estudios en la materia (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2014), la adopción de principios de oralidad en litigios laborales puede ser una herramienta útil para cumplir con las obligaciones de impartición de justicia laboral.

Adicionalmente a la consignación de los puntos más relevantes en un acta, el principio de oralidad propicia al principio de concentración, el cual consiste en que todos los actos del proceso deben realizarse en un número reducido de audiencias.

A su vez, lo anterior conduce al principio de sencillez, el cual se logra mediante poca formalidad y sin exigir mayores requisitos, toda vez que si el proceso es más laxo y menos formalizado, también será sencillo y económico.

En cuanto a las características de los juicios orales, el estudio citado indica:

- Predominio de la palabra hablada.
- Transparencia.
- Inmediatez, celeridad y facilidad de comparación.
- Argumentos con más solidez.
- Asegurar la inmediación del juez.
- Privilegiar la capacidad expresiva de las personas.
- Reducir los costos y tiempos.
- Expresar de manera extensa y flexible el pensamiento.
- Provocar eficacia en el diálogo e impedir la corrupción de los jueces y funcionarios judiciales.

También, según el estudio referido, la oralidad eliminaría malas prácticas por parte de los litigante, utilizadas con la finalidad de dilatar el procedimiento. De igual forma, favorece emitir un sano juicio, ya que permite al juez convencerse de la verdad directamente y no sólo por lo que aparece en el expediente.

Mesas de Radicación Rápida

Es conveniente que las Juntas Especiales que no han adoptado el proceso de MRR, tomen en cuenta las ventajas que éste representa, y lleven a cabo los siguientes ajustes en sus procesos, a fin de operar su proceso de radicación de dicha manera:



- Designación de responsables únicos e identificados para cada actividad.
- Asignación equitativa de las demandas a cada una de las Juntas que las van a atender.
- Supervisión de la mesa de actuarios.
- Zonificación y sincronización de las diligencias de notificación.
- Realización de visitas de verificación.
- Formulación de registros en el libro de gobierno.

Lo anterior a fin de obtener:

- Celeridad procesal.
- Cumplimiento de los plazos reglamentarios en prácticamente todas las radicaciones efectuadas.
- Transparencia en los procesos de trabajo.
- Optimización de recursos humanos y materiales.

Conciliación

La proliferación de la función de conciliación implicará la instrumentación y consolidación de procesos de índole fundamentalmente administrativa, como opción a los procedimientos legales. De acuerdo al estudio antes referido, el proceso se basa en las siguientes propuestas:

- Obligar a las partes a celebrar una o más audiencias de conciliación previas a presentar una demanda.
- Ofrecer una evaluación preliminar de los hechos del litigio para orientar el proceso de negociación.
- Proponer a las empresas la posibilidad de firmar un acuerdo mayor a la indemnización a cambio de que el empleado renuncie al derecho de una posterior demanda.
- Profesionalización de los conciliadores con la finalidad de lograr un mayor porcentaje de éxito.
- Si la diferencia en montos y tiempo entre litigios y conciliaciones disminuye, ambas partes las perciben como soluciones parecidas, por lo que el resultado será un mayor número de conciliaciones.

Por otro lado, hay distintos tipos de convenios, básicamente los referidos a la reinstalación, reclamo de prestaciones y de salarios caídos. Por lo mismo, el convenio puede ser total o parcial, y no siempre interrumpe el proceso de juicio, ya que en algunos



casos opera sobre los accesorios pero no sobre le principal. Estas modalidades deben quedar reflejadas en el diseño de las actividades y de la secuencia de los procesos, asimismo en el desglose de la numeralia de los reportes de la gestión.

A fin de reforzar el desarrollo de la función de conciliación en las Juntas Especiales, es conveniente tomar en cuenta la experiencia y buenas prácticas de la Unidad de Funcionarios Conciliadores de la propia STPS, que orientada a la atención de conflictos de índole colectiva ha coadyuvado a que se registren bajos índices de estallamiento de huelgas. Tomando en cuenta las peculiaridades de los asuntos individuales y las condiciones particulares de la JFCA, es pertinente considerar las siguientes características:

1. Es una actividad que si bien no es jurisdiccional, si está sistematizada y se formaliza la realización de las diferentes actuaciones, para ello se cuenta con un formato de inicio de pláticas conciliadoras; hoja de levantamiento de datos de las partes que se someten a conciliación; informe diario de actividad de conciliación; y, propiamente los convenios de conciliación.
2. Para el ejercicio de 2014, la actividad figura en el Reglamento Interior de la Secretaría y en la Matriz de Indicadores de Resultados. En el primer caso, conforma una actividad institucional totalmente identificada, con indicadores y medios de verificación, la cual se integra por fin, propósito, componentes y actividades. En el segundo caso, se aprecia que la función está a cargo de un área especializada y específica, determinado por la atención de contratos colectivos y contratos ley, sindicatos y empresas, pero es importante estar al tanto de la definición de atribuciones.
3. El proceso se configura en las fases de solicitud de conciliación, desarrollo de las pláticas y audiencias y formalización de los convenios; una parte muy importante del proceso es su flexibilidad y que se le comunica a la JFCA la evolución y el resultado. En el proceso se analiza y discute el pliego de peticiones que abarca materias administrativas, salarios y cláusulas específicas de los contratos colectivos o ley.
4. En el seno de la conciliación se pueden abordar materias contables, de proceso productivo, entorno de la industria a la que se pertenece, aportaciones a la productividad, entre otros, lo cual permite a las partes formarse un criterio objetivo de las posibilidades reales de sus pretensiones y arribar a un punto intermedio de forma más razonable.
5. El perfil de los conciliadores abarca no sólo del conocimiento y manejo de la legislación y normatividad laborales; también cuentan con competencias en materia de negociación y resolución de conflictos, asimismo tienen conocimientos administrativos, contables y económicos.



6. Se cuenta con espacios físicos que permiten exponer libremente y en condiciones de discreción y resguardo de la información, los puntos de vista de las partes.



Sistema de monitoreo e indicadores de gestión

Derivado del análisis del sistema utilizado por el *Programa* para el monitoreo de su gestión, se hacen recomendaciones respecto de la MIR del *Programa*, generales del mismo sistema y de indicadores específicos a incorporar en el mismo.

Recomendaciones respecto de la MIR

Se resumen las recomendaciones del apartado 4. Para mayor detalle respecto de las sugerencias específicas, se recomienda la revisión de dicho apartado, en la sección *Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*.

1. Ajustar la definición de los objetivos de Fin y Propósito;
2. Incluir actividades desagregadas que incluyan todos los procesos; y
3. Ajustar indicadores y supuestos.

Recomendaciones generales

Aunque existe evidencia documental de que el proceso de recolección de información que tiene instrumentado el PP E001 “Impartición de Justicia Laboral”, tiene lugar de manera sistemática, no es clara la forma en que la construcción de indicadores a partir de este sistema puede incidir en el planteamiento de acciones que permitan mejorar dicho Programa evaluado. La principal salida de este sistema es la integración de un informe global del comportamiento de la JFCA, pero no se identifica las áreas de oportunidad que han podido ser atendidas con base en los reportes mencionados.

Existe una preocupación patente respecto al tema de los rezagos de los asuntos en trámite, el cual no ha podido ser resuelto en virtud de que la carga de trabajo de las Juntas no permite que el personal atienda todos los asuntos a los que es necesario dar cauce de manera oportuna.

1. Aclarar la forma en que el Informe Mensual de Labores detecta áreas de oportunidad que permitan mejorar el Programa;
2. Incorporar al Informe Mensual de Labores las áreas de oportunidad que se detecten, las acciones para aprovecharlas y sus resultados;
3. También es deseable incorporar información relativa a la operación de la MRR, que muestre su funcionalidad, para tener elementos que fomenten su adopción por parte de aquellas Juntas Especiales que aún no han sido incorporadas a este esquema;
4. Alinear al Informe Mensual de Labores con los objetivos, indicadores, metas y resultados de la MIR del *Programa*;
5. Es necesario que en el sistema de información y los reportes respectivos se desglose el tramo de control relativo a la radicación, ya que actualmente figura inmerso en el



tramo de instrucción, por lo mismo no es posible identificar el número de asuntos que atraviesa dicho tramo particular y el tiempo que dura el mismo; y,

6. Establecer en el sistema de información y los reportes respectivos el desglose de los tipos de convenios, ya sean fuera y dentro de juicio, tal como ya figuran actualmente; pero también si son parciales o totales y el concepto sobre el cual convienen las partes (reinstalación, indemnización, reconocimiento de accidente de trabajo, preferencia de derechos, etc.). Además de dichos atributos se debe controlar lo relativo al monto y plazo estipulados.

Recomendaciones sobre inclusión de Indicadores

Por las razones expuestas, adicionalmente a los indicadores obtenidos a través del Informe Mensual de Labores, se recomienda incorporar los siguientes.

1. Tiempo promedio de realización de la primera audiencia

- **Proceso / Temática:** Radicación de demanda
- **Método de cálculo:** Suma del número de días que toma la primera audiencia de cada demanda / Número total de demandas
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** El inicio del proceso de la demanda determina en gran parte el curso que seguirá en los siguientes meses. La realización de la primera audiencia debe tomar, por Ley, a lo más quince días después de haber sido recibida la demanda. Por esta razón, como un principio básico de respeto a los derechos de los demandantes, las Juntas deben convocar a las partes en los tiempos especificados. Por lo tanto, este indicador es una medida útil para dar seguimiento a esta fase del proceso de procuración de justicia.

2. Índice de demandas resueltas

- **Proceso / Temática:** Resolución.
- **Método de cálculo:** $[\text{Total de demandas terminadas en el año } t / \text{Total de demandas recibidas en el año } (t-1)] * 100$
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** Las Juntas deben evitar, en la medida de lo posible, que las demandas tomen demasiado tiempo para ser resueltas. Esta medida es útil para indicar la eficiencia de cada Junta para resolver los asuntos de su competencia en un tiempo aproximado de un año en promedio.



3. Porcentaje de demandas resueltas en un año o menos

- **Proceso / Temática:** Resolución.
- **Método de cálculo:** $[\text{Número de demandas recibidas en el mes } i \text{ de año } (t-1) / \text{Número de demandas resueltas hasta el mes } i \text{ del año } t \text{ recibidas en el mes } i \text{ del año } (t-1)] * 100$
- **Periodicidad:** Mensual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** Las Juntas deben evitar, en la medida de lo posible, que las demandas tomen demasiado tiempo para ser resueltas. Esta medida es útil para indicar la eficiencia de cada Junta para resolver los asuntos de su competencia en un tiempo máximo de un año.

4. Índice de rezago

- **Proceso / Temática:** Rezago.
- **Método de cálculo:** $[\text{Número de demandas recibidas anterior al año } (t-1) / \text{Total de demandas resueltas en el año } t \text{ de demandas recibidas antes de } (t-1)] * 100$
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** La resolución de las demandas que tienen dos años o más de haber sido ingresadas a la Juntas debe ser de atención prioritaria. Este indicador será útil hasta que el rezago no sea un foco rojo en el trabajo cotidiano de las juntas.

5. Índice de amparos

- **Proceso / Temática:** Amparos.
- **Método de cálculo:** $[\text{Número de amparos tramitados por casos del año } t / \text{Total de amparos concedidos por casos del año } t]$
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** La gran cantidad de amparos que reciben las Juntas por inconformidades del proceso o del laudo es una carga de trabajo importante, sobre todo que procede de asuntos que se suponía ya terminados. Por esta razón, es necesario contar con los elementos suficientes para poder responder a los requerimientos señalados por los juicios de amparo, para que sólo una pequeña parte de estos sean procedentes.

Ver Anexo IV. Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión.



8. ESTUDIOS DE CASO

Las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje manejan una gran cantidad de casos (demandas) que es necesario estudiar para entender cómo se gestiona el proceso de impartición de justicia laboral. De acuerdo con la estrategia de trabajo de campo, fueron seleccionados seis casos para su posterior análisis, con el objetivo de contar con elementos que permitan identificar con precisión las fases que tienen que ser cumplimentadas en cada uno de ellos y la problemática que pueden enfrentar los usuarios del *Programa* (demandantes) en su búsqueda por equilibrar la relación trabajador-patrón.

Los casos fueron seleccionados con base en el tipo de finiquito del caso (laudo o convenio) y la parte demandada (IMSS, Hidrocarburos y Afores), en virtud de concentrar la mayor cantidad de casos en las Juntas con MRR.

Casos analizados

Se solicitó al personal de la Secretaría Auxiliar de la JFCA que proporcionara al equipo evaluador los casos con las características señaladas anteriormente. Así, se permitió la consulta de seis casos con las características que se detallan en el siguiente cuadro.

| Junta | Prestación reclamada | Presentación Oficialía Partes | Demandado |
|-------|----------------------|-------------------------------|----------------------|
| 9 | Reinstalación | 07-mar-13 | ISSSTE |
| 7 Bis | Reinstalación | 20-jun-13 | PEMEX |
| 9 | Indemnización | 14-mar-13 | Empresa Sector Salud |
| 9 | Indemnización | 19-feb-13 | Empresa Sector Salud |
| 7 | Reinstalación | 04-abr-13 | Hidrocarburos |
| 1 | Indemnización | 15-feb-13 | Afore |

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la JFCA.

Para cada uno de los casos se analizaron las siguientes actividades; para la revisión de los casos de estudio agruparon las actividades 8 a 13:

1. Presentación y Recepción del escrito de demanda;
2. Acuerdo de radicación;
3. Audiencia de conciliación, excepciones y defensa;
4. Audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas;
5. Audiencia de desahogo de pruebas;
6. Emisión del acuerdo para presentar alegatos;
7. Certificación y cierre de instrucción;



8. Dictamen;
9. Revisión del proyecto de laudo;
10. Desahogo de prueba y/o diligencia;
11. Citación de para sesión de la Junta a fin de discutir y votar el laudo;
12. Sesión de discusión y votación de laudo;
13. Engrose de laudo;
14. Amparo contra el laudo;
15. Resolución del amparo; y,
16. Notificación de resolución del amparo.

En general, lo casos de estudio analizados muestran situaciones que cumplen los plazos que dicta la Ley, sin ninguna situación extraordinaria por parte de la Junta (atrasos en las fechas de audiencias por falta de notificación, expedientes extraviados, entre otros). En todas se presenta un accionar inmediato de la MRR, ya que al ingreso de la demanda a la Oficialía de Partes sólo tardaron 24 horas en comenzar su proceso. En este sentido, se corrobora la importancia y efectividad de la MRR en otorgar certidumbre al proceso que da inicio a las demandas.

Así también, las fechas de notificación están dentro de los plazos que marca la Ley. Por lo que respecta a las fechas de audiencia de *Conciliación*, también se dieron en los tiempos promedio (2-3 meses). Por ejemplo, para el caso de PEMEX se agendó la audiencia 34 días hábiles después de la fecha de acuerdo en la MRR; en un caso del ISSSTE fueron 22 días; y así, en las sucesivas etapas de las demandas, se cumple con los plazos de notificación y celebración de audiencias.

Los únicos atrasos, si se les puede clasificar de esa forma, son propios del proceso. Por ejemplo, en el caso de PEMEX la audiencia de Ofrecimiento y Admisión de Pruebas se suspendió a mitad del proceso, ya que la audiencia no terminaba cuando dieron las 2:30 pm, hora en que el personal de la Junta da término a sus labores, citándose a otra audiencia seis días hábiles después. Además, puede decirse que hubo cerca de un mes de atraso debido a que se celebraron cuatro audiencias de desahogo de pruebas (Confesionales de las partes, Confesional de hechos propios de quien despidió, Testimonial en actuaria e Inspección actuarial); todas se celebraron sin ninguna anomalía y todas son situaciones propias de un juicio laboral.

En un caso del ISSSTE, el posible atraso se presentó en la suspensión de la *Audiencia de Desahogo de Pruebas*, debido a que la Junta debía analizar las pruebas presentadas. Diez días hábiles después, se llevó a cabo la primera de 12 audiencias (9 diligencias para desahogo de pruebas y 3 periciales), la última audiencia se realizó 31 días hábiles después de haber iniciado la primera audiencia.



Antes de la reforma laboral se podía aplicar una jurisprudencia que señala que los alegatos no son parte de la *Litis* y entonces no se les daba el plazo a las partes. Sin embargo, actualmente esta actividad sí sirve para agotar el asunto antes del cierre de instrucción, ya que después ya no es posible aducir más pruebas, y se llega a dar el caso que a la propia Junta Especial se le pase el desahogo de alguna prueba. Algunas veces ello no es accidental, ya que se llegan a presentar algunas pruebas que no se pueden desahogar y el tiempo no permite concluir dicho desahogo, ya que se corre el riesgo de que haya amparo por tardanza. En ese sentido, se pregunta, consulta y estudia procesalmente la situación y se toma la decisión de continuar el procedimiento, por lo que se evalúa si las pruebas en cuestión son determinantes para el laudo y la probabilidad de que ello motive un amparo.

Donde puede haber un atraso es entre los procesos de *Acuerdo de Cierre de Instrucción* y la *Definición del Laudo* (según cuestionario entre la actividad 7 y la actividad 13). Esto se debe, según los servidores públicos de las respectivas Juntas, a que no se cuenta con el personal suficiente a nivel Dictaminador, acumulándose los asuntos y provocando rezagos en la atención de los mismos.

En el caso de PEMEX, la fecha del Acuerdo de Cierre de Instrucción se celebró el 7 de octubre de 2013 y se notificó a las partes vía boletín el 18 de octubre del mismo año, dándose fecha de laudo hasta el 30 de octubre de 2014. La espera llevó más de un año (240 días hábiles aproximadamente).

Para el caso del ISSSTE, el atraso se presentó entre los alegatos celebrados el 20 de octubre de 2013 y el Acuerdo de Cierre de Instrucción celebrado el 12 de noviembre de 2014, notificándose a las partes vía boletín el 20 de noviembre del año en curso. Este último caso no cuenta todavía con fecha de laudo por lo que se retrasará aún más.

Amparos

De los casos analizados, en el que corresponde al ISSSTE se emitió el laudo con fecha reciente. Un segundo caso se resolvió por acuerdo entre las partes. Del resto, en tres casos sí se presentaron amparos y sólo uno de ellos no recibió amparo. En uno de los casos de demanda del Sector Salud, la parte actora presentó dos amparos, uno directo y otro indirecto. Ambos amparos fueron procedentes, tomando el amparo directo un tiempo de seis meses y 11 días, mientras que el indirecto se resolvió 11 meses y un día después de haber sido presentado. En el otro caso, también del Sector Salud, la parte demandada promovió un amparo directo, el cual fue concedido 25 días después de haber sido ingresado. En el caso del Sector Hidrocarburos, la parte actora promovió un amparo directo, el cual no se otorgó. Este proceso tomó siete meses y cinco días. No se registró amparo indirecto.



Tiempo transcurrido entre etapas

| | Hidrocarburos | Sector Salud 1 | Sector Salud 2 | PEMEX | Afores | ISSSTE |
|--|--------------------|----------------|----------------|-------------------|---------|----------|
| Presentación- Acuerdo | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Acuerdo- Notificación Actor | 18 | 19 | 16 | 20 | 10 | 22 |
| Acuerdo- Notificación Demandado | 6 | 12 | 12 | 5 | 8 | 12 |
| Demanda- Conciliación | 32 | 34 | 52 | 30 | 56 | 34 |
| Ingreso demanda- Notificación radicación | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Notificación radicación- Cierre de instrucción | 13 meses y 17 días | 60 | 6 meses | 6 meses | 6 meses | 13 meses |
| Cierre de instrucción- Notificación laudo | 5 meses | 20 | 6 meses | 30 | 30 | NA |
| Notificación laudo- Interposición amparo | N/A | 15 | 15 | 15 | N/A | N/A |
| Interposición amparo- Resolución amparo | N/A | 25 | 6 meses | 6 meses y 11 días | N/A | N/A |

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El estudio de los casos que fueron proporcionados por la JFCA muestra la complejidad de las etapas por las que tienen que atravesar las demandas presentadas por los usuarios del Programa. Sin embargo, en todos los casos presentados, las Juntas Especiales han procurado cumplir con los tiempos marcados por la Ley para no incurrir en dilaciones que deriven en la presentación de amparos de parte de las partes en conflicto. De hecho, ante las reformas de ley que han tenido lugar en fechas recientes, los amparos deben ser atendidos de manera prioritaria, ya que no hacerlo en tiempo y forma origina sanciones económicas a la Juntas, por lo que se quiere evitar en la medida de lo posible que éstos tengan lugar.

Finalmente, se observa que la operación y gestión de las MRR favorece la correcta administración de las demandas presentadas, ya que se actúa de manera casi inmediata al trámite que da inicio al proceso, por lo que se permite la adecuada notificación a los interesados para la realización de la primera audiencia del proceso.



9. BITÁCORA DE TRABAJO Y BASES DE DATOS

Esta bitácora tiene por objetivo señalar de forma sintética las principales actividades y situaciones a las que el equipo evaluador se enfrentó en esta etapa de la evaluación y que podrían afectar los resultados de la misma.

Es de notar, que las bases de datos analizadas para la generación de los resultados de la Evaluación, derivada de la aplicación de los instrumentos y de la recopilación de información de las distintas fuentes utilizadas, se entregan en formato Excel en archivos electrónicos adjuntos a este documento, como lo establecen los TdR de la Evaluación.

Actividades

Se sostuvieron reuniones de trabajo con el personal de la Dirección de Evaluación a cargo de la presente evaluación externa, en las que se explicó el esquema de funcionamiento del *Programa*, el sistema de monitoreo y de indicadores de gestión, y se presentó un avance de la estrategia de campo a fin de consultar y consensar la justificación del alcance de la evaluación.

También, se sostuvieron reuniones de trabajo con el personal de la Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales, para profundizar en el conocimiento del funcionamiento del *Programa* y afinar la estrategia de campo. Asimismo, para abundar sobre los antecedentes y operación de las mesas de radicación rápida; procesos que llevan a cabo las juntas especiales para atender los asuntos individuales de la impartición de justicia laboral; así como, principales cambios experimentados a raíz de las reformas a la LFT y legislación en materia de amparo.

A su vez, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con personal de la Subcoordinación de Administración de Personal y de la Dirección de Recursos Financieros y Servicios Generales, a partir de las cuales se recabó información sobre la suficiencia de los recursos de su competencia, procesos de programación y presupuestación, y aspectos contextuales que afectan al *Programa*.

Se desarrolló el trabajo de campo, el cual consistió en la aplicación de entrevistas a personal de las Juntas Especiales seleccionadas, despachos y levantamiento de información para los estudios de caso.

Situaciones

Los manuales de organización y procedimientos están siendo actualizados al momento de llevar a cabo la evaluación.



El proceso de Mesas de Radicación Rápida (MRR) es de soporte y tiene un carácter administrativo, no tiene fundamento legal expreso y los asuntos que se someten a dicho tramo de control de forma estricta no dejan de estar bajo la custodia de los Presidentes de las Juntas Especiales, por lo que se debe considerar el aspecto de delegación de competencias que este proceso implica.

El proceso de MRR incide principalmente en los plazos y tiempos iniciales del procesamiento de los juicios laborales, es necesario desarrollar las condiciones de una extrapolación de las conclusiones hacia otros procesos, iniciativas y estrategias. No obstante, se pudo observar que además de desahogar la etapa de radicación, también libera recursos para atender de forma más holgada las fases subsecuentes del proceso, sin embargo ese efecto multiplicador no es evidente a priori.

No se detalló la razón por la cual se interrumpió la estrategia de grupos itinerantes, sin embargo es posible que su importancia relativa se modere con la instrumentación de otras estrategias como la de digitalización de expedientes que abre espacio a más opciones de apoyo entre los operadores del programa.

Las entrevistas a los funcionarios de la JFCA, estaban programadas para la semana del 12 al 21 de noviembre. Esta actividad por demás importante en la estrategia de trabajo de campo sufrió retraso en vista de los cursos de actualización que le significó a la JFCA no disponer de su personal para tal efecto y como consecuencia las entrevistas se llevaron a cabo la semana del 18 al 28 de noviembre. Este retraso afectó en parte los cronogramas de actividades y análisis propuestos por el equipo evaluador.

Los TdR especifican la necesidad de contar con la opinión de los usuarios directos del programa. En diversas ocasiones se solicitó el listado de beneficiarios o usuarios directos pero no se contó con el mismo.



10. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

**ENTREVISTA AL PERSONAL DE LA JUNTA,
OFICIALÍA DE PARTES Y MESAS DE RADICACIÓN
RÁPIDA CON RELACIÓN A LOS PROCESOS
OPERATIVOS DEL PROGRAMA
PRESUPUESTARIO (Pp) E001 “IMPARTICIÓN DE
JUSTICIA LABORAL”**

| | | |
|--------------------------|-------------------------------|------------------|
| Nombre del entrevistado: | | |
| Puesto Tabular: | | |
| Tipo de Plaza: | Área de Adscripción (Física): | |
| Fecha de la entrevista: | Hora de inicio: | Hora de termino: |
| Entrevistador: | | |



1. ¿Cuál es su tarea o función dentro de un proceso de demanda laboral?

2. Número de personas a su cargo

3. ¿Conoce la normatividad de la cual emana su función?
(p.ej. Leyes, reglamentos de operación, manuales de operación y organización.)

Si

No

¿Por qué?



4. ¿Influye de alguna forma la normatividad en la calidad y prontitud con la que se presente los resultados de las actividades realizadas por su cargo o área?



Positivamente



Negativamente

¿Por qué?

5. ¿Cuánto tiempo le lleva realizar las tareas que corresponden a su cargo?

6. ¿Para llevar a cabo sus tareas o funciones tiene que interactuar con otros departamentos o áreas?

7. ¿Qué áreas son?

8. ¿Qué insumos proveen estas áreas?



9. ¿Los insumos son proporcionados en tiempo y forma para llevar a cabo y en buen término sus funciones en un proceso de demanda laboral?

Si

No

¿Por qué?

11. Si los insumos proporcionados presentan inconsistencias, ¿Cómo afectan al desempeño del área a su cargo?

- Se reprograma la actividad.....
- Se pone en lista de espera.....
- Se reinicia el proceso anterior.....
- Se turna a área correspondiente para su corrección.....

12. ¿Estas inconsistencias en promedio cuánto retrasa el proceso a su cargo?

- a) 1 semana.....
- b) 2 semanas.....
- c) 1 mes.....
- d) 2 meses.....



13. ¿Cuáles son las principales inconsistencias que se presentan durante la etapa a su cargo del proceso de demanda laboral?

14. ¿Cuál es el principal producto del cargo que usted desempeña?

15. ¿Cuál es o cuáles son las áreas receptoras del producto que usted entrega?



16. ¿El área a su cargo cuenta con el personal suficiente y/o calificado para solventar las cargas de trabajo?

Si

No

¿Por qué?

18. ¿El personal a su cargo recibe capacitación periódica en las actividades y tareas que le fueron asignadas para su mejor desempeño?

Si

No

¿Por qué?

20. ¿El personal a su cargo además de realizar sus funciones tienen asignadas otras actividades?

Si

No

¿Por qué?



22. ¿En el área a su cargo se implementan estrategias y acciones para mejorar sus procesos laborales?

Si

No

¿Por qué?

24. ¿Existe un mecanismo para medir los resultados de las actividades que usted realiza?

Si

No

Describa brevemente

26. ¿Qué propuesta de mejora aportaría a su proceso de trabajo?



27. ¿Qué cambios en la estructura orgánica y los procedimientos de la institución se requieren para modernizar la impartición de justicia laboral?

28. ¿Considera que existe un buen ambiente laboral en su área?

Si

No

¿Por qué?

30. De no existir un ambiente óptimo, ¿Cómo afecta en el funcionamiento de su área?



31. ¿Cómo influye el proceso de Mesa de Radicación Rápida en sus actividades?

[Empty response box for question 31]

32. ¿Cómo impactó la Ley Federal del Trabajo de 2012 en sus actividades?

[Empty response box for question 32]

33. ¿El área a su cargo cuenta con la infraestructura suficiente para hacer frente a las demandas de carga de trabajo?

a) Excelente; b) Satisfactorio; c) No satisfactorio

- Oficinas.....
- Equipo de cómputo.....
- Equipo de almacenamiento (archiveros).....
- Papelería.....

34. ¿Cuál es el principal obstáculo para llevar a cabo a buen término sus tareas o funciones dentro del proceso de demanda laboral?

Indique del 1 al 7, donde el número 1 es el obstáculo de mayor importancia y los consecutivos disminuyen gradualmente.

- Insumos.....



- Personal.....
- Infraestructura.....
- Carga de trabajo.....
- Inconsistencias en documentos presentados por las partes en conflicto.....
- Desacuerdo entre las partes en conflicto.....
- Incumplimiento con los tiempos establecidos por las partes en conflicto....

35. El programa E001 cumple con los supuestos

a) Excelentemente; b) Satisfactoriamente; c) No Satisfactorio

- Contribuir a preservar la paz laboral.....
- Respeto a los derechos humanos.....
- Respeto a los derechos laborales y de seguridad social.....
- Que haya éxito en la recuperación del poder adquisitivo del salario y su vinculación con la productividad.....
- Logra la promoción del incremento de la productividad con beneficios compartidos.....
- Logra la empleabilidad.....
- Logra la capacitación en el trabajo.....



PROGRAMA PRESUPUESTARIO (Pp) E001 “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA LABORAL”

CUESTIONARIO PROCESAL DEL PROCEDIMIENTO O JUICIO LABORAL SEGUIDO ANTE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

FECHA DE ELABORACIÓN: _____.

ENTIDAD: _____.

JUNTA _____

AÑO DEL EXP: _____.

ACTIVIDAD 1: Presentación y Recepción del escrito de demanda

ESCRITO DE DEMANDA.

Fecha presentación (Sello de la Oficialía de Partes): _____ Fecha que contiene el escrito: _____.

Prestación principal reclamada: Reinstalación: () Indemnización: () Seguridad Social: () Otra: ()

_____.

Demandado (a): Empresa: () Persona física: () Organismo: () Otro: () _____.

Actividad económica principal de la demandada: _____.

Firmada por: Actor (a): () Apoderado: () Representante Legal: () Otro: () _____.



Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDAD 2: Acuerdo de radicación

ACUERDO DE RADICACIÓN.

Fecha del acuerdo: _____. Días transcurridos entre la presentación y fecha del acuerdo: _____.

Admitió demanda: (____)

Realizó prevención (aclaración): (____)

Fecha de notificación del acuerdo a la parte actora: _____ Término de prevención: _____.

Sentido de la prevención: _____.



Fecha de desahogo de prevención: _____. Fecha del acuerdo de desahogo: _____.

Días transcurridos entre la presentación de la demanda y fecha del acuerdo de desahogo: _____.

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

CONTENIDO DEL ACUERDO (DE RADICACIÓN).

Fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, excepciones y defensas: _____.

Fecha de notificación del acuerdo a la parte **demandada (s)***:1) _____ 2) _____ 3) _____

4) _____ 5) _____ 6) _____ 7) _____ 8) _____.



Fecha de notificación a **tercero interesado**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

_____.

Notificación no realizada en tiempo (a quien/ causa o motivo): _____.

_____.

Días transcurridos entre la fecha del acuerdo y la notificación a las partes:

Actor (a) _____,

Demandado (a): 1) _____ 2) _____

3) _____ 4) _____ 5) _____ 6) _____ 7) _____,

8) _____.

Tercero interesado: 1) _____, 2) _____ 3) _____.

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:



Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDAD 3: Audiencia de conciliación, excepciones y defensa

AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, EXCEPCIONES Y DEFENSAS.

Fecha: _____ Se realizó: (___) No se realizó: (___) Nueva fecha: _____.

Se suspendió (causa): _____ Se citó para su continuación: _____.

Días transcurridos entre la fecha de presentación de demanda y la celebración de la audiencia de Conciliación,

Excepciones y Defensas (primera audiencia): _____.

Celebraron convenio (___) Fecha de Convenio: _____ Pago y cumplimiento _____.

Se presentó incidente de: Nulidad (___); Competencia (___); Personalidad (___); Acumulación (___); Excusa (___); Otro (___)



El incidente lo promovió: La parte actora () La parte demandada () El tercero Interesado () Otro () _____.

Fecha de audiencia incidental: _____ Fecha de resolución del incidente: _____.

2ª fecha de continuación de la audiencia: _____ Se realizó: () No se realizó: () Nueva fecha: _____.

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDAD 4: Audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas

AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS

Fecha: _____ Se realizó: () No se realizó: () Nueva fecha: _____.



Se suspendió (causa): _____ . Se citó para su continuación: _____ .

Se presentó algún incidente (cual): _____ .

El incidente lo promovió: La parte actora (___) La parte demandada (___) El tercero Interesado (___) Otro (___) _____ .

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:



ACTIVIDAD 5: Audiencia de desahogo de pruebas

AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS.

Fecha (1ª prueba): _____ Se realizó: () No se realizó: () Nueva fecha: _____.

Se suspendió (causa): _____. Se citó para su continuación: _____.

Fecha de audiencia (última prueba): _____.

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:



ACTIVIDAD 6: Emisión del acuerdo para presentar alegatos

ALEGATOS.

Fecha del acuerdo: _____.

Fecha de notificación del acuerdo a la parte **actora**: _____.

Fecha de notificación del acuerdo a la parte **demandada (s)**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

4) _____ 5) _____ 6) _____ 7) _____ 8) _____.

Fecha de notificación a **tercero interesado**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:



Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDAD 7: Certificación y cierre de instrucción

ACUERDO DE CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Fecha del acuerdo: _____.

Fecha de notificación del acuerdo a la parte **actora**: _____.

Fecha de notificación del acuerdo a la parte **demandada (s)**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

4) _____ 5) _____ 6) _____ 7) _____ 8) _____.

Fecha de notificación a **tercero interesado**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:



Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDAD 8: Dictamen

ACTIVIDAD 9: Revisión del proyecto de laudo

ACTIVIDAD 10: Desahogo de prueba y/o diligencia

ACTIVIDAD 11: Citación de para sesión de la Junta a fin de discutir y votar el laudo

ACTIVIDAD 12: Sesión de discusión y votación de Laudo

ACTIVIDAD 13: Engrose de laudo

Nota: Las actividades antes enumeradas tienen soporte documental en el documento "Laudo". En función de la priorización de procesos y de la delimitación del alcance del estudio se recabarán los datos que se indican a continuación. No obstante, de requerirse se podrían detallar las problemáticas de cada una de las actividades (8 a 13), en los apartados cualitativos de discrepancias, conforme a cada expediente.

LAUDO.

Fecha del Laudo: _____.

Fecha de notificación del laudo a la parte **actora**: _____.



Fecha de notificación del laudo a la parte **demandada (s)**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

4) _____ 5) _____ 6) _____ 7) _____ 8) _____

Fecha de notificación al **tercero interesado**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:



ACTIVIDAD 14: Amparo contra el laudo

AMPARO DIRECTO.

Se presentó Amparo directo en el juicio: Si () No () CUANTOS: _____

Lo promovió: La parte actora () La parte demandada () El tercero Interesado () Otro () _____.

Fecha de presentación: _____ Fecha de resolución: _____.

Se otorgó el amparo: Si () No () Fue sobreseído: Si () No ()

Efectos del amparo: _____.

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:



Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDAD 15: Resolución del amparo

ACTIVIDAD 16: Notificación de resolución del amparo

Nota: Las actividades antes enumeradas tienen soporte documental en el documento "Según Laudo". En función de la priorización de procesos y de la delimitación del alcance del estudio se recabarán los datos que se indican a continuación. No obstante, de requerirse se podrían detallar las problemáticas de cada una de las actividades (15 y 16), en los apartados cualitativos de discrepancias, conforme a cada expediente.

SEGUNDO LAUDO (CUMPLIMIENTO DEL AMPARO).

Fecha del Laudo: _____.

Fecha de notificación del laudo a la parte **actora**: _____.

Fecha de notificación del laudo a la parte **demandada (s)**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

4) _____ 5) _____ 6) _____ 7) _____ 8) _____.

Fecha de notificación al **tercero interesado**: 1) _____ 2) _____ 3) _____

Fecha de cumplimiento de laudo: _____ Remisión del expediente al archivo: _____.



Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:

ACTIVIDADES 1 a 13: Atención de amparo indirecto a lo largo de las actividades del juicio

Nota: Se recabarán los datos que se refieren a continuación, en el caso de que en algunas de las actividades del proceso se haya presentado un amparo indirecto.

AMPARO INDIRECTO.

Se presentó Amparo Indirecto en el juicio: Si (___) No (___) CUANTOS: _____

Lo promovió: La parte actora (___) La parte demandada (___) El tercero Interesado (___) Otro (___) _____.

Suspendió el procedimiento: Si (___) No (___)



Fecha de resolución: _____ Se otorgó el amparo: Si (___) No (___)

Efectos del amparo: _____

Discrepancias entre lo previsto por la Ley Federal de Trabajo y el proceso observado en la práctica:

Atribuible a las partes:

Atribuible a la competencia normatividad, competencia y criterios jurídicos:

Atribuible a las cargas de trabajo:

Atribuible a la falta de personal:

Atribuible a la discontinuidad de los procesos interrelacionados:



BIBLIOGRAFÍA

Marco normativo básico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014.

Ley de Amparo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Última reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2014.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2012. Última reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 2014.

Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970. Última reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2014.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007.

Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2013.

Lineamientos para el registro, revisión, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2014. Emitidos mediante oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 21 de febrero de 2014.

Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2005.



Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 2013.

Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013.

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013.

Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Diario Oficial de la Federación, 31 de julio de 2013.

Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 2014.

Otras fuentes

Alfonso Bouzas Ortíz (coord.) (2008). **Contratación colectiva de protección en México, Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT).** 2a reimp., México, Fundación Friedrich Ebert y otras.

Auditoría Superior de la Federación (2010). **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008,** 17 de febrero de 2010.

Graciela Bensusán y Arturo Alcalde (2013). **El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas.** México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Graciela Bensusán (coord.) (2006). **Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina,** UAM-X /Editorial Porrúa, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (varios años). **Indicadores Estratégicos.** Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2003). **Manual de Filosofía y Cultura Organizacional por Proyectos y Procesos.** 1º de abril de 2003.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2007). **Informe anual de labores del Presidente de la JFCA 2007.**



Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2008). **Informe anual de labores del Presidente de la JFCA 2008.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2009). **Informe anual de labores del Presidente de la JFCA 2009.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2010). **Informe anual de labores del Presidente de la JFCA 2010.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2010). **Manual de Organización y procesos: Mesas de Radicación Rápida Regional.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2010). **Proceso de Soporte Mesas de Radicación Rápida Regional, Manual de Organización y Procesos.** 9 de septiembre de 2010.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2011). **Informe anual de labores del Presidente de la JFCA 2011.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2012). **Árbol de Objetivos del Programa Presupuestario E001 Impartición de Justicia Laboral.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2012). **Árbol de Problemas del Programa Presupuestario E001 Impartición de Justicia Laboral.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2012). **Informe anual de labores del Presidente de la JFCA 2012.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2012). **Informe de avance mensual presupuestal.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2013). **Informe de avance mensual presupuestal.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2013) **Matriz de Indicadores para Resultados JFCA.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2014). **Modelo de Términos de referencia para la Evaluación de Procesos del Programa E001 Impartición de Justicia Laboral establecida en el Programa Anual de Evaluación 2014.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2014). **Nota Informativa sobre la Revisión y Actualización de la MIR.**



Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2014). **Relación de personal adscrito por Junta.**

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2014). **Situación Operativa por Juntas Federales.**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años). **Cuenta de la Hacienda Pública Federal.**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años). **Informes Trimestrales Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.** Varios trimestres.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). **Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos.**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). **Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). **Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos.**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). **Programa Anual de Evaluación 2014.**

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2010). **Manual de Organización y Procesos de la Unidad de Funcionarios Conciliadores.** 25 de enero de 2010.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2012). **Cuadro comparativo. Disposiciones de Ley Federal de Trabajo anteriores y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.**

Secretaría de la Función Pública (2008). **Herramientas para el Análisis y Mejora de Procesos.**

Silva Méndez, Jorge Luis (2012). **Evaluación externa de Consistencia y Resultados del Programa E001 Impartición de Justicia Laboral. Informe Final.**



11. ANEXOS

ANEXO I. Propuesta de Modificación a la Normatividad

A continuación se presentan estas propuestas en el formato establecido por los TdR.

| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias): | Se recomienda decir: | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|--------------------------|---|--|--|--|--|
| Constitucional | Competencia de las autoridades laborales | Criterios de Jurisprudencia, como la 1/96 han ampliado la competencia de la JFCA, lo que ha incrementado la presentación de demandas | Adecuar la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123, de conformidad con los criterios de Jurisprudencia | Acceso a la justicia pronta al contar con reglas claras de competencia. Reducción en el número de juicios ante autoridad incompetente. Ahorro de recursos, humanos y materiales en la atención de este tipo de expedientes. Reduce la dilación en la resolución de los juicios. | La aprobación del Poder Legislativo, por ser una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Ley Reglamentaria | Competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje | Los criterios de Jurisprudencia, como la 1/96 han ampliado la competencia de la JFCA, lo que ha incrementado la presentación de demandas | Adecuar los Títulos Once y Catorce, en sus capítulos III y II, respectivamente, de la LFT de conformidad con los criterios de Jurisprudencia | Acceso a la justicia pronta al contar con reglas claras de competencia. Reducción en el número de juicios ante autoridad incompetente. Ahorro de recursos, humanos y materiales en la atención de este tipo de expedientes. Reduce la dilación en la resolución de los juicios. | La aprobación del Poder Legislativo, en virtud de que la LFT fue reformada en el 2012 después de casi 30 años de debate. La elaboración de la iniciativa respectiva y su presentación a través de un legislador o un grupo parlamentario. |
| Reglamentaria | Adicionar en el | Debido al rezago en la | Adicionar en el | Acceso a la | La elaboración del |



| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias): | Se recomienda decir: | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|--------------------------|---|---|---|--|---|
| | Reglamento Interior de la Junta Federal la figura de las Mesas de Radicación Rápida | resolución de expedientes, la Junta creó la figura de la Mesas de Radicación Rápida, como medida para abatirlo, obteniendo resultados aceptables. | Reglamento de la Junta un Capítulo XIII, Titulado como "De las Mesas de Radicación Rápida", a efecto de contemplar dentro de la estructura de la Junta dichas Mesas e incorporarlas de manera obligatoria en todas las Juntas especiales. | <p>justicia pronta al cumplir con los plazos previstos en la Ley para la recepción, emisión del primer acuerdo y la celebración de la primera audiencia.</p> <p>Combate de manera directa la dilación en la resolución de los juicios.</p> <p>Reduce los plazos en la resolución de los juicios.</p> <p>Ahorro de recursos, humanos y materiales al realizar todas las actividades en los plazos previstos por la Ley.</p> | <p>proyecto de reforma del Reglamento y someterlo a su aprobación.</p> <p>La asignación de presupuesto y gestiones necesarias para contar con mayor personal que sería destinado para esa área y su funcionamiento.</p> |
| Ley Reglamentaria | Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. | Los criterios de Jurisprudencia, como la 1/96 han limitado la competencia de la TFCA, lo que ha incrementado el reenvío de expedientes a la JFCA para el conocimiento y resolución de los mismos. | Adecuar el Título Séptimo, capítulo II de la LFTSE de conformidad con los criterios de Jurisprudencia | <p>Acceso a la justicia pronta al contar con reglas claras de competencia.</p> <p>Reducción en el número de juicios ante autoridad incompetente.</p> <p>Ahorro de recursos, humanos y materiales en la atención de este tipo de expedientes.</p> <p>Reduce la dilación en la resolución de los juicios.</p> | <p>La aprobación del Poder Legislativo,.</p> <p>La elaboración de la iniciativa respectiva y su presentación a través de un legislador o un grupo parlamentario.</p> |
| Ley Reglamentaria | Conciliación ante la JFCA | La LFT previene en la sustanciación de los juicios una etapa de Conciliación, la cual se encuentra limitada a una invitación a las partes para resolver el | Adicionar al Título Catorce, capítulos XVII de la LFT, disposiciones que autoricen a la junta para convocar a | <p>Fomenta la solución de conflictos entre trabajadores y empleadores.</p> <p>Reduce el rezago</p> | La aprobación del Poder Legislativo, en virtud de que la LFT fue reformada en el 2012 después de casi 30 años de debate. |



| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias): | Se recomienda decir: | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|--------------------------|--|--|--|--|--|
| | | conflicto. | pláticas conciliatorias previas a la celebración de la primera audiencia a efecto de las partes conozcan los beneficios de celebrar un convenio. | de los juicios. Incrementa la productividad de la Junta y se refleja en el cumplimiento de los objetivos del programa evaluado. Se da cumplimiento al mandato legal de acceso a una justicia pronta y expedita. Impacta en un mejor aprovechamiento de los recursos, humanos y materiales. | La elaboración de la iniciativa respectiva y su presentación a través de un legislador o un grupo parlamentario. |
| Ley Reglamentaria | Reserva para que la Junta emita acuerdos con posterioridad a una diligencia. | La LFT vigente limita la facultad de la Junta para reservarse el dictado de un acuerdo, debiendo resolver en el momento cualquier situación que se le presente, lo que genera diversas violaciones procesales que motivan la interposición de Juicios de amparo, aumentando la carga de trabajo de la Junta. | Adicionar al Título Catorce, capítulos XIII de la LFT, disposiciones que autoricen a la Junta para reservarse resolver sobre una petición o asunto que implique un análisis puntual a fin de evitar violaciones al procedimiento y posibles nulidades posteriores. | Reduce las violaciones en el procedimiento. Reduce la carga de trabajo, al evitar la interposición de Juicios de Amparo. Fomenta la solución de conflictos entre trabajadores y empleadores de manera clara y debidamente sustentada. Aumenta la calidad de las resoluciones y a su vez reduce la posibilidad de que las mismas sean revocadas con posterioridad. Incrementa la productividad de la Junta y se refleja en el cumplimiento de | La aprobación del Poder Legislativo, en virtud de que la LFT fue reformada en el 2012 después de casi 30 años de debate. La elaboración de la iniciativa respectiva y su presentación a través de un legislador o un grupo parlamentario. |



| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias): | Se recomienda decir: | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|--------------------------|---|--|--|---|---|
| | | | | <p>los objetivos del programa evaluado.</p> <p>Impacta en un mejor aprovechamiento de los recursos, humanos y materiales.</p> <p>Fomenta la capacitación del personal de la Junta.</p> | |
| Ley Reglamentaria | Facultad de la Junta para ordenar diligencias para mejor proveer o que juzgue convenientes. | La LFT vigente autoriza a cualquiera de sus integrantes para ordenar la realización de diligencias, sin limitación alguna, lo que puede dar motivo para que en cualquier asunto se solicite de manera discrecional la realización de diligencias sin una justificación real. | Adicionar al Título Catorce, capítulos XVII de la LFT, disposiciones que limiten a los integrantes de la Junta ordenar la realización de diligencias que juzgue convenientes, siempre y cuando se manifieste una razón válida, el propósito y en lo que repercutiría en el juicio para su resolución, a fin de evitar un manejo discrecional y arbitrario de esa atribución. | <p>Reduce las violaciones en el procedimiento.</p> <p>Reduce la carga de trabajo.</p> <p>Fomenta la solución de conflictos entre trabajadores y empleadores de manera clara y debidamente sustentada.</p> <p>Aumenta la certeza y legalidad de las actuaciones de la Junta.</p> | <p>La aprobación del Poder Legislativo, en virtud de que la LFT fue reformada en el 2012 después de casi 30 años de debate.</p> <p>La elaboración de la iniciativa respectiva y su presentación a través de un legislador o un grupo parlamentario.</p> |



ANEXO II. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)

| Tema | | Fortalezas | Debilidades |
|-----------------|-----------------|--|--|
| | Internas | <p>La JFCA cuenta con elementos de planeación estratégica, misión, visión y metas.</p> <p>Los procesos son llevados a cabo en forma, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Organización y Procesos de la JFCA.</p> <p>Los procesos se encuentran vinculados al cumplimiento de los objetivos del Programa y a lo previsto en la LFT y en los instrumentos de planeación nacional, a pesar de que la mayoría de los procesos son muy tardados, la JFCA cumple con sus objetivos.</p> <p>Se cuenta con apoyo institucional por parte de la STPS, como es el proyecto de digitalización.</p> <p>Existe una adecuada articulación entre las diferentes fases del proceso, el personal jurídico y operativo tiene una buena comunicación, lo que permite vincular las distintas fases del proceso.</p> | <p>Prevalece en la estructural organizacional la autonomía con que funcionan las Juntas Especiales, jurídicamente fundamentada y operativamente justificada. No obstante, ello limita la consolidación, generalización y transversalización de estrategias como la mesa de radicación rápida, en la medida en que no se difunde y aprovecha la información y argumentos a favor de dichos procesos y esquemas de operación.</p> |
| Externas | | <p>Al nivel agregado de las áreas que participan en la operación del programa se cuenta con liderazgo, experiencia acumulada, aprendizaje y conocimiento de la problemática y población atendida.</p> <p>Se opera de forma cotidiana con un enfoque altamente resolutivo y de compromiso por parte del personal de mando, jurídico y operativo.</p> <p>Se tiene, de forma destacada, noción e iniciativa respecto de acciones de calidad e innovaciones que mejoran la gestión operativa del programa.</p> <p>Respecto al seguimiento, la JFCA tiene un sistema de indicadores y estadísticas a los que se da seguimiento a través de un sistema de evaluación propio.</p> <p>Se cuenta con una opinión comprensiva y buena percepción por parte de los despachos jurídicos, a través de los cuales los usuarios acceden a los servicios del programa. Ello proporciona un punto de vista razonable y externo sobre la situación del mismo.</p> <p>Está en marcha la actualización del manual de organización y procesos, el cual incorporará diversas causales de actualización</p> | <p>Ligado a lo antes señalado, si bien se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión, no está establecido que a la generación y rendición de dicha información siga necesariamente una toma de decisiones y un curso de acción. A su vez, se esperaría que una retroalimentación de ese tipo se reflejara en mejores niveles de los indicadores y reducción de su grado de dispersión, dando fe así de la eficacia de las estrategias instrumentadas y acreditándolas para nuevas decisiones a tomar.</p> <p>Debido a la variabilidad que se puede dar entre una Junta Especial y otra, e incluso entre el personal de una misma junta, las soluciones, estrategias y acciones de calidad para la mejora de los procesos no cuentan con las escalas suficientes para generar el impacto esperado sobre la atención de los usuarios.</p> <p>Se presenta insuficiencia de recursos requeridos para la entrega de servicios al nivel de tramos del proceso de impartición de justicia laboral.</p> |



| | | | |
|---------------|---|--|---|
| Oportunidades | <p>Reforzar la continuidad en el proceso de impartición de justicia laboral.</p> <p>Cubrir de forma suficiente los requerimientos de juicios en materia de conflictos laborales y de seguridad social en cada Junta Especial y segmento de la población atendida.</p> <p>Incentivar la Conciliación como medio para terminar de manera ágil y en los mejores términos posibles los juicios laborales, mediante la elaboración de convenios que beneficien a las partes y liberen de carga de trabajo a las Juntas Especiales.</p> <p>Elevar la calidad de las resoluciones emitidas por las Juntas Especiales, a través de la unificación de criterios jurídicos y técnicos que permitan elevar el nivel de confirmación de resoluciones por parte de los Tribunales Colegiados, con el objetivo de agilizar el proceso en la fase de Amparo.</p> <p>Proporcionar resoluciones de calidad, y de forma adecuada a las características de la actividad económica, flexibilidad del mercado laboral y equilibrio entre los factores productivos.</p> <p>Estandarizar los criterios utilizados en todas las Juntas Especiales.</p> <p>Disminuir los tiempos de las fases de Instrucción, Dictamen y Amparo con el fin de abatir los rezagos y evitar que se sigan acumulando con los expedientes que se integran a diario.</p> <p>Mejorar la calidad de los proyectos de laudo a fin de evitar que se presenten amparos directos y se prolonguen de manera indeterminada los juicios laborales.</p> | <p>Fortalezas/ Oportunidades</p> <p>Las fortalezas acreditan talento y esfuerzo desplegado por parte de los operadores del programa, quienes los utilizan cotidianamente para resolver los problemas de la impartición de justicia en asuntos individuales.</p> <p>Para lo anterior sería conveniente reforzar la formulación de objetivos estratégicos y estructurar programas de modernización para anticiparse a los actos, hechos u omisiones que ponen en riesgo el cumplimiento de los propósitos del programa. Asimismo, para mejorar la segmentación y especialización al nivel de los usuarios a atender y la división del trabajo. También, para canalizar y enfocar de forma óptima las capacidades con las que se dispone.</p> <p>En particular, es necesario desarrollar no sólo el enfoque resolutivo sino de consolidación de buenas prácticas y de reingeniería de procesos, que lleven al replanteamiento de las formas de brindar la atención. Lo anterior, debe permitir instrumentar cambios estructurales que generen mayor solvencia a mediano y largo plazos. Tal es el caso de la revisión de los ámbitos competenciales, digitalización de expedientes y trámites, oralidad de los juicios y la función de conciliación.</p> <p>Lo antes señalado coincide en el tiempo con la actualización del manual de organización y procesos, lo cual aporta una nueva plataforma para actualizar y modernizar las formas de operar.</p> | <p>Debilidades/ Oportunidades</p> <p>Sin menoscabo de su autonomía, se requiere que las Juntas Especiales compartan buenas prácticas y las estandaricen.</p> <p>Se debe hacer un esfuerzo permanente para ubicar el mínimo común denominador que conduzca a procedimientos sistemáticos de actuación.</p> <p>Lo anterior orientado a una mayor continuidad, suficiencia y calidad de la atención de los asuntos individuales.</p> <p>Para ello, se debe auxiliar este proceso no sólo mediante instrumentos normativos, sino también metodológicos, como podría ser el caso de guías indicativas, no limitativas y didácticas, en temas como el desahogo de pruebas, la formulación de dictámenes o la conciliación.</p> <p>Cabe mencionar que estos instrumentos se deberán conceptualizar en el tenor de la ética deliberativa, actuar informado y refuerzo de los elementos que permitan al servidor normar su criterio y optimizar su actuación en función de las circunstancias. En todo caso, sería necesario que dependieran de un enfoque vinculatorio que incluso pudiera ser impugnante mediante acciones de amparo.</p> <p>De igual manera, se requiere una mayor comunicación, aprovechamiento de información para la toma de decisiones y transversalización de los procesos para abatir insuficiencias y desconexiones, asimismo para que la adecuada gestión operativa no dependa de personas en particular y para que se escalen las mejores prácticas para hacer frente a las oportunidades del programa.</p> |
|---------------|---|--|---|



| | | | |
|-----------------|---|--|--|
| Amenazas | <p>Ambitos competenciales complejos, cambiantes y que se han ampliado. A su vez, heterogeneidad en los tipos de asuntos y la forma de atenderlos.</p> <p>A la variabilidad que existe entre un tipo de asunto y otro, considerados por separado, se debe agregar que las combinaciones de dos o más tipos de asuntos que deben atender las Juntas Especiales en un lapso dado, generan a su vez cargas de trabajo que de forma conjunta implican volúmenes y complejidad fluctuantes.</p> <p>En función de la rama y empresa que atiende cada Junta Especial, éstas cuentan con una diversa escala de operación y participación, combinación e interacción de diferentes instancias y recursos para otorgar la atención a los usuarios. Ello determina diferentes grados de ocupación de la capacidad instalada y de aprovechamiento de los recursos disponibles.</p> <p>Prácticas de litigio que alargan los procesos de forma injustificada y generan incertidumbre respecto del curso de acción, plazos y resultados.</p> <p>Disposiciones en materia de amparo que han incrementado este tipo de eventos tanto directos como indirectos, que implican retrabajo o trabajo adicional y, en su caso, la no ratificación de las resoluciones de la JFCA.</p> <p>Necesidad de incrementar la efectividad de la impartición de la justicia laboral en asuntos individuales, sujeto a la restricción presupuestal y necesidades crecientes y versátiles por parte de trabajadores y empresas que deben solucionar sus conflictos.</p> <p>Generación de rezago histórico y acumulado en la atención de los asuntos individuales por una demanda de servicios que rebasa a la capacidad instalada, con una repercusión heterogénea por tipo de asunto y Junta Especial.</p> | <p>Fortalezas/ Amenazas</p> <p>Las fortalezas acreditan talento y esfuerzo desplegado por parte de los operadores, que utilizan cotidianamente para resolver los problemas de la impartición de justicia laboral que enfrenta el programa. Para lo anterior, sería conveniente reforzar el proceso de aprendizaje y conocimiento de su entorno y elementos estructurales que determinan el rumbo programa, detección de tendencias, eliminación de deficiencias recurrentes e inercias.</p> <p>En particular, ese conocimiento debe ser aprovechado para generar incentivos que eliminen la práctica de litigio que alarga los procesos de forma injustificada, y en su oportunidad aplicar y reforzar la regulación que la prohíbe y sanciona. Asimismo, debe ser aprovechado para evitar el riesgo de amparos indirectos y para garantizar la calidad de las resoluciones y mitigar el riesgo de que no sean ratificadas mediante el juicio de amparo, en el caso de los amparos directos.</p> <p>El liderazgo, experiencia acumulada, aprendizaje y conocimiento del personal de la JFCA debe ser encauzado mediante estrategias como la mesa de radicación rápida y la conciliación a fin de mitigar el riesgo de rezago en la atención de los asuntos.</p> <p>En congruencia con la delimitación de los ámbitos competenciales, la consolidación de estrategias y modernización de la operación, es necesario generar una estructura tipo de las Juntas Especiales, tanto funcional como orgánica. Dicha estructura debe ser suficientemente flexible y tener capacidad de respuesta para atender la demanda de servicios y evitar el rezago en la atención.</p> <p>A modo de aprovechar el liderazgo, experiencia acumulada, aprendizaje y conocimiento y generar una sinergia al interior de la JFCA, y así compensar desequilibrios entre la demanda de servicios y la capacidad instalada, se requiere seguir propiciando la colaboración entre las áreas centrales y las Juntas Especiales y de éstas entre sí.</p> <p>Es necesario canalizar el liderazgo, experiencia acumulada, aprendizaje y conocimiento a estrategias y formas de operar costo-efectivas, en el caso de aquéllas que requieran de soporte presupuestal.</p> <p>En la medida de lo posible estos supuestos deben quedar documentados en el manual de organización y procesos de la JFCA.</p> | <p>Debilidades/ Amenazas</p> <p>Se requiere formalizar un plan de acción y programa de modernización en el que las áreas a cargo del programa establezcan prioridades y compromisos a corto y mediano plazos para atender las amenazas y resolver las debilidades, estableciendo horizontes congruentes, viables y sujetos a monitoreo, a fin de generar sinergia de forma progresiva, que no se pierdan los avances logrados y que ello sea acorde a la planeación estratégica institucional.</p> <p>Cabe mencionar que la profundización de las debilidades comprometería y afectaría la capacidad para resolver las amenazas y las áreas de oportunidad.</p> <p>Particularmente, ello se reflejaría en el riesgo de que la capacidad instalada se vea colapsada por la demanda de servicios y se acreciente el rezago histórico y actual en la atención de los asuntos individuales.</p> |
|-----------------|---|--|--|



ANEXO III. Recomendaciones

A) Estrategias resolutivas

| Proceso | Recomendación | Breve análisis de viabilidad de implementación | Principales responsable de la implementación | Situación actual | Efectos potenciales esperados | Medio de verificación | Nivel de priorización (Alto, Medio, Bajo)* |
|--|--|--|---|---|--|-----------------------------------|--|
| Organización de la JFCA | Se recomienda reasignar las cargas de trabajo de la JFCA | A través del registro del número de expedientes, complejidad y personal con que cuenta cada Junta Regional, se haría el balanceo de cargas de trabajo. Altamente viable, voluntad de acuerdos entre el Presidentes Regionales Presidente de la JFCA | Presidente de la JFCA | Hay importantes desequilibrios en las cargas de trabajo de cada una de las Juntas que integran la JFCA | Homogeneización de cargas de trabajo que permitirá abatir rezagos | Informe de labores del Presidente | Alto |
| Formulación de la MIR: Propósito | Se recomienda utilizar cifras de periodos equivalentes para su cálculo, para evitar que sus valores excedan el 100%. | Totalmente viable, solo se redefine el criterio de construcción del índice | Coordinación General de Administración | Porcentaje de asuntos individuales y colectivos resueltos a través de la conciliación y el arbitraje. Toma en consideración todos los asuntos resueltos independientemente del año de inicio del expediente | Mejor percepción de los asuntos resueltos | MIR | Medio |
| Formulación de la MIR: Indicador de Componente | Se recomienda utilizar cifras de periodos equivalentes para su cálculo, para evitar que sus valores excedan el 100%. | Totalmente viable, solo se redefine el criterio de construcción del índice | Coordinación General de Administración | Toma en consideración todos los asuntos resueltos independientemente del año de inicio del expediente. Distorsiona los avances anuales, al mezclar expedientes rezagados con no rezagados. | Mejor percepción de los asuntos resueltos | MIR | Medio |
| Mesas de radicación rápida | Implementar mas MRR (generalizar su operación) | Se necesita capacitar y reorganizar personal ya existente dentro de cada Junta | Presidencias de las Juntas Regionales | La radicación de expedientes con MRR es en un lapso de 1-2 días, sin ellas de 3-5 días. | Se garantizaría una mejor y más rápida distribución de expedientes. | Informe de labores | Alto |
| Conciliación | Privilegiar la conciliación | Para llevarla a buen término se necesita mayor presupuesto en personal, y la viabilidad dependerá de ello y una reorganización del personal de éste tipo en toda la JFCA. | Presidencias de las Juntas Regionales Secretaría General de Asuntos Individuales | Hay muy pocos funcionarios conciliadores que estén haciendo realmente la tarea para que fueron | En la medida que se concilien la mayor proporción posible de casos, se agilizará el proceso y se hará más rápida y expedita la | Indicador de conciliación | Alto |



| Proceso | Recomendación | Breve análisis de viabilidad de implementación | Principales responsable de la implementación | Situación actual | Efectos potenciales esperados | Medio de verificación | Nivel de priorización (Alto, Medio, Bajo)* |
|------------------------------------|--|--|--|--|--|----------------------------------|--|
| | | | | encomendados | impartición de justicia laboral. | | |
| Creación de infraestructura | Es necesario se instalen áreas especiales donde las partes concilien. | Considerando las buenas prácticas de la Unidad de Conciliadores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social si se acredita la necesidad de estos espacios. | Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales. Dirección de Recursos Financieros y Servicios Generales | Espacios físicos insuficientes, para celebración de audiencias, conciliaciones y para los mismos empleados de las Juntas, los cuales en muchos casos están hacinados. | Con estas áreas especiales, se creará un ambiente de privacidad y tranquilidad, que propiciará la conciliación. | Espacios físicos acondicionados. | Alto |
| Actualización de normatividad | Revisar y actualizar el Manual de Organización y Procesos de la JFCA, con el fin de que se adecue a las reformas de la LFT y al contexto actual. | Es imperativa, estaba en marcha al momento de la evaluación. | Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales. | El Manual de Organización y Procedimientos ha quedado rebasado por los cambios en la LFT, lo que entorpece los procedimientos en las distintas fases. | Con la actualización del Manual de Organización y Procedimientos se mejoraran los procedimientos, ya que al armonizarlos con las reformas de la LFT, se agilizarán los procesos. | Manual emitido. | Alto |
| Administración de recursos humanos | Evaluación y reconocimiento al personal, de acuerdo al logro de metas otorgando un estímulo por su desempeño durante el año. | Es pertinente desahogar cargas de trabajo con personal que tenga la experiencia y conocimientos sobre el tema, respecto de la opción de incorporar personal adicional de nuevo ingreso. | Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales Subcoordinación de Administración de Personal | El personal carece de incentivos extras que incrementen su productividad y calidad del trabajo, por lo que trabajan de manera rutinaria, descuidando la calidad y agilidad de su trabajo. | Al tener un incentivo al final del año de acuerdo a su productividad, el personal será motivado a trabajar de manera ágil y eficiente, elevando así la calidad de su trabajo, lo que repercutirá en los procesos y en el abatimiento de los rezagos. | Evaluación al personal | Medio |
| Capacitación | Dar cursos de capacitación para el personal de acuerdo a las funciones específicas de su puesto. Especialmente en la materia jurídico-práctica. | El personal cuenta ya con un considerable nivel de profesionalización, conocimientos y experiencia y demuestra que los pone en práctica para resolver las problemáticas que enfrentan, siendo de utilidad. | Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales | Parte del personal se encuentra desactualizado, frente a un contexto de constantes avances tecnológicos, así como por las reformas a la Ley Federal del Trabajo y dinamismo de la materia laboral. | La capacitación enfocada a las funciones específicas del personal operativo y jurídico, incrementará la productividad del personal y mejorara los procesos. | Cursos de capacitación | Alto |



B) Consolidación

.....

| Proceso | Recomendación | Breve análisis de viabilidad de la implementación | Principales responsable de la implementación | Situación actual | Efectos potenciales esperados | Medio de verificación | Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)* |
|----------------------------|--|--|---|---|---|-----------------------|--|
| Mesas de radicación rápida | Decidir en dónde se replicará el proceso de MRR en las Juntas Especiales que aún no lo instrumentan. | Se promovería la adhesión de más Juntas Especiales a este esquema, con base en criterios de importancia relativa, exposición al riesgo de sobrecarga de trabajo, necesidad y oportunidad. Se instrumentaría a partir de acciones de consulta y consenso con respecto a la autonomía de las Juntas Especiales. | Presidente de la JFCA Juntas Especiales Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales | Situación mixta de Juntas Especiales en donde ha sido instrumentada con buenos resultados y el resto de Juntas Especiales que aun no la adoptan. | Mayor celeridad y menos discrecionalidad en este primer tramo de la atención, lo cual desahoga tramos subsecuentes del proceso de atención. | Proyecto | Alto |
| Conciliación | Decidir en dónde se propagará la función de Conciliación en las Juntas Especiales. | Se promovería el desarrollo de la función en juntas, con base en criterios de importancia relativa, exposición al riesgo de sobrecarga de trabajo, necesidad y oportunidad. Se instrumentaría en cumplimiento de lo previsto por la ley. | Presidente de la JFCA Juntas Especiales Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales | A pesar de su peso relativo predominante en la relación convenios respecto a resoluciones, hay juntas y tipos de asuntos en los cuales tiene una presencia menor. | Resolución de los conflictos laborales por la vía administrativa sin atravesar los rígidos plazos y condiciones de los juicios. | Proyecto | Alto |

C) Reingeniería de procesos

| Proceso | Recomendación | Breve análisis de viabilidad de la implementación | Principales responsable de la implementación | Situación actual | Efectos potenciales esperados | Medio de verificación | Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)* |
|---|--|---|--|---|---|-----------------------|--|
| Macro proceso de Justicia Laboral y proceso de distribución de ámbitos de competencia | Revisar los ámbitos de competencia de la JFCA y entre las Juntas Especiales. | Se revisaría el ámbito de competencia en materia de seguridad social, con la opción de escindirlo del perímetro de la JFCA o bien ubicarlo en una división funcional al nivel de los asuntos individuales y colectivos. | Presidente de la JFCA | Sobrecarga de trabajo por la ampliación de competencias. | Especialización del trabajo, atribuciones compactas y acotadas. Segmentación más adecuada del público usuario. | Proyecto | Alto |
| Alcance transversal | Ajustar los procesos conforme a las posibilidades que aportará la digitalización de expedientes y trámites | Actualmente está en marcha la digitalización de expedientes. | Presidentes de las Juntas Especiales | Manejo manual de documentación, altamente dependiente de la búsqueda en archivos físicos. Baja capacidad de compartir vistas de la documentación | Mayor velocidad en la búsqueda y consulta de expedientes. | Proyecto | Alto |
| Alcance transversal | Ajustar los procesos al principio de oralidad de los juicios. | Se reduciría al mínimo indispensable el uso y manejo de documentos. | Presidente de la JFCA Juntas Especiales Secretaría | Elevado uso de recursos y tiempo en la generación y manejo de | Operar con base en los principios de concentración, sencillez y economía. | Proyecto | Alto |



| Proceso | Recomendación | Breve análisis de viabilidad de implementación | Principales responsable de la implementación | Situación actual | Efectos potenciales esperados | Medio de verificación | Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)* |
|----------------------------|--|--|---|--|---|---|--|
| | | | General de Conciliación y Asuntos Individuales | documentos vinculados a los juicios. | | | |
| Mesas de radicación rápida | Llevar a cabo las acciones específicas encaminadas a la designación de responsables únicos e identificados para cada actividad; asignación equitativa de las demandas a cada una de las Juntas que las van a atender; supervisión de la mesa de actuários; zonificación y sincronización de las diligencias de notificación; realización de visitas de verificación; formulación de registros en el libro de gobierno. | Existen evidencia suficiente y competente para acreditar la eficiencia y eficacia del proceso de mesa de radicación rápida y de la conveniencia de que se aplique a otras Juntas Especiales. | Presidente de la JFCA Juntas Especiales Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales | Necesidad de radicar con mayor agilidad. Toda vez que este tramo del proceso acredita la atención a la demanda de servicios de justicia laboral, la cual recae por entero en la propia JFCA. | Celeridad en el proceso y reducción de la discrecionalidad en el trámite de radicación. | Actualmente, mediante los indicadores relativos a la instrucción, aunque se requieren específicos para la fase de radicación. | Alto |
| Conciliación | Llevar a cabo las acciones específicas para sistematizar la función de conciliación a fin de que las partes suscriban un convenio y se evite o bien, se interrumpa el juicio para dirimir los conflictos laborales. | La ley lo hace prioritario. | Presidente de la JFCA Juntas Especiales Secretaría General de Conciliación y Asuntos Individuales | Si bien no es un procedimiento básicamente administrativo requiere | Resolución de los conflictos laborales por la vía administrativa sin atravesar los rígidos plazos y condiciones de los juicios. | Indicadores de convenios | Alto |



ANEXO IV. Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión

Derivado del análisis del sistema utilizado por el *Programa* para el monitoreo de su gestión, se hacen recomendaciones respecto de la MIR del *Programa*, generales del mismo sistema y de indicadores específicos a incorporar en el mismo.

Recomendaciones respecto de la MIR

Se resumen las recomendaciones del apartado II.5. Para mayor detalle respecto de las sugerencias específicas, se recomienda la revisión de dicho apartado.

1. Ajustar la definición de los objetivos de Fin y Propósito;
2. Incluir actividades desagregadas que incluyan todos los procesos; y
3. Ajustar indicadores y supuestos.

Recomendaciones generales

Aunque existe evidencia documental de que el proceso de recolección de información que tiene instrumentado el PP E001 “Impartición de Justicia Laboral”, tiene lugar de manera sistemática, no es clara la forma en que la construcción de indicadores a partir de este sistema puede incidir en el planteamiento de acciones que permitan mejorar dicho Programa evaluado. La principal salida de este sistema es la integración de un informe global del comportamiento de la JFCA, pero no se identifica las áreas de oportunidad que han podido ser atendidas con base en los reportes mencionados.

Existe una preocupación patente respecto al tema de los rezagos de los asuntos en trámite, el cual no ha podido ser resuelto en virtud de que la carga de trabajo de las Juntas no permite que el personal atienda todos los asuntos a los que es necesario dar cauce de manera oportuna.

1. Aclarar la forma en que el Informe Mensual de Labores detecta áreas de oportunidad que permitan mejorar el Programa;
2. Incorporar al Informe Mensual de Labores las áreas de oportunidad que se detecten, las acciones para aprovecharlas y sus resultados;
3. También es deseable incorporar información relativa a la operación de la MRR, que muestre su funcionalidad, para tener elementos que fomenten su adopción por parte de aquellas Juntas Especiales que aún no han sido incorporadas a este esquema;
4. Alinear al Informe Mensual de Labores con los objetivos, indicadores, metas y resultados de la MIR del *Programa*;
5. Es necesario que en el sistema de información y los reportes respectivos se desglose el tramo de control relativo a la radicación, ya que actualmente figura inmerso en el



tramo de instrucción, por lo mismo no es posible identificar el número de asuntos que atraviesa dicho tramo particular y el tiempo que dura el mismo; y,

6. Establecer en el sistema de información y los reportes respectivos el desglose de los tipos de convenios, ya sean fuera y dentro de juicio, tal como ya figuran actualmente; pero también si son parciales o totales y el concepto sobre el cual convienen las partes (reinstalación, indemnización, reconocimiento de accidente de trabajo, preferencia de derechos, etc.). Además de dichos atributos se debe controlar lo relativo al monto y plazo estipulados.

Recomendaciones sobre inclusión de Indicadores

Por las razones expuestas, adicionalmente a los indicadores obtenidos a través del Informe Mensual de Labores, se recomienda incorporar los siguientes.

1. Tiempo promedio de realización de la primera audiencia

- **Proceso / Temática:** Radicación de demanda
- **Método de cálculo:** Suma del número de días que toma la primera audiencia de cada demanda / Número total de demandas
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** El inicio del proceso de la demanda determina en gran parte el curso que seguirá en los siguientes meses. La realización de la primera audiencia debe tomar, por Ley, a lo más quince días después de haber sido recibida la demanda. Por esta razón, como un principio básico de respeto a los derechos de los demandantes, las Juntas deben convocar a las partes en los tiempos especificados. Por lo tanto, este indicador es una medida útil para dar seguimiento a esta fase del proceso de procuración de justicia.
- **Cuantificación:**
 - Datos hipotéticos
 - 1 demanda que tarda 45 días en celebrar la primera audiencia
 - 1 demanda que tarda 30 días en celebrar la primera audiencia
 - 1 demanda que tarda 21 días en celebrar la primera audiencia
 - Cálculo del indicador
 - $RD=(45+30+21)/3=96/3=32$ días

2. Índice de demandas resueltas

- **Proceso / Temática:** Resolución.
- **Método de cálculo:** [Total de demandas terminadas en el año t / Total de demandas recibidas en el año (t-1)] *100
- **Periodicidad:** Anual



- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** Las Juntas deben evitar, en la medida de lo posible, que las demandas tomen demasiado tiempo para ser resueltas. Esta medida es útil para indicar la eficiencia de cada Junta para resolver los asuntos de su competencia en un tiempo aproximado de un año en promedio.
- **Cuantificación:**
 - Demandas terminadas en 2013: 87,800
 - Demandas recibidas en 2012: 90,796
 - Cálculo del indicador
 - $IDR = (90,796/87,800) \times 100 = 103.41$

3. Porcentaje de demandas resueltas en un año o menos

- **Proceso / Temática:** Resolución.
- **Método de cálculo:** [Número de demandas recibidas en el mes i de año $(t-1)$ / Número de demandas resueltas hasta el mes i del año t recibidas en el mes i del año $(t-1)] * 100$
- **Periodicidad:** Mensual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** Las Juntas deben evitar, en la medida de lo posible, que las demandas tomen demasiado tiempo para ser resueltas. Esta medida es útil para indicar la eficiencia de cada Junta para resolver los asuntos de su competencia en un tiempo máximo de un año.
- **Cuantificación:**
 - Demandas recibidas en Diciembre de 2012: 5,352 (Dato real)
 - Demandas resueltas hasta Diciembre de 2013 de Demandas recibidas en Diciembre de 2012: 2,435 (Dato hipotético)
 - Cálculo del indicador
 - $DR = (2,435/5,352) \times 100 = 45.49\%$

4. Índice de rezago

- **Proceso / Temática:** Rezago.
- **Método de cálculo:** [Número de demandas recibidas anterior al año $(t-1)$ / Total de demandas resueltas en el año t de demandas recibidas antes de $(t-1)] * 100$
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** La resolución de las demandas que tienen dos años o más de haber sido ingresadas a la Juntas debe ser de atención prioritaria. Este



indicador será útil hasta que el rezago no sea un foco rojo en el trabajo cotidiano de las juntas.

- **Cuantificación:**
 - Número de demandas recibidas antes de 2013: 715,460
 - Número de demandas resueltas hasta 2013 de demandas recibidas antes de 2013: 667,206
 - Cálculo del indicador
 - $IR=(715,460/667,206)\times 100=107.23$

5. Índice de amparos

- **Proceso / Temática:** Amparos.
- **Método de cálculo:** Número de amparos tramitados por casos del año t / Total de amparos concedidos por casos del año t
- **Periodicidad:** Anual
- **Responsable:** Junta Especial
- **Justificación.** La gran cantidad de amparos que reciben las Juntas por inconformidades del proceso o del laudo es una carga de trabajo importante, sobre todo que procede de asuntos que se suponía ya terminados. Por esta razón, es necesario contar con los elementos suficientes para poder responder a los requerimientos señalados por los juicios de amparo, para que sólo una pequeña parte de estos sean procedentes.
- **Cuantificación:**
 - Datos hipotéticos
 - Número de amparos tramitados por casos del 2013: 14,350
 - Total de amparos concedidos por casos del 2013: 8,520
 - Cálculo del indicador
 - $IA=14,350/8,520=1.68$



ANEXO V. Ficha de Identificación del Programa

| Tema | Variable | Datos |
|---------------------------------------|---|--|
| Datos Generales | Ramo | 14 Trabajo y Previsión Social |
| | Institución | Junta Federal de Conciliación y Arbitraje |
| | Dependencia | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| | Unidad Responsable | 110 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje |
| | Clave Presupuestal | E001 |
| | Nombre del Programa | Impartición de Justicia Laboral |
| | Año de Inicio | En el año de 1927; 1929 con base Constitucional. |
| | Responsable titular del programa | Presidente Mtro. Diódoro José Siller Argüello |
| | Teléfono de contacto | 50 03 10 00 extensiones 1600 y 1601 |
| Correo electrónico de contacto | d.siller@stps.gob.mx | |
| Objetivos | Objetivo general del programa | Contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción de competencia federal mediante la instancia que conoce y resuelve los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas. |
| | Principal Normatividad | Ley Federal del Trabajo, Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. |
| | Meta Nacional del PND con la que está alineado ³⁴ | Meta Nacional 4; que está asociado a un "México Próspero". |
| | Objetivo del PND con el que está alineado | Objetivo 4.3 "Promover el empleo de calidad". |
| Tema del PND con el que está alineado | Tema 2.4 "Promoción del Empleo y la Paz Laboral" el cual es parte del PND del sexenio anterior. | |

³⁴ Los elementos programáticos del Plan Nacional de Desarrollo 2103-2108 se refieren a Metas, por lo cual se indica dicha categoría.



| Tema | Variable | Datos |
|----------------------------|--|--|
| | Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado | Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 |
| | Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado | Objetivo Sectorial 4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procuración e impartición de justicia laboral. |
| | Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado | Indicadores del Objetivo Sectorial 4, del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de conciliación de los asuntos individuales • Índice de estallamiento de huelgas |
| | Propósito del programa (MIR 2014) | Las empresas privadas de competencia federal y los organismos descentralizados del Gobierno Federal cuyo régimen laboral se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional y los trabajadores a su servicio, cuentan con una instancia para resolver sus diferencias laborales |
| Población Potencial | Definición | La población potencial son todos aquellos trabajadores y patrones que laboran y operan en alguna empresa privada u organismo descentralizado de competencia federal (es decir, aquellas ramas industriales y empresas establecidas en el artículo 123 Constitucional y el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo). Asimismo, se incluye dentro de esta población a los derechohabientes de seguridad social, entendiéndose como derechohabiente a todos los asegurados y pensionados que corresponden a las ramas industriales y empresas que son competencia de la JFCA y a los beneficiarios de ambos. Lo anterior debido a que todos estos individuos o colectividades son susceptibles de entrar en un conflicto laboral que puede ser resuelto mediante la conciliación y el diálogo. |
| | Unidad de medida | Número de trabajadores, patrones y derechohabientes. |



| Tema | Variable | Datos |
|------|----------------|--|
| | Cuantificación | <p>En primer lugar, se deben cuantificar los trabajadores de las ramas industriales y empresas administradas por el Gobierno Federal que son competencia de la JFCA.</p> <p>Para el caso de las ramas industriales, es factible obtener las cifras de los cálculos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).</p> <p>Alternativamente, se pueden obtener de las cifras de asegurados que publica el IMSS.</p> <p>Para ambas opciones, es necesario identificar la población que corresponde específicamente a las ramas a las que se acota la competencia de la JFCA.</p> <p>En el caso de las empresas, se consideró el total de trabajadores derechohabientes del ISSSTE.</p> <p>A los datos del personal ocupado o asegurado, se debe agregar la cuantificación de los pensionados y de los beneficiarios de asegurados y pensionados.</p> <p>En el caso de las empresas los datos se obtienen directamente (pensionados, familiares de trabajadores y familiares de pensionados).</p> <p>Para las ramas industriales el total de los pensionados y beneficiarios también debe corresponder a las mismas ramas industriales y empresas a las que se acota la competencia de la JFCA.</p> <p>En este sentido, se obtuvo el porcentaje que representa el personal ocupado o asegurado de las ramas de competencia de la JFCA respecto del total de personal y se aplicó a los totales de pensionados y beneficiarios (familiares de trabajadores y familiares de pensionados).</p> <p>Los datos para 2013 ascienden a 19,400,770 personas.</p> |



| Tema | Variable | Datos |
|-------------------------------|------------------|---|
| Población Objetivo | Definición | La población objetivo son todos aquellos individuos y colectividades que entran en un conflicto laboral |
| | Unidad de medida | Número de juicios o asuntos promovidos, relativos a las ramas y empresas de competencia de la JFCA, previstas en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo y 123 constitucional. El uso de esta unidad de medida implica que se convierta en un "proxy" de la población objetivo, pues no es totalmente equivalente el número de juicios o asuntos, al número de personas. Lo anterior debido a que una misma persona podría llegar a promover más de un asunto en un mismo ejercicio. Adicionalmente, sólo refleja el número de asuntos promovidos en un periodo determinado, respecto de los cuales se espera se concluya su atención. Como se aprecia, no refleja como tal, las personas que podrían llegar a requerir atención en un periodo determinado y que esperarían recibir servicios del programa. |
| | Cuantificación | Para la cuantificación, el PP levanta estadísticas mensuales a partir de los Informes Mensuales de cada Junta, en los cuales se captura el número de juicios promovidos. La población objetivo (total de asuntos individuales y colectivos recibidos) fue igual a 101,151 en 2012 y 93,388 en 2013. |
| Población Atendida | Definición | La población atendida constituye toda aquella que efectivamente recibió servicios del PP en el ejercicio fiscal correspondiente. |
| | Unidad de medida | La unidad de medida es el número de juicios o asuntos atendidos, diferenciando entre asuntos individuales y colectivos. El uso de esta unidad de medida implica que se convierta en un "proxy" de la población atendida, pues no es equivalente el número de juicios o asuntos, al número de personas. Lo anterior, principalmente, debido a que una misma persona pudo haber recibido atención con motivo de más de un asunto promovido. |



| Tema | Variable | Datos |
|--|--|--|
| | Cuantificación | La cuantificación de esta población se obtiene de forma mensual, con base en los Informes Mensuales de cada Junta, los cuales capturan el número de juicios atendidos. La población atendida (total de asuntos individuales y colectivos terminados) fue igual a 130,211 y 119,507 en 2012 y 2013, respectivamente. |
| Presupuesto para el año evaluado (2013, cifras en miles de pesos) | Presupuesto original | \$854,090.49 |
| | Presupuesto modificado | \$842,141.58 |
| | Presupuesto ejercido | \$842,124.28 |
| Cobertura Geográfica | Entidades Federativas en las que opera el programa | La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es la institución que ejecuta el PP E001 "Impartición de Justicia Laboral" y para ello funciona en Pleno o en 66 Juntas Especiales instaladas en ciudades de las 32 Entidades Federativas, con una cobertura federal, por estados o municipios, según sea el caso, así como por rama de la industria y empresas de competencia federal. |
| Focalización | Unidad territorial del programa | Junta Especial |



ANEXO VI. Ficha de Identificación y Equivalencia de Procesos

| Modelo General de Procesos | Número de secuencia | Procesos del <i>Programa</i> identificados por el evaluador |
|---|---------------------|--|
| Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa. | 1 | Planeación. |
| | 2 | Programación. |
| | 3 | Presupuestación. |
| Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus usuarios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado. | | No está presente para el <i>Programa</i> en específico, pero hay mecanismos institucionales. |
| Solicitud de servicios: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de servicio de los posibles usuarios. | | Está integrado en el proceso de entrega de servicios. |
| Selección de usuarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los usuarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado. | | No aplica. |
| Otorgamiento de servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los usuarios del programa. | 4 | Procesos de soporte de asuntos colectivos. |
| | 5 | Procesos de soporte de asuntos individuales. |
| | 6 | Procesos de amparo. |
| Distribución de servicios: Proceso a través del cual se envía los servicios del punto de origen (en donde se obtuvo dicho servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el usuario del programa). | | No aplica. |
| Entrega de servicios: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los usuarios o afiliados reciben los diferentes servicios. | 7 | Atención de asuntos colectivos. |
| | 8 | Atención de asuntos individuales. |
| Seguimiento a usuarios y monitoreo de servicios: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los servicios entregados a los usuarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado. | | No aplica. |
| Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los usuarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa. | 9 | Quejas, denuncias y responsabilidades |
| Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera. | 10 | Evaluación. |



ANEXO VII. Ficha técnica de la Evaluación

| Concepto | Descripción |
|--|---|
| Nombre del Programa: | Impartición de Justicia Laboral |
| Nombre de la Dependencia Responsable: | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| Nombre de la Entidad Responsable: | 110 "Junta Federal de Conciliación y Arbitraje" |
| Titular de la Unidad Responsable: | Mtro. Diódoro José Siller Argüello |
| Tipo de Evaluación: | Evaluación de Procesos |
| Responsable de la Contratación: | Junta Federal de Conciliación y Arbitraje |
| Forma de Contratación: | Adjudicación Directa (Art. 1º LAASSP) |
| Costo de la Evaluación y Fuente de Financiamiento | \$1,440,000.00. F.F. 1 (Recursos fiscales) |
| Forma de contratación de la instancia evaluadora | Convenio |
| Nombre de la instancia evaluadora | Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía |
| Nombre del coordinador de la evaluación | Mtro. Miguel Ángel González Guadarrama |
| Nombre de los principales colaboradores | Dra. Aleida Hernández Cervantes Dr. Cesar Octavio Vargas Téllez Mtra. Vanessa Stoehr Linowski Mtro. Alejandro León Ramos Mtro. Octavio Daniel Ríos Lázaro |
| Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación | Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Unidad de Evaluación de Programas del Sector Laboral) |
| Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación | Ing. Eduardo Felipe de Jesús Ordiales Yurrita. |



| Concepto | Descripción |
|---|--|
| Correo electrónico del responsable de dar seguimiento a la evaluación | eduardo.ordiales@stps.gob.mx |
| Número telefónico del responsable de dar seguimiento a la evaluación | 3000 2209 |