



JALISCO
GOBIERNO DEL ESTADO



Reporte: Justicia laboral, justicia transparente.

Análisis Jurimétrico

Junta Local de Conciliación
y Arbitraje del estado de
Jalisco

Abril, 2015

Introducción

1. ¿Hasta dónde evaluar al estado de derecho?	1
2. Resultados obtenidos	2
a. Actores	2
b. Abogados laboristas	4
c. Personal jurídico	31
d. Expedientes	74
3. Análisis de resultados	97
a. Actores	97
b. Abogados laboristas y personal jurídico	99
c. Expedientes	106
d. Recomendaciones	112
5.4.1 Eficientar el funcionamiento de la plantilla laboral	113
5.4.2 Capacitaciones	113
5.4.3 Participación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo	114
5.4.4 Aprovechamiento de tecnologías de la información (TICs)	114
5.4.5 Salas orales	114
5.4.6 Manual de derechos y obligaciones laborales	115
5.4.7 Sanciones eficaces y eficientes	115
6 Comentario a las recomendaciones	116
Nota metodológica	117
Bibliografía	118

Introducción

La impartición de justicia laboral es un adjetivo del derecho que ha cobrado relevancia durante los últimos años, debido a que las condiciones en que funciona han tenido cambios radicales. Principalmente, el que la tendencia del conflicto laboral haya transitado de un esquema colectivo a uno individual.

Como consecuencia de ese cambio, el funcionamiento de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje ha dado un cambio de 180 grados, ya que ahora es en esas instancias en donde se concentra principalmente el trabajo de los impartidores de justicia. Sin embargo, al parecer las condiciones en que operan no son las adecuadas para afrontar un cambio de esa dimensión.

Para estar en condiciones de contribuir en la atención de esta situación de cambio que pone en riesgo la impartición de una justicia de calidad, el primer paso es contar con un diagnóstico que describa qué es lo que realmente está sucediendo dentro de las juntas locales en este nuevo contexto, pero desde una perspectiva sistémica que contemple todos los elementos que ahí intervengan.

Lo anterior, debido a que si se pretendiera construir un edificio, instalar salas orales o reformar la ley y los reglamentos sin saber qué pasa, se correrán riesgos ya conocidos en otras materias y se tomarán decisiones que incentivarán la continuidad de un estado de derecho débil en un sistema en el que, ante las condiciones en las que desempeña, se abren fácilmente espacios a abusos para que cualquiera de las personas que intervienen puedan actuar con desapego a la ley sin consecuencias.

Por lo anterior, el presente diagnóstico ofrece una perspectiva de análisis en la que se reúnen todos los elementos que intervienen en la impartición de justicia laboral, a efecto de contar con una radiografía que permita entender qué es lo que está pasando en el día a día y a partir de ello formular recomendaciones que se sustenten en la evidencia y contribuyan en el desarrollo del derecho laboral cotidiano.

1. ¿Hasta dónde evaluar al estado de derecho?

Actualmente, México enfrenta un escenario de debilidad en diversas áreas relacionadas con el estado de derecho, con el correcto funcionamiento de aquellas instituciones que han sido creadas para regular conductas específicas a partir de la impartición de justicia. Esta situación no es nueva, no surgió hace un año, una administración o una década. Se trata de un problema que ha ido de la mano con la evolución histórica del país.

Una de esas áreas afectadas es la laboral. Disciplina del derecho que regula la convergencia de elementos indispensables para el desarrollo de condiciones de competitividad del país: el Estado, el trabajo y el capital.

Dada la importancia de esa disciplina para el desarrollo del país, en marzo de 2014 el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) presentó el proyecto denominado “*Por una mejor justicia laboral*”¹ que realizó con el apoyo USAID (por sus siglas en inglés). En dicho estudio se exponen algunos de los principales temas asociados a los problemas que hoy enfrentan las entidades federativas para impartir justicia laboral de calidad. Entre ellos están:

- Las condiciones de operatividad en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA).
- La eficacia de la ley.
- Los vicios legales que durante el desarrollo de un conflicto laboral abren espacio a la ausencia de certeza jurídica para patrones y trabajadores
- Corrupción.
- La ausencia de mecanismos que optimicen el funcionamiento de la JLCA como las salas orales.
- La falta de sanciones efectivas.
- La duración de los juicios laborales.
- El incremento del número de juicios durante los últimos años, o
- Un contexto de transición en el que, durante las últimas décadas, el paradigma del conflicto laboral colectivo, ha transitado hacia un esquema individual en el que el motivo del conflicto es principalmente por despido injustificado.

El planteamiento de este tipo de problemas ha puesto al descubierto nuevos retos metodológicos para analizar cómo refleja ese estado de derecho en la impartición de justicia laboral. Ha dado lugar a preguntas relativas a ¿Cómo poder ir más allá de los datos con los que hoy se cuenta? o ¿cómo entender mejor la realidad de lo que sucede en los procedimientos laborales? Es decir, ir más allá de lo que hoy se tiene con la información disponible que permite, por ejemplo, saber los tiempos en los que se emite un laudo laboral (resolución), el número de expedientes tramitados por año en una JLCA, qué presupuesto se le asigna, el número de capacitaciones que se imparten al personal jurídico cada año o

¹ Conferencia de prensa: <https://www.youtube.com/watch?v=1LPE5loQZwY> Consulta 10 abril 2015

cuántos acuerdos de conciliación se realizan, entre otros. Pero que en sustancia no describen qué está sucediendo realmente en la aplicación de la ley cuando una persona acude a las instalaciones de la junta a hacer valer sus derechos.

A partir de lo anterior y nuevamente con el apoyo de USAID, el IMCO realizó una segunda fase de análisis denominada “*Justicia laboral, justicia transparente*”, que tiene como objetivo principal contribuir en la toma de decisiones para mejorar de manera sustantiva la calidad de la impartición de justicia.

El sustento metodológico del estudio es el análisis jurimétrico² que se caracteriza principalmente por evaluar el funcionamiento de los procedimientos jurídicos a partir de diversas fuentes de información como:

- El marco normativo aplicable al procedimiento laboral,
- La percepción de todas las personas que intervienen en el procedimiento laboral (actores, abogados y servidores públicos), y
- El análisis de expedientes de procedimientos laborales totalmente concluidos.

Realizar un estudio con estas características requiere que por lo menos una entidad del país autorice el acceso a todos los insumos necesarios. Es así como el gobierno del estado de Jalisco se sumó a este gran esfuerzo de contribuir sustancialmente en mejorar la calidad con que se imparte la justicia laboral en el país, permitiendo el acceso a la JLCA con estricto apego a las condiciones metodológicas requeridas.

2. Resultados obtenidos

Para generar la información que se detalla en esta sección, se desarrollaron herramientas específicas en función de cada uno de los elementos que se evaluaron. Encuestas para usuarios, entrevistas para abogados laboralistas y servidores públicos adscritos a la JLCA, así como y una matriz de evaluación para expedientes laborales por despido injustificado.

2.1 Actores

Este es el primer eslabón que inicia el procedimiento laboral. Puede indistintamente por parte del patrón o del trabajador. En esta sección el objetivo fue recabar información de las condiciones generales que hay en la JLCA, según la percepción de aquellas personas que no son abogados ni expertos en litigio laboral (ciudadanos), pero que sin duda deben tener claridad de cuándo y para qué pueden acudir a esa instancia legal.

La encuesta se aplicó a un universo de 400 personas que cumplieron con los requisitos de no ser abogados, no laborar en la junta y que estuvieran dentro de las instalaciones de la JLCA al momento de la aplicación de la encuesta. Esto es lo que se obtuvo como resultados:

² González, Mendieta, Buscaglia y Moreno (2005) Segunda Edición 2006, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, México, Fontamara, Aquesta Terra Comunicación S.A. de CV y Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C. p.89

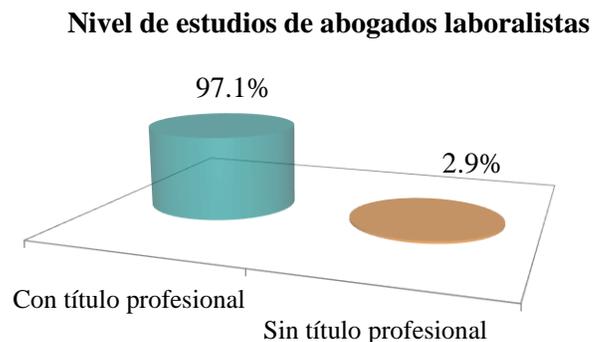
- **Acceso a la JLCA:** El primer paso para toda persona que demanda la protección de sus derechos laborales es acceder a la JLCA y para el 85.8% es lo más fácil.
- **Salas de juicios orales:** Jalisco aún no cuenta con salas de juicios orales. Sin embargo, el 25.3% afirmó conocerlas.
- **Abogado de oficio:** El servicio de abogado se debe ofrecer a todo actor, con independencia de que acepte o no sus servicios. Pero solamente se ofreció al 34.2%
- **Cobro por el servicio del abogado de oficio:** El 18% de los encuestados afirmó que se les pidió dinero para que el abogado de oficio le prestara sus servicios.
- **Cobro por el servicio de la JLCA:** El 23.3% de los actores afirmó que se le cobró por la prestación del servicio solicitado.
- **Falta de personal:** El 52.8% dijo que hace falta más personal en la JLCA.
- **Sanción a la falsedad del actor (demandante):** Para el 48.5% de las personas encuestadas sí hay una sanción cuando el actor incurre en falsedad.
- **Corrupción:** El 40.5% de los encuestados afirmó que hay corrupción en la JLCA.
- **Igualdad en el trato:** El 52.2% de los actores dijo que no hay igualdad en el trato por parte del personal de la JLCA.
- **Claridad en la notificación:** Ante la consulta reactiva a si es que le quedan claros sus derechos cuando se les notifica, el 57% dijo que no.
- **Pago por notificación:** El 26.5% manifestó haber pagado por la prestación de servicios de notificación de la JLCA.
- **Ofrecimiento de conciliación:** La posibilidad de conciliar debe estar presente en cualquier momento del procedimiento laboral. Pero al 44.5% no se le ofreció esa opción.
- **Retraso en ejecución de laudo:** Sin importar la causa, se les consultó si es que había retraso en la ejecución de los laudos. El 51.8% de los demandantes manifestó que sí la hay.
- **Retraso en la ejecución del laudo por culpa del personal:** El 47.5% afirmó que es por culpa del personal.

- **Efectividad (cumplimiento) en las sanciones:** Se les consultó si es que las sanciones que impone la JLCA son efectivas. El 56.5% dijo que no lo son.
- **Consulta de expedientes:** Para el 53% de los actores la consulta de expedientes no es ágil.
- **Consulta remota:** Ante la pregunta relativa a la posibilidad de realizar una consulta remota de los expedientes, el 79.2% dijo que no.

2.2 Abogados laboristas

En este apartado se exponen los resultados obtenidos en una entrevista aplicada a 102 abogados laboristas que ejercen su profesión habitualmente ante la JLCA de Jalisco. El objetivo fue recabar la percepción que tiene de las condiciones en las que dicha instancia presta sus servicios. Además, se les formularon algunas preguntas básicas que todo abogado debe conocer para evitar conductas sancionables por la ley durante el desarrollo de un procedimiento laboral. Por ejemplo, qué sanción hay para quienes incurren en falsedad o actos de corrupción.

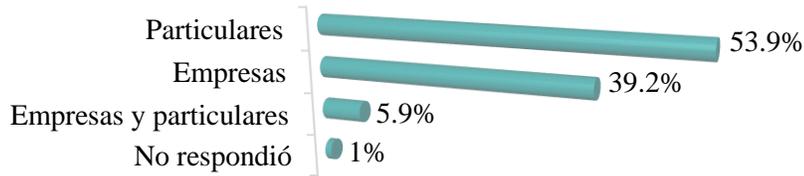
La ley exige cédula profesional para los abogados laboristas. Asimismo, permite la presentación de carta de pasante vigente.³ A continuación se observa que casi todos mencionaron contar con título profesional.



También mencionaron a quienes representan principalmente en los procedimientos laborales.

³ Artículo 692, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, Publicada el 1 de abril de 1970, última reforma el 12 de junio de 2015.

Representación de abogados laboralistas



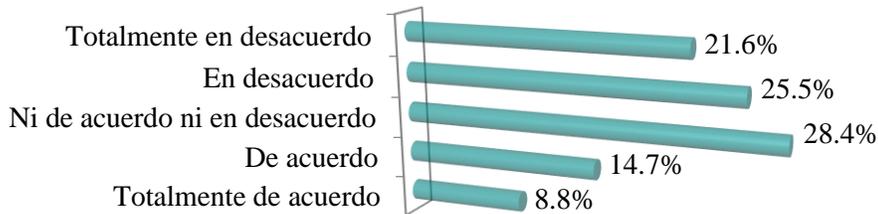
*Particulares: personas físicas

Finalmente, cabe mencionar en estos datos generales, que en ninguna de las entrevistas se coincidió con representantes de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de Jalisco (Procuraduría), pieza clave para que muchas personas tengan acceso a la justicia.

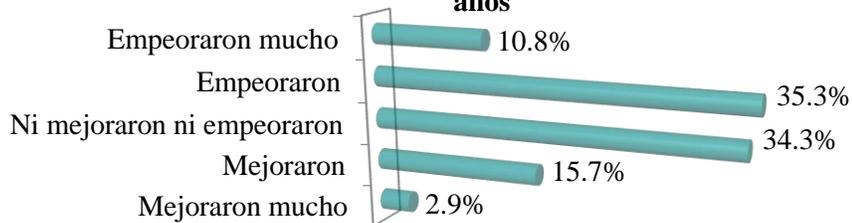
A continuación se muestra la percepción de abogados laboralistas respecto de los principales temas vinculados con justicia laboral de calidad.

- *Condiciones materiales de la JLCA*

La JLCA cuenta con las condiciones materiales necesarias y óptimas para su funcionamiento

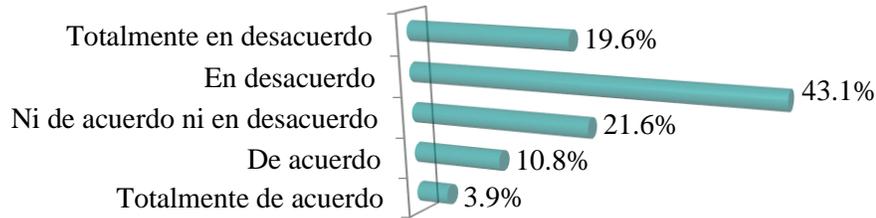


Condiciones de funcionamiento de la JLCA, en comparación con hace 2 años

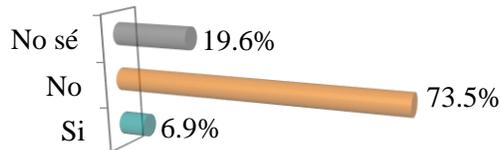


- *Suficiencia de las juntas*

El número de juntas es suficiente para impartir justicia laboral pronta y expedita



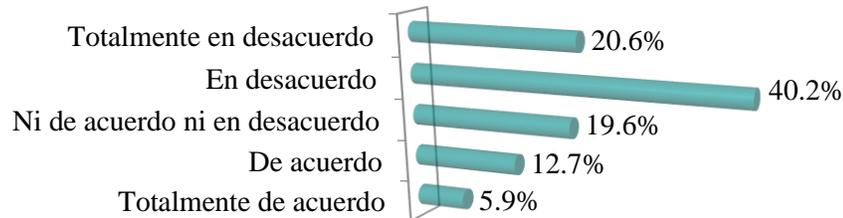
La JLCA cuenta con salas para juicios orales



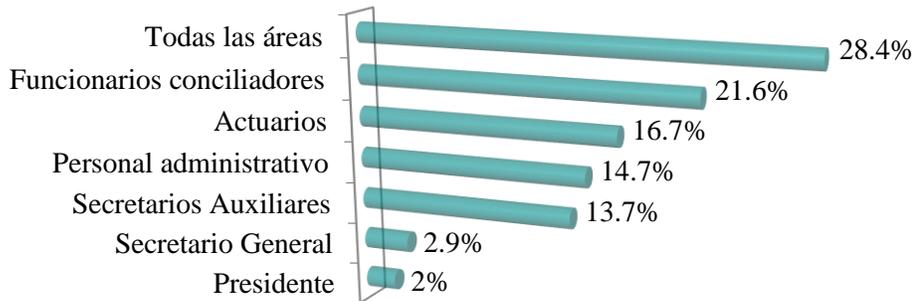
Se les pidió que en caso de haber respondido que sí en la pregunta anterior, mencionaran si las salas son abiertas al público en general. Solamente el 1% respondió que sí.

- *Recursos humanos en la JLCA*

El personal de la JLCA es suficiente para impartir justicia laboral pronta y expedita



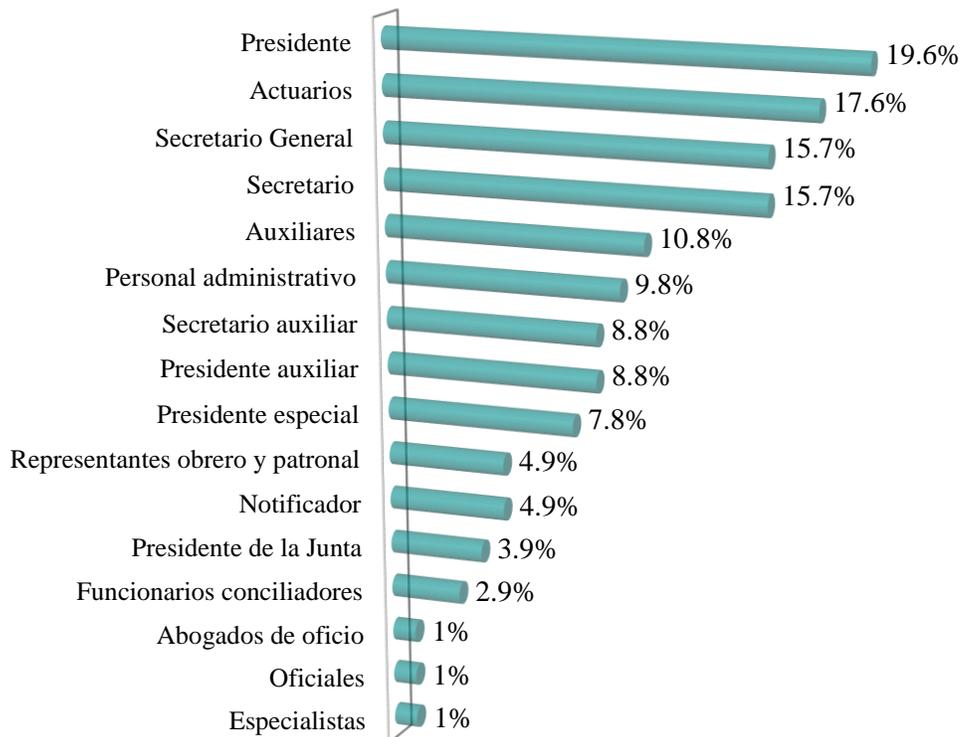
Área que requiere más personal en la JLCA



El 72% mencionó que el número de procedimientos laborales en los que participa en promedio al año es 74.

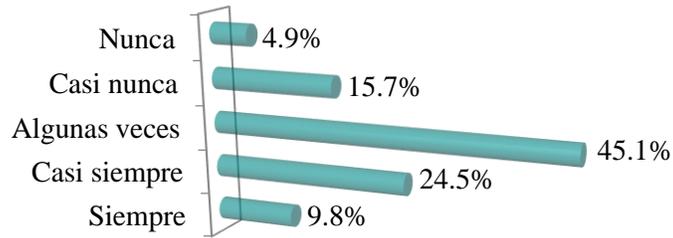
- *Servicio profesional de carrera en la JLCA*

Cargos que integran el personal jurídico de la JLCA

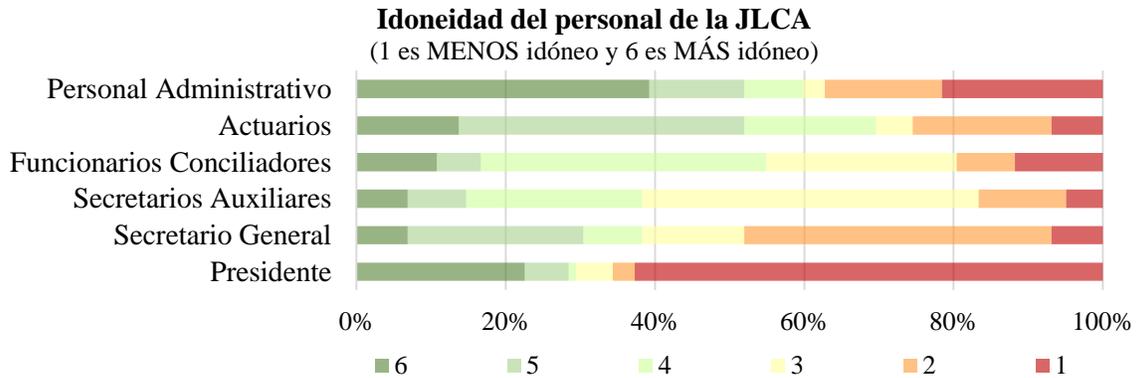


- *Calidad profesional del personal jurídico*

Los conocimientos del personal jurídico son los necesarios para el correcto y óptimo desempeño de su función



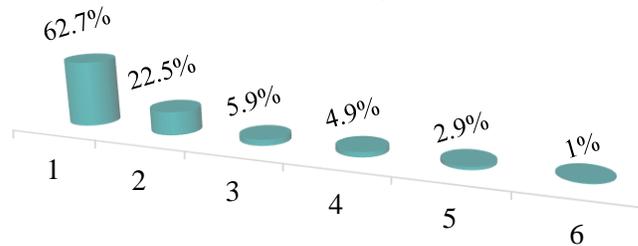
La siguiente gráfica muestra que en términos generales para los abogados entrevistados, el Presidente de la JLCA es el menos idóneo, mientras que el personal administrativo es el más idóneo.



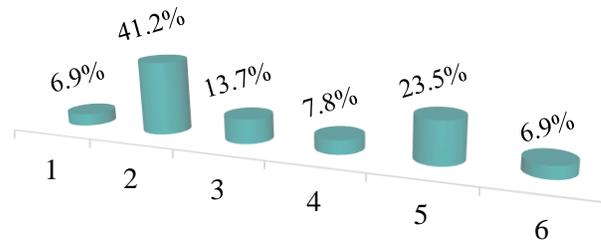
Las siguientes gráficas muestran el desglose de la tabla anterior, en donde 1 es MENOS idóneo y 6 MÁS idóneo.

Calificación otorgada al Presidente de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional

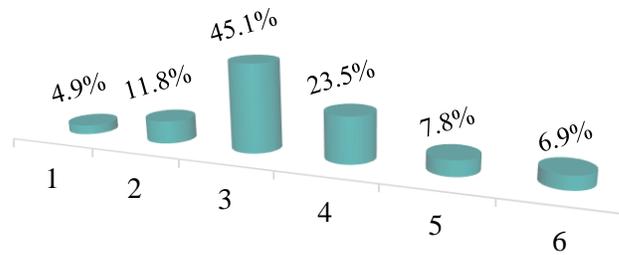
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



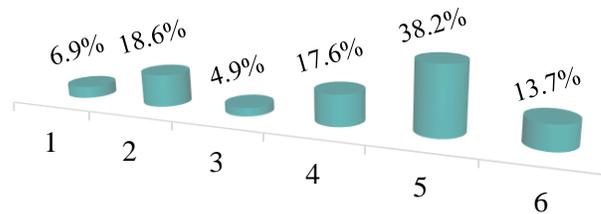
Calificación otorgada al Secretario General de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



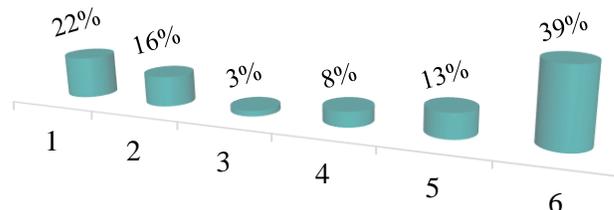
Calificación otorgada al Secretarios Auxiliares de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es el MENOS idóneo y 6 el MÁS idóneo)



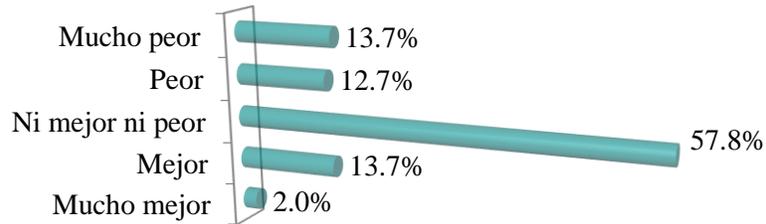
Calificación otorgada a los Actuarios de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es el MENOS idóneo y 6 el MÁS idóneo)



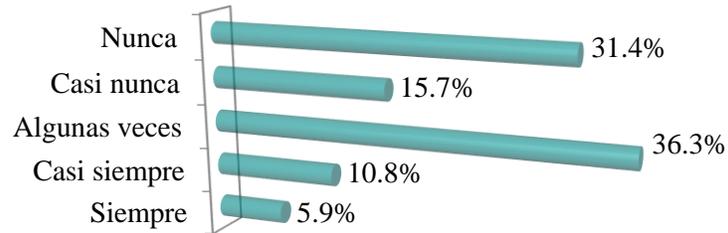
Calificación otorgada al personal administrativo de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es el MENOS idóneo y 6 el MÁS idóneo)



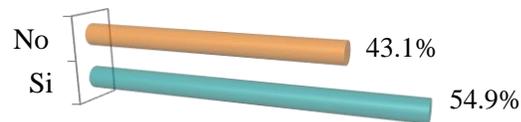
Desempeño profesional de la presidencia de la JLCA en comparación a 2012



En 2013 el Presidente o sustituto estuvo presente en las audiencias

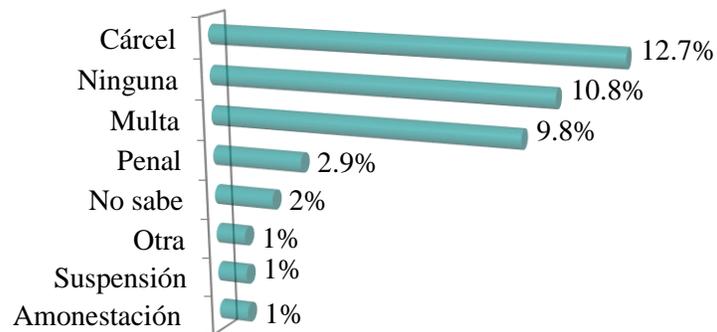


La jurisprudencia en materia laboral es obligatoria para la JLCA del estado

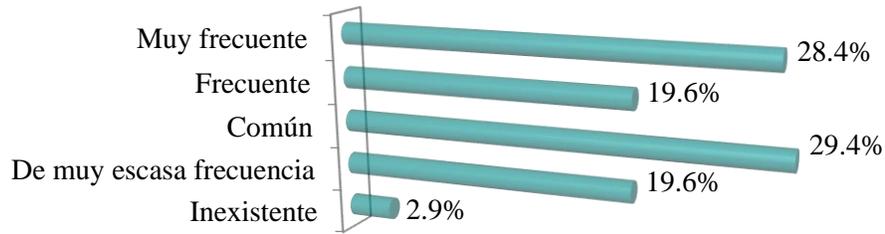


- *Ética profesional del personal jurídico*

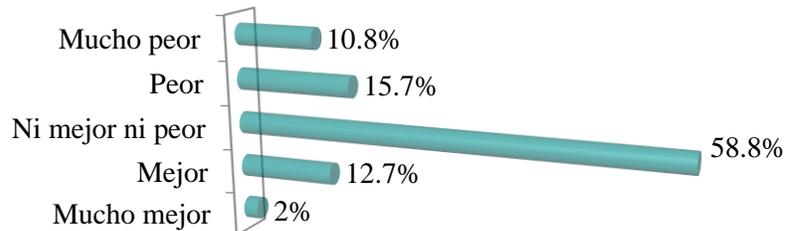
Sanciones mencionadas para abogados o actores que incurren en falsedad



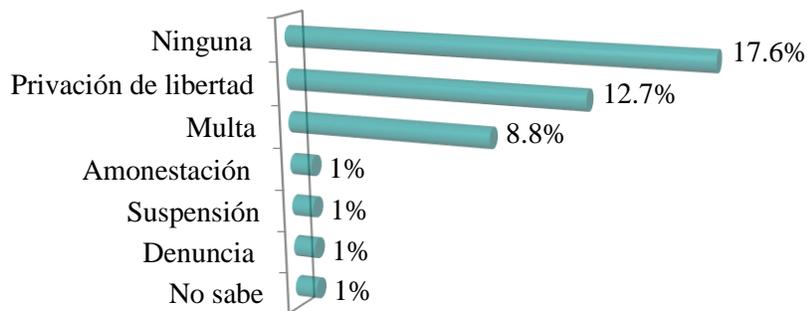
Corrupción (sobornos, dádivas y otros) en todo el personal jurídico de la JLCA



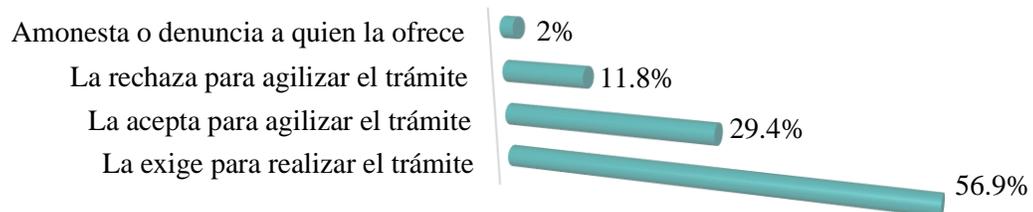
Ética profesional del personal jurídico en comparación con 2012



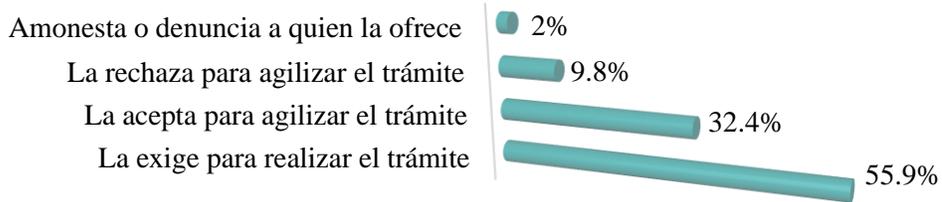
Sanción a abogados y actores por ofrecer y dar dádivas



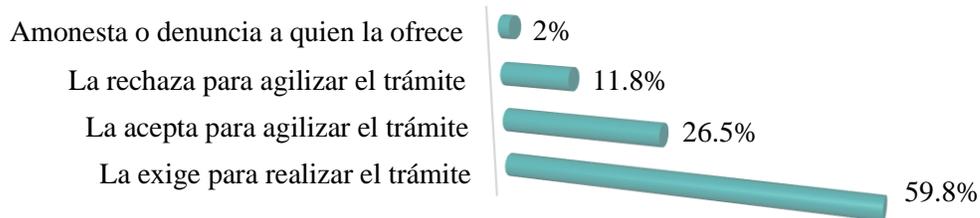
Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la solicitud de copias



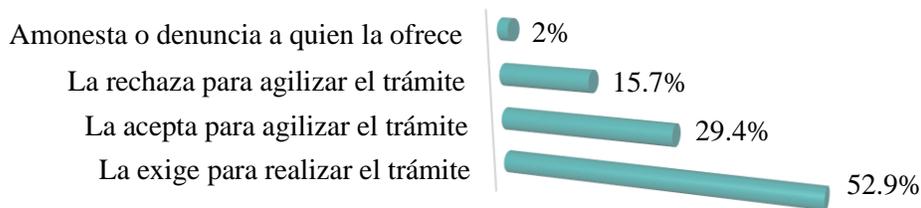
Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la notificaciones



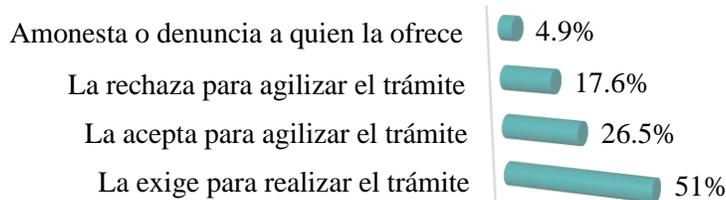
Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en los embargos



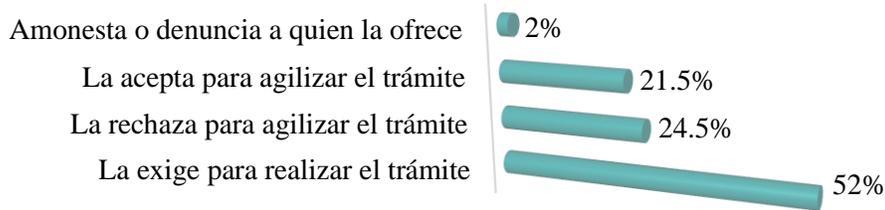
Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la elaboración de oficios



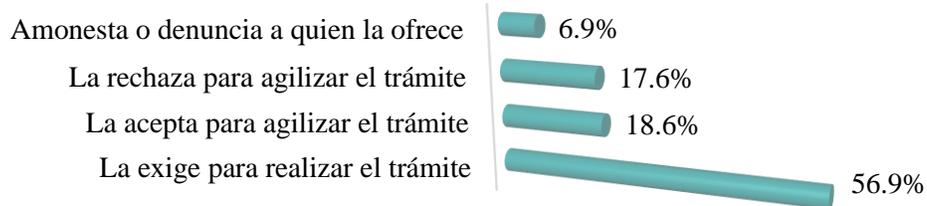
Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la elaboración de acuerdos



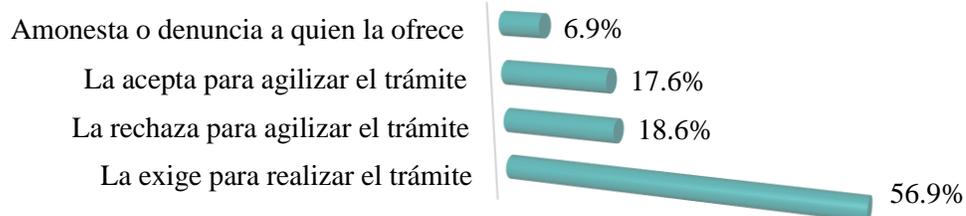
Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la programación de audiencias



Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la consulta de expedientes

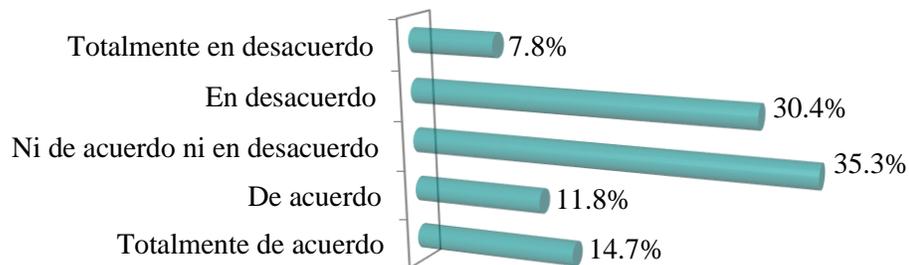


Comportamiento del personal de la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en la consulta de archivo

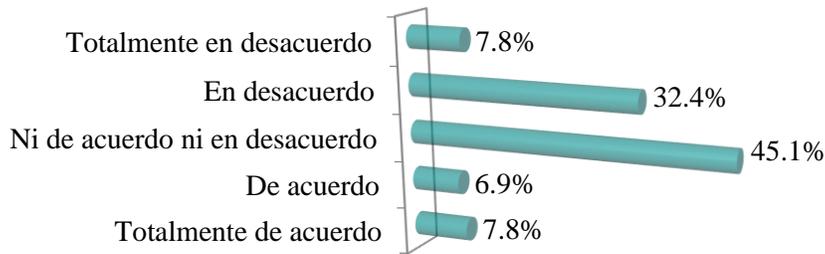


- *Imparcialidad del personal jurídico de la JLCA*

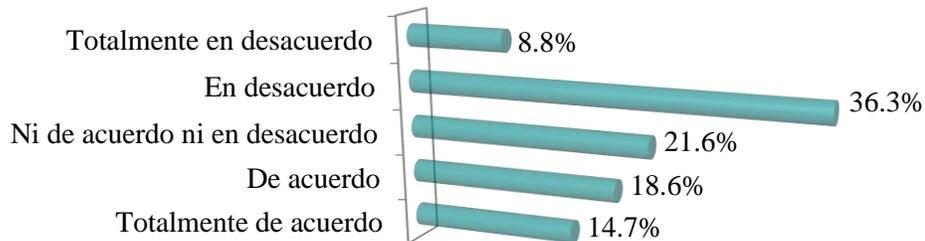
Existe certeza de que las determinaciones de la JLCA dependen del mérito del caso y no de la identidad de las partes o del abogado defensor



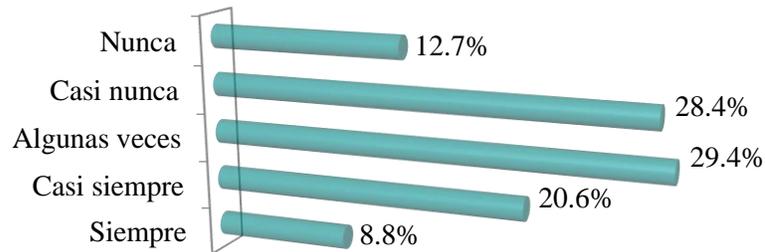
No existe la práctica de que el personal de la JLCA acepte que una de las partes entregue el proyecto de determinaciones para influir en el laudo



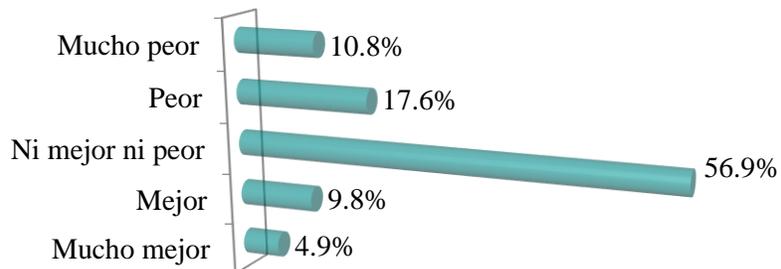
Los procedimientos para asignar turno de expedientes son inalterables



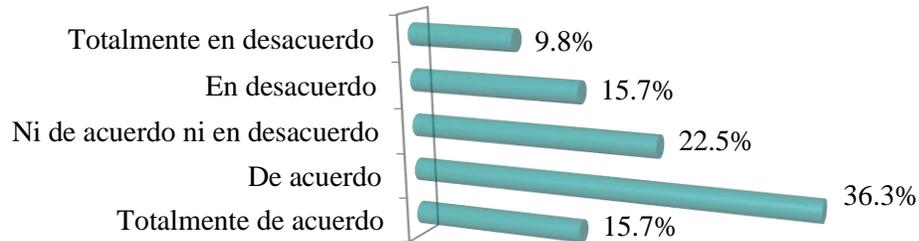
La JLCA cambia los criterios adoptados en casos análogos y lo justifican en el laudo



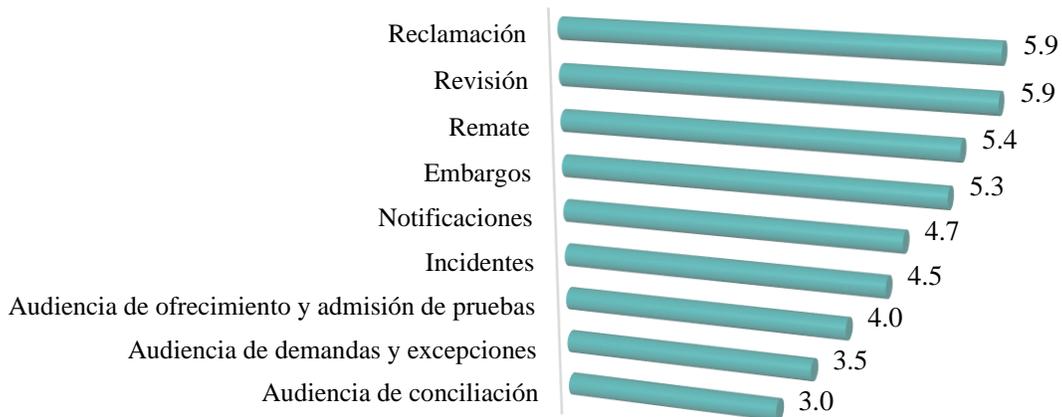
Imparcialidad en el funcionamiento de la JLCA en comparación con 2012



Hay privilegios indebidos al programar audiencias, notificaciones y diligencias

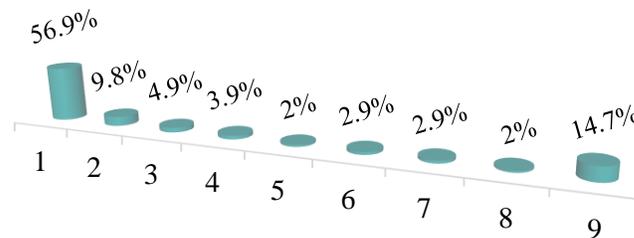


Imparcialidad en la programación de actuaciones procesales
(1 es MÁS imparcial y 9 MENOS imparcial)



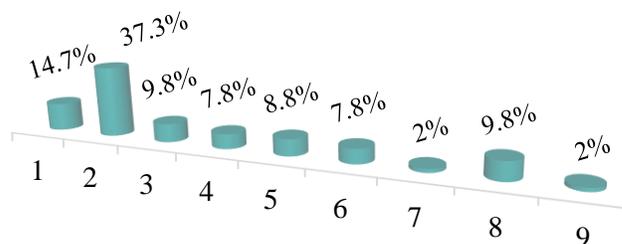
A continuación el desglose de la calificación de cada una de las actuaciones descritas en la gráfica anterior tuvo.

Calificación otorgada a la audiencia de conciliación de acuerdo con su nivel de imparcialidad
(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



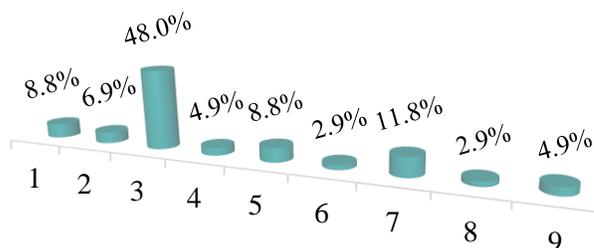
Calificación otorgada a la audiencia de demandas y excepciones de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



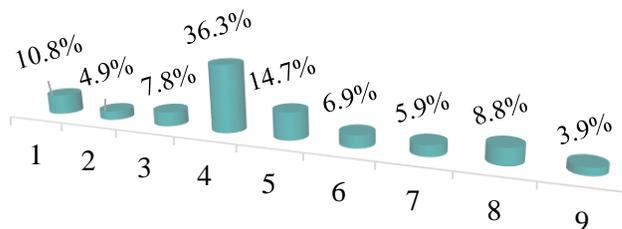
Calificación otorgada a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



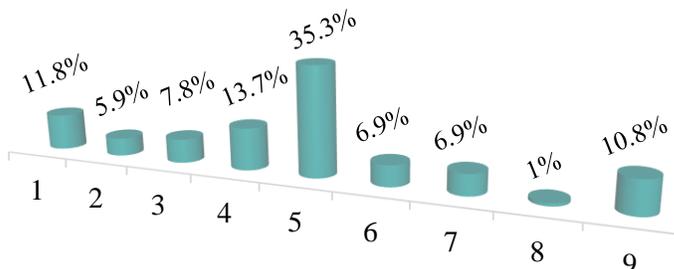
Calificación otorgada a los incidentes de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



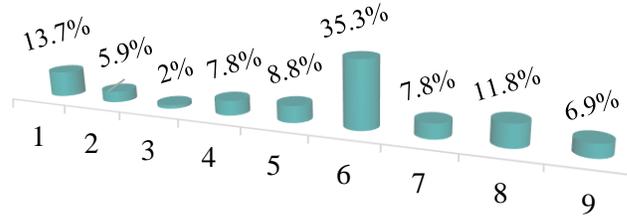
Calificación otorgada a las notificaciones de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



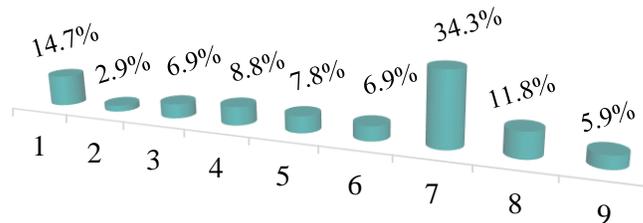
Calificación otorgada a los embargos de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



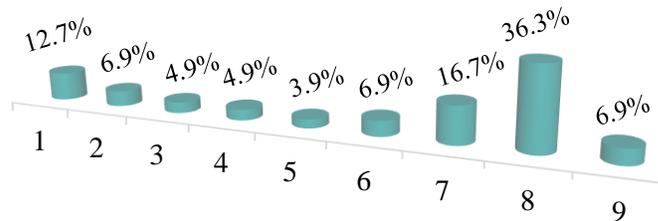
Calificación otorgada al remate de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



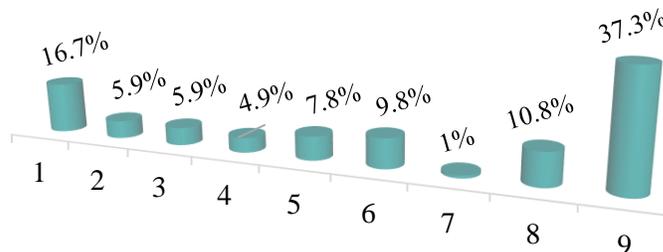
Calificación otorgada a la revisión de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



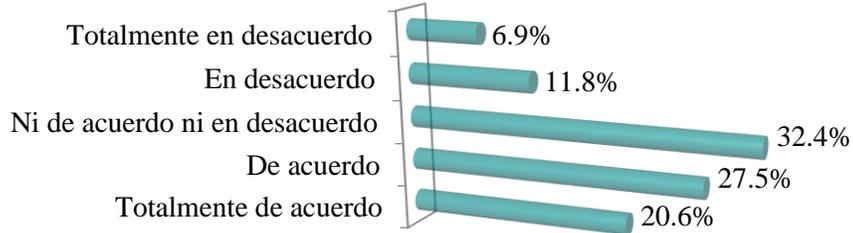
Calificación otorgada a la reclamación de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)

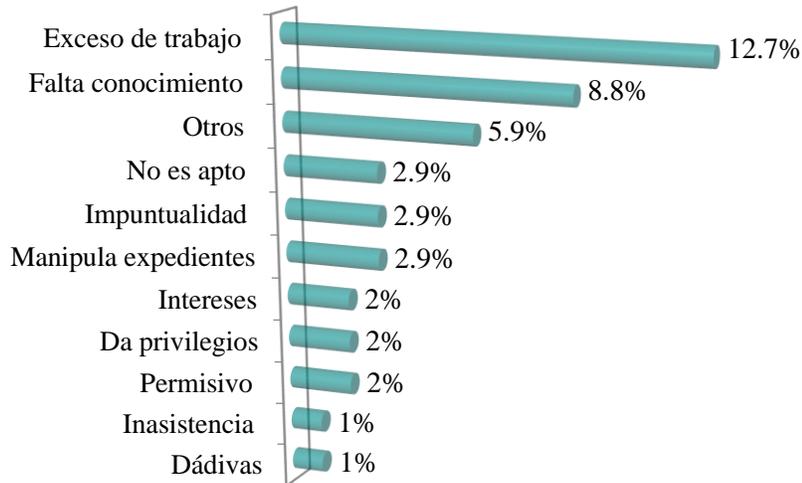


- *Del Presidente de la JLCA*

La actuación del presidente obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral

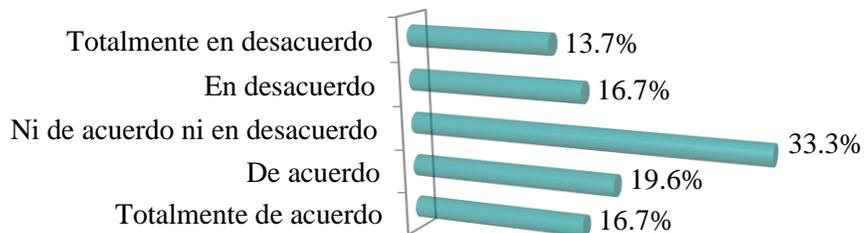


Principal causa que obstaculiza la actuación del presidente de la JLCA

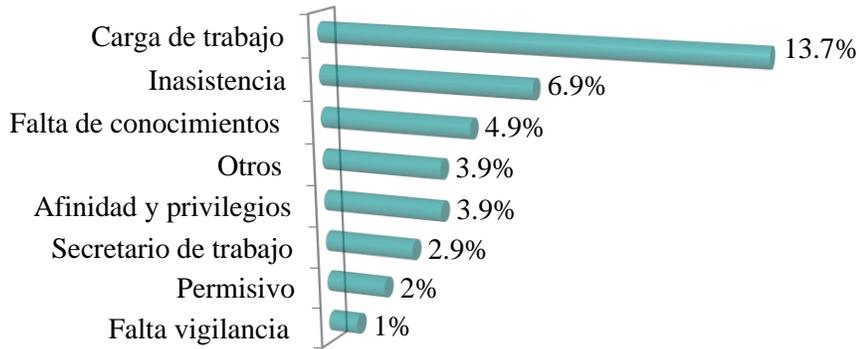


- *Del Secretario General de la JLCA*

La actuación del Secretario General obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral

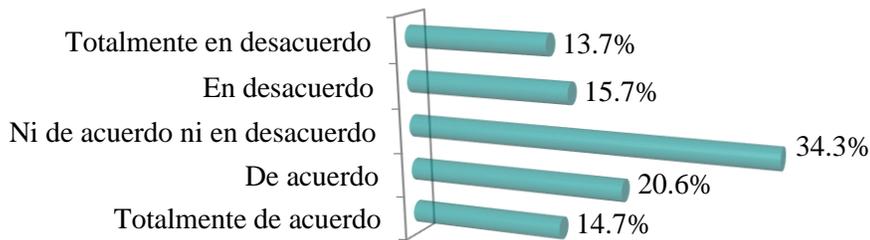


Principal causa que obstaculiza la actuación del Secretario General

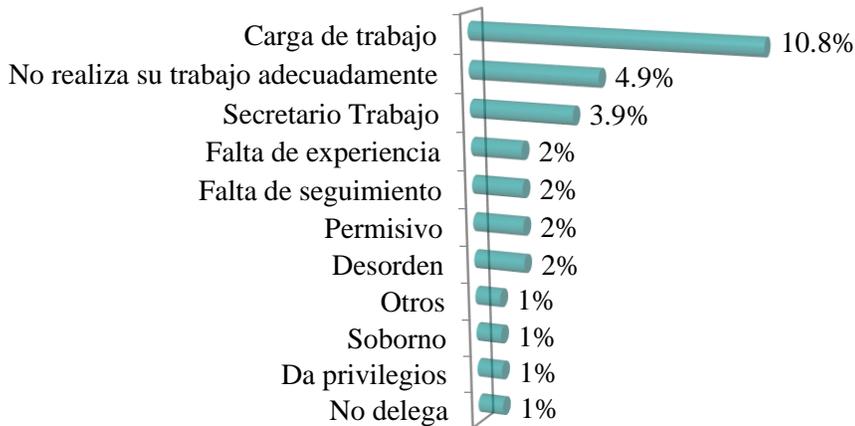


- *Del Secretario Auxiliar de la JLCA*

La actuación del secretario auxiliar obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral

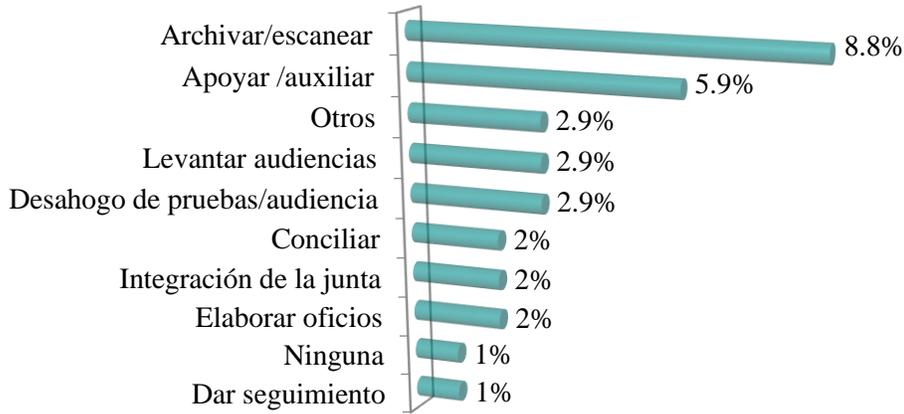


Principal causa que obstaculiza la actuación del Secretario Auxiliar

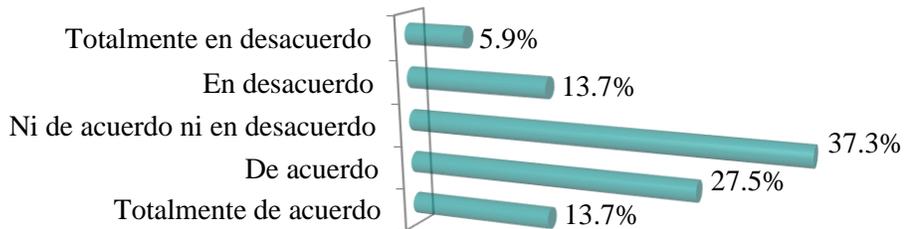


- De los Auxiliares de la JLCA

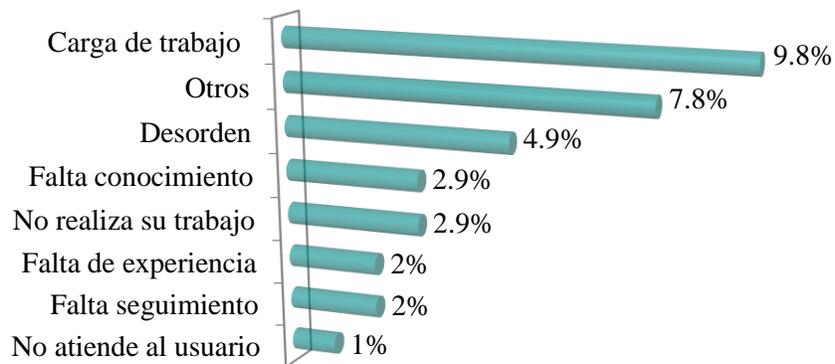
Función de los auxiliares



La actuación de personal auxiliar obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral



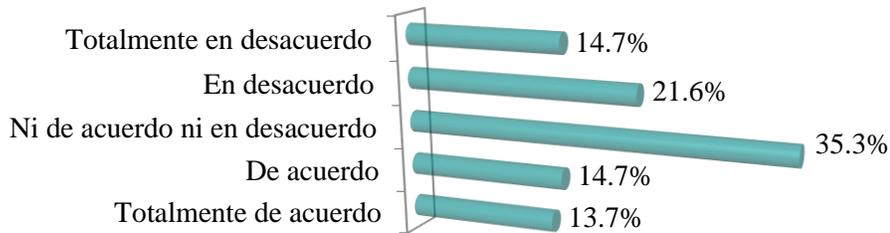
Principal causa que obstaculiza la actuación de los auxiliares



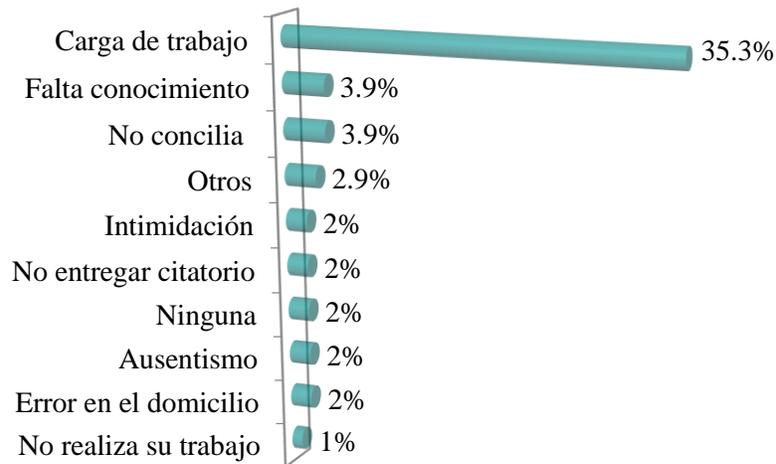
- *De los funcionarios conciliadores*

Los abogados mencionaron que en promedio se les ofrece la conciliación en 37.2% de los procedimientos laborales en los que participa.

La actuación de los funcionarios conciliadores obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral

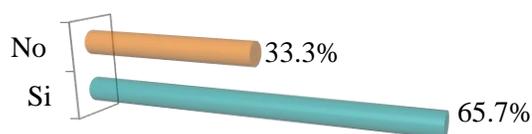


Principal causa que obstaculiza la actuación de los funcionarios conciliadores

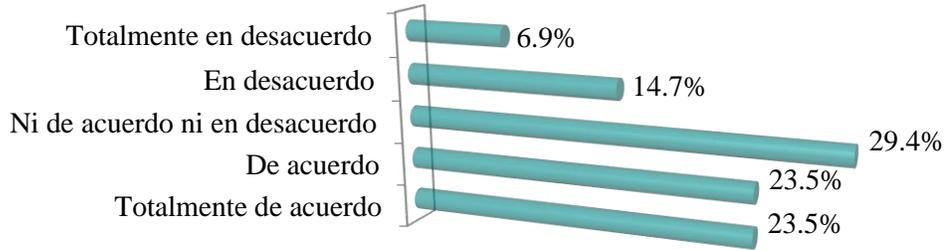


- *De los Actuarios / Notificadores*

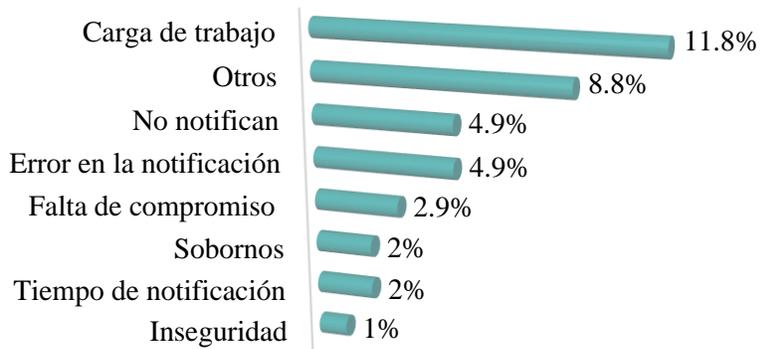
Es frecuente que los actuarios / notificadores incurran en errores y omisiones que provoquen nulidades procesales



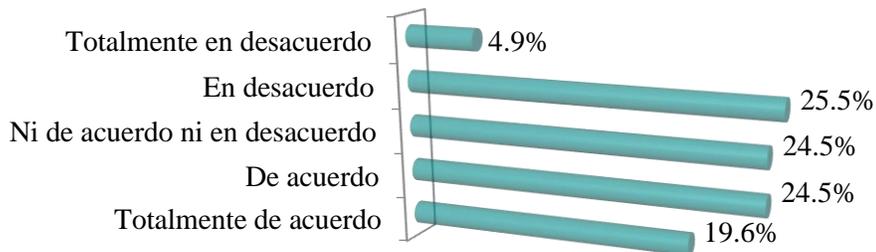
Los servicios de actuaría y notificaciones personales obstaculizan la pronta y expedita administración de justicia laboral



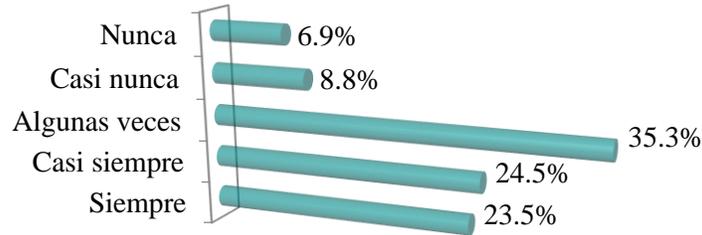
Principal causa que obstaculiza la actuación de los actuarios / notificadores



Las deficiencias en las actas de notificación, embargo o ejecución frecuentemente motivan incidentes de nulidad de actuaciones o juicios de amparo

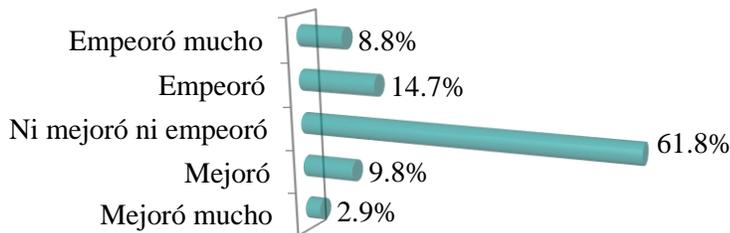


Se presentan demoras atribuibles a la JLCA para notificar y emplazar

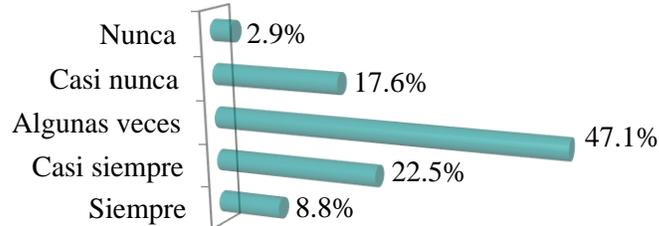


El 80.4% de los abogados entrevistados manifestó que el tiempo que transcurre entre la determinación de la JLCA y la notificación es en promedio de 49 días.

La eficiencia en el desempeño de los actuarios y notificadores, respecto 2012

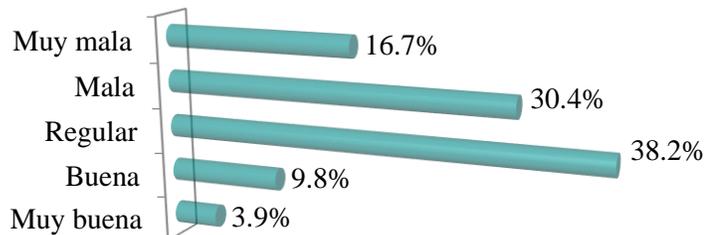


En la práctica, la parte interesada transporta al personal de la JLCA para dar cumplimiento a otras notificaciones

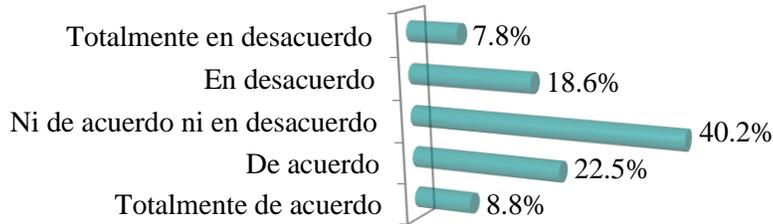


- *Idoneidad del procedimiento laboral*

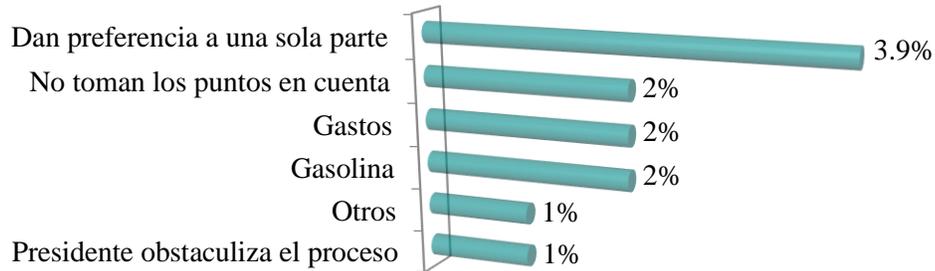
Calificación general del proceso legal para substanciar los juicios laborales



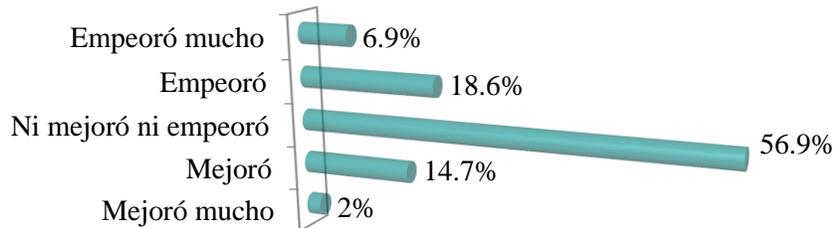
El proceso laboral exige requisitos injustos o excesivos para realizar diligencias



Ejemplo de requisitos injustos o excesivos que exige el proceso laboral para realizar diligencias

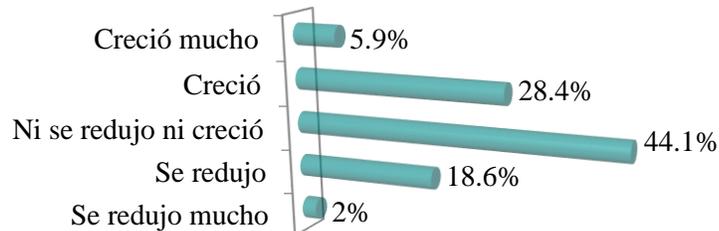


El proceso legal del juicio laboral en comparación con hace 2 años

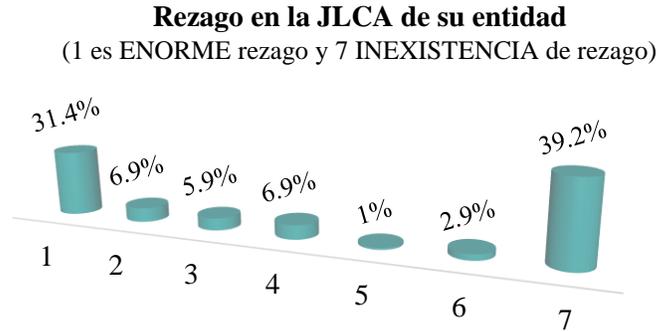


- *Agilidad del procedimiento laboral*

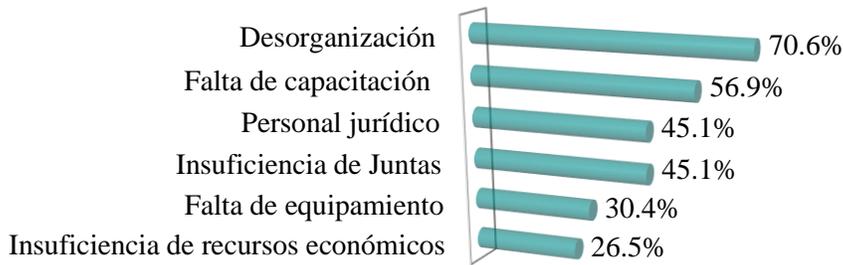
En comparación con 2012, en 2013 la duración de los juicios laborales



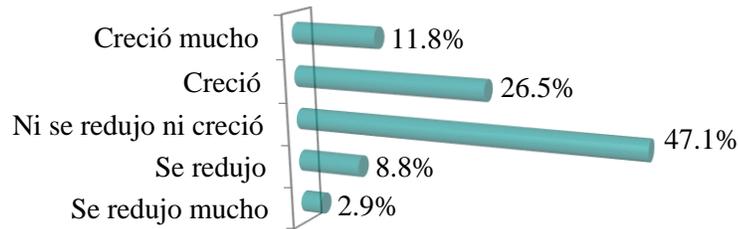
- *Rezago en la JLCA*



En caso de haber algún rezago, las causas son

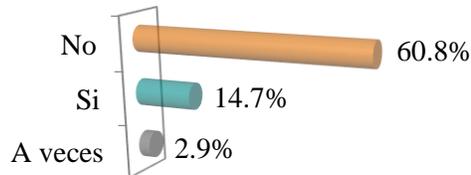


El rezago, en comparación con 2012

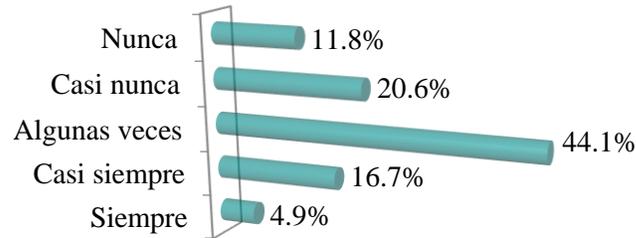


- *Homogeneidad y consistencia de los criterios laborales*

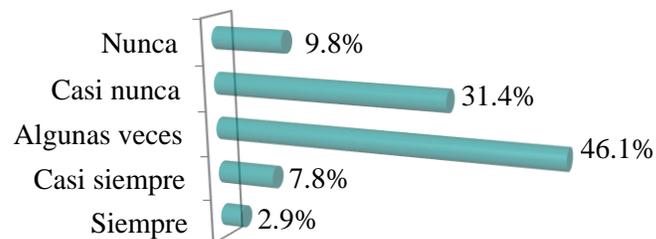
Publicación de criterios de la JLCA



La JLCA, en procesos similares, funda y motiva con criterios homogéneos que contribuyen a la seguridad jurídica de las partes

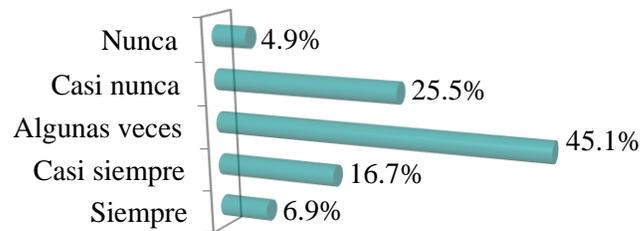


Cuando las juntas dictan laudos contradictorios, se analiza la contradicción



- *Tramitación de exhortos*

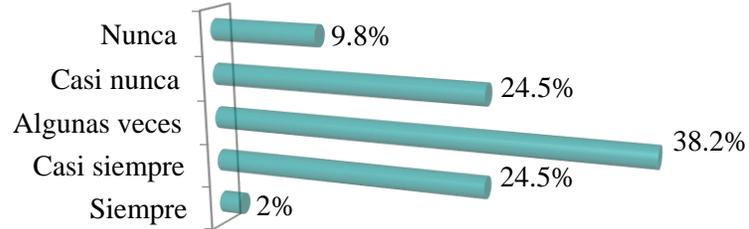
Los exhortos reúnen los requisitos de ley para ser debidamente diligenciados



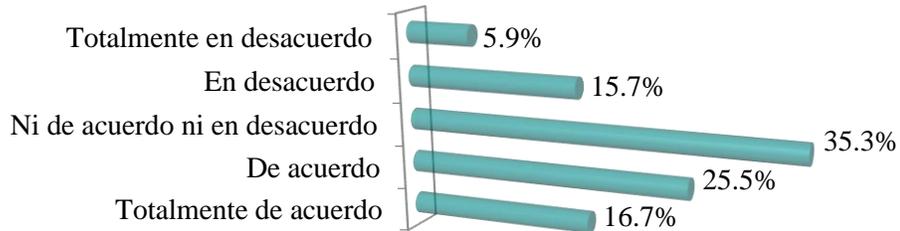
- *Calidad de los laudos laborales*

El 95.1% dijo que el porcentaje aproximado de los asuntos en los que participa y son revocados por otra instancia es de 40.9%

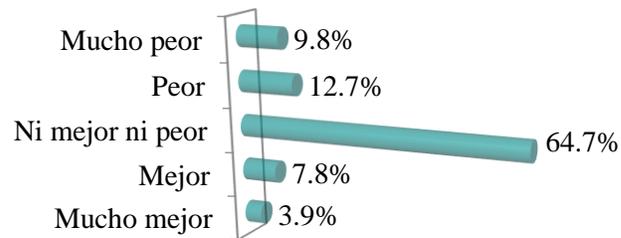
Todos los laudos se fundamentan y motivan debidamente



En la mayoría de los casos, el laudo obliga a interponer el amparo

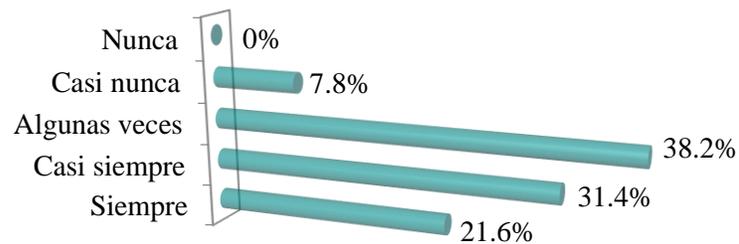


Calidad de los laudos en comparación con 2012

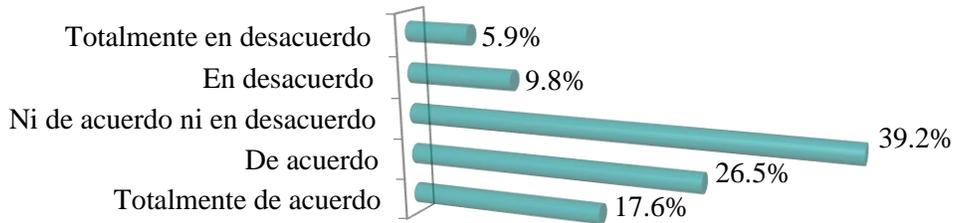


- *Ejecución de sentencias*

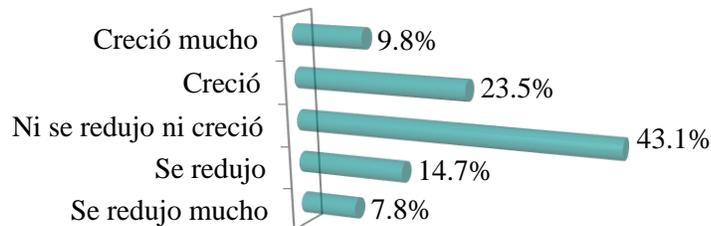
Hay dilaciones o retrasos en la ejecución de laudos



Las dilaciones en la ejecución de un laudo se presentan o se agravan por actos del personal jurídico de la JLCA

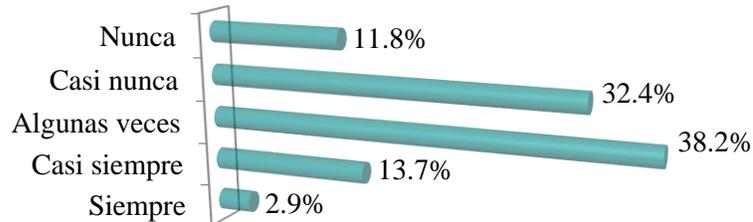


En comparación con 2012, la demora de la ejecución de laudos por actos imputables al personal jurídico de la JLCA

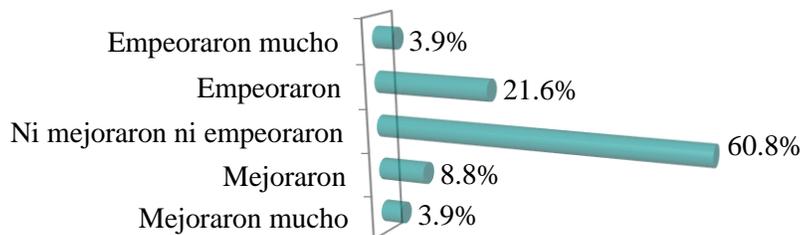


- *Supervisión y mecanismos de control*

Los mecanismos previstos para determinar la responsabilidad en que incurren abogados y actores son efectivos

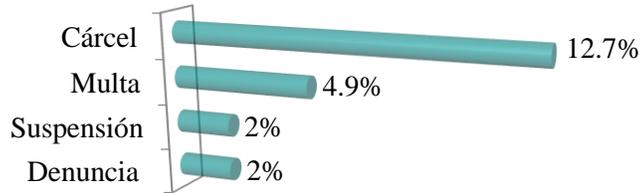


Durante los últimos 2 años, los órganos y procedimientos para fincar responsabilidades a los abogados y actores

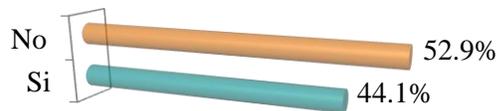


- *Sanciones*

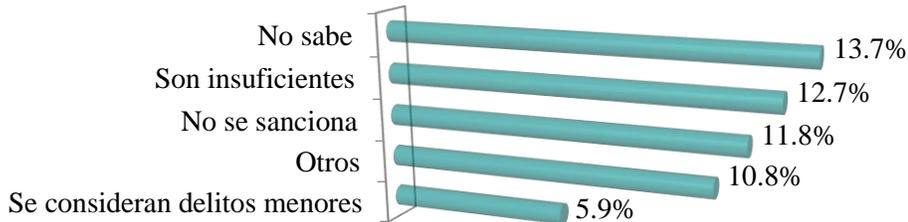
Sanción que se impone por actuaciones dolosas o de mala fe de las partes



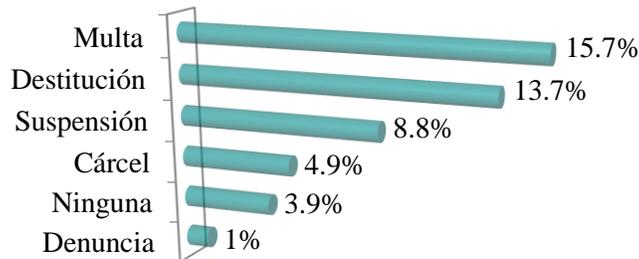
Las sanciones por actuaciones dolosas o de mala fe son adecuadas



Causa por la cual las sanciones por actuaciones dolosas o de mala fe no son adecuadas



Mencione cómo se clasifican las sanciones a funcionarios

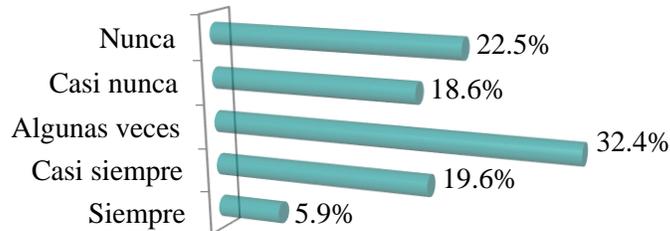


- *Procedimientos paraprocesales, revisión y reclamación*

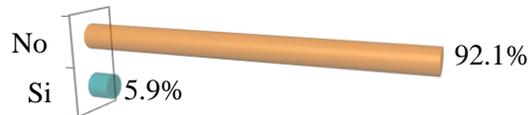
Se consultó a los abogados si intervinieron en algún procedimiento laboral en el que haya habido algún procedimiento paraprocesal, una revisión o alguna reclamación durante el período 2012 – 2013. El 100% dijo que no.

- *Servicio de consulta de expedientes*

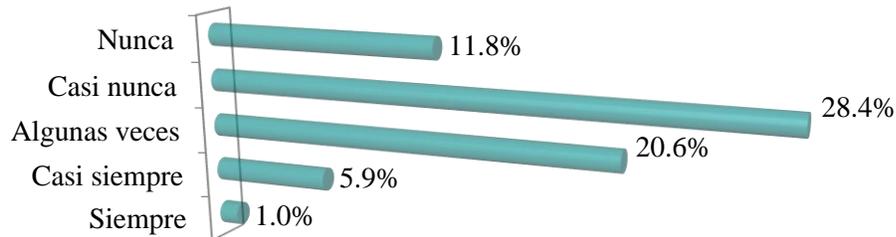
El servicio de consulta de expedientes es ágil



Es posible realizar consultas de expedientes por vía remota



En su caso, los servicios de consulta remota son eficientes



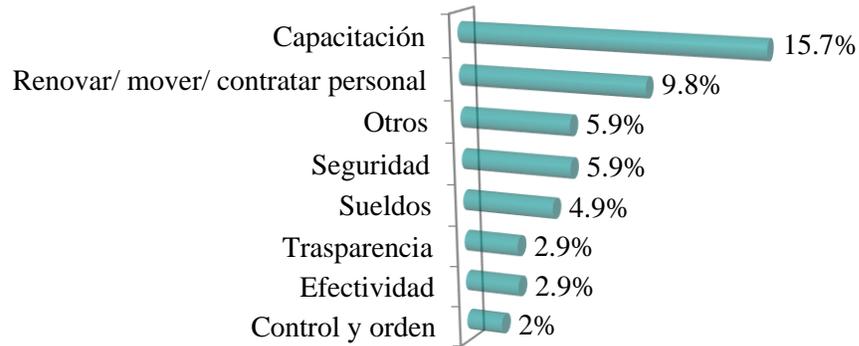
- *Procuraduría de la defensa del trabajo*

Para los abogados entrevistados, el porcentaje de asuntos en los que ha participado y estuvo presente el representante de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo es de 22.1%.

- *Pregunta Abierta*

Finalmente se pidió a los abogados que al final de la entrevista mencionaran que área consideraban que se tendría que mejorar para el correcto funcionamiento de la JLCA.

Temas que se deben atender para el correcto funcionamiento de la JLCA



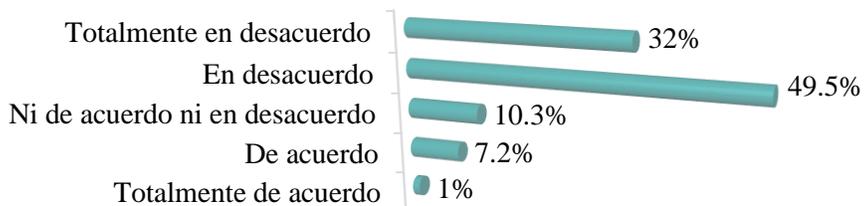
2.3 Personal jurídico

En este apartado se exponen los resultados obtenidos en una entrevista realizada a 97 servidores públicos que laboran en la JLCA de Jalisco y que están involucrados con el desarrollo de los procedimientos laborales analizados.

Así como se entrevistó a los abogados laboristas, además de la percepción respecto las condiciones en las que labora el personal jurídico, también se les pidió responder algunas preguntas de conocimientos básicos relativos a sus facultades, sanciones, responsabilidades, integración del Pleno de la JLCA, entre otros. Lo anterior, con la finalidad de determinar áreas de mejora en el operador de la norma, ya que son quienes hacen que funcione todo el andamiaje de la justicia laboral.⁴

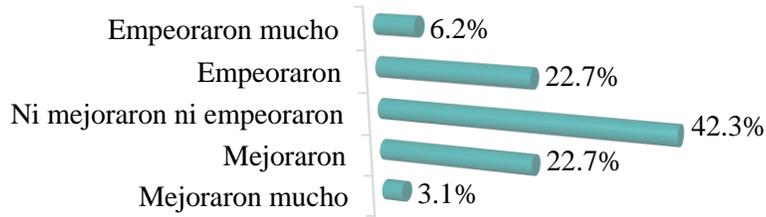
- *Condiciones materiales de la JLCA*

La JLCA cuenta con las condiciones materiales necesarias y óptimas para su funcionamiento



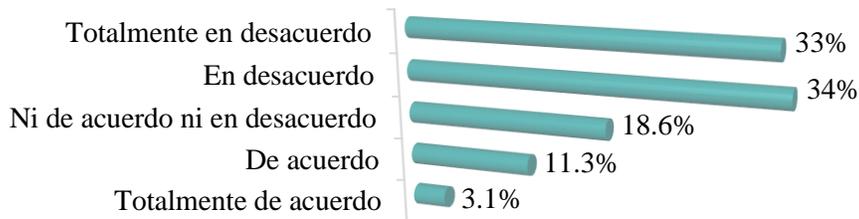
⁴ A diferencia de los abogados laboristas que respondieron a quién representaban en los conflictos en los que participaban, a esta plantilla laboral no se les pidió que identificarán su adscripción, para evitar que se inhibieran respuestas cercanas a lo que realmente sucede en la JLCA.

Condiciones de funcionamiento de la JLCA, en comparación con hace 2 años

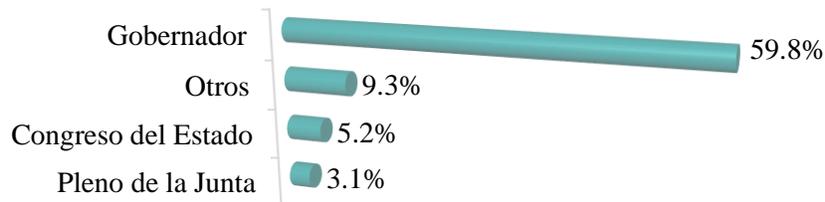


- *Suficiencia de las juntas locales*

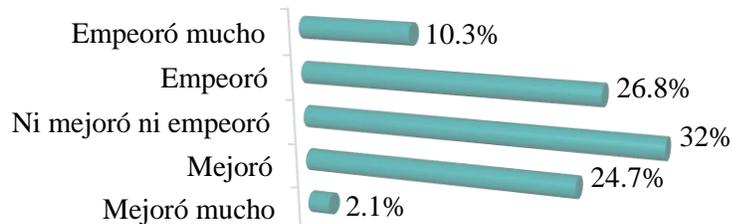
El número de juntas es suficiente para impartir justicia laboral pronta y expedita



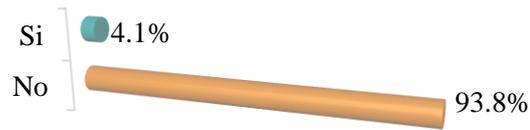
Autoridad facultada para crear juntas en el estado



La relación entre la capacidad de la JLCA y la demanda de sus servicios los últimos 2 años



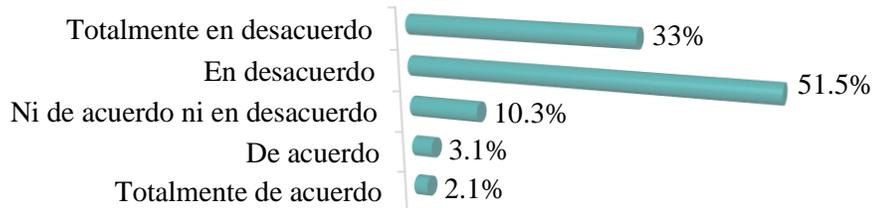
La JLCA cuenta con salas para juicios orales



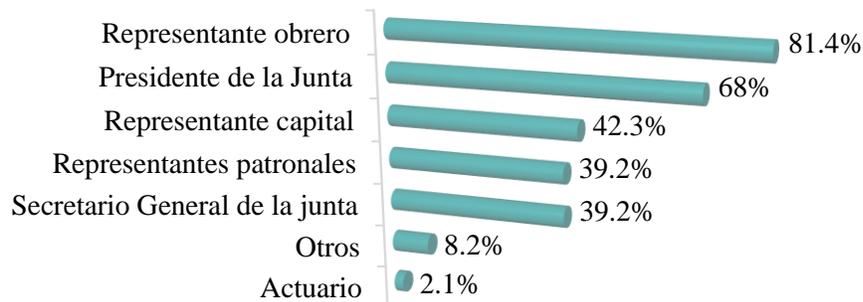
Se les pidió que en caso de haber respondido que sí en la pregunta anterior, mencionaran si las salas orales son abiertas al público en general. Solamente el 3.1% dijo que sí y mencionaron que en promedio se cuenta con 1.6 salas.

- *Recursos humanos en la JLCA*

El personal de la junta a la que pertenece es suficiente para impartir justicia laboral pronta y expedita



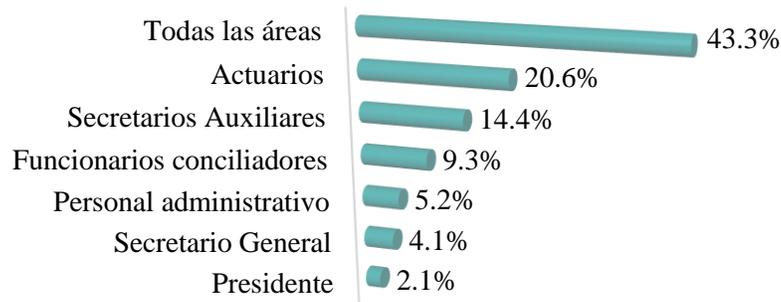
Mencione quienes integran el Pleno de la JLCA



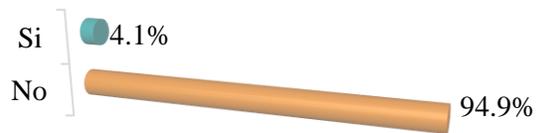
La falta de personal es un problema para el correcto desempeño de la JLCA



Área que requiere más personal

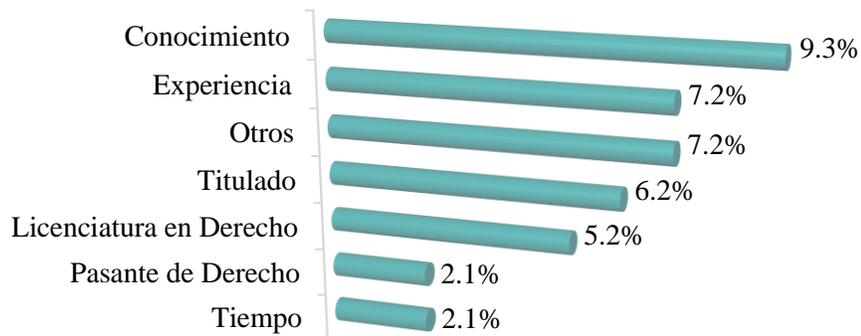


El salario que usted recibe es proporcional a la carga de trabajo



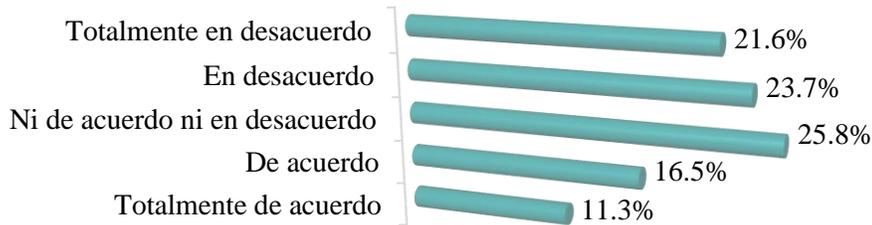
Los servidores públicos entrevistados mencionaron que el número de conflictos laborales que en promedio participaron durante 2013 fue de 1,267.

El requisito para laborar en la JLCA que menos cumple el personal jurídico

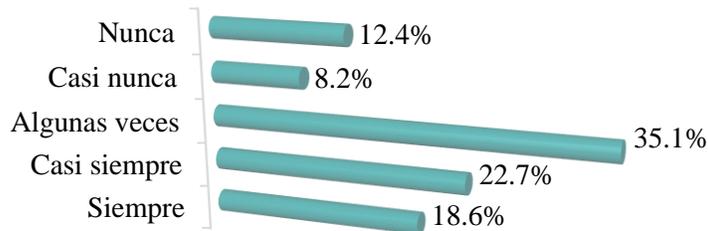


- *Servicio profesional de carrera en la JLCA*

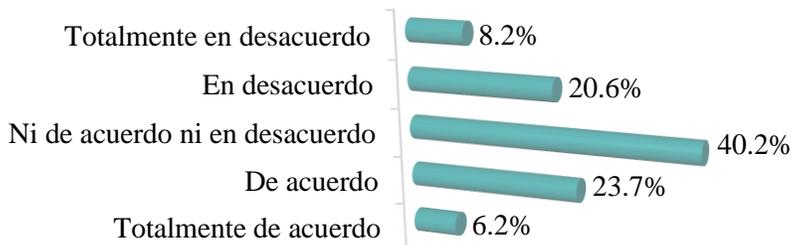
El criterio que determina el ingreso, permanencia y ascenso es el mérito e idoneidad profesional, antes que las relaciones familiares, amistosas o políticas



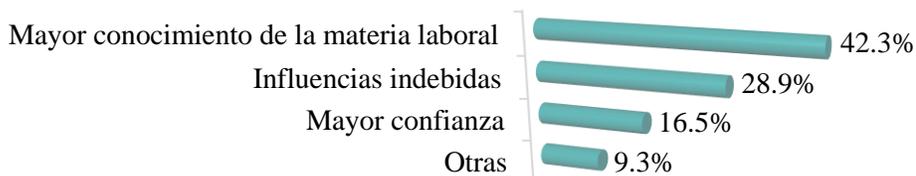
Las relaciones familiares o políticas influyen en el ingreso, permanencia y ascenso del personal de la JLCA a la cual usted pertenece



En la designación de personal se prefiere a profesionales externos de mayor calificación, antes que a personal interno de menor calificación

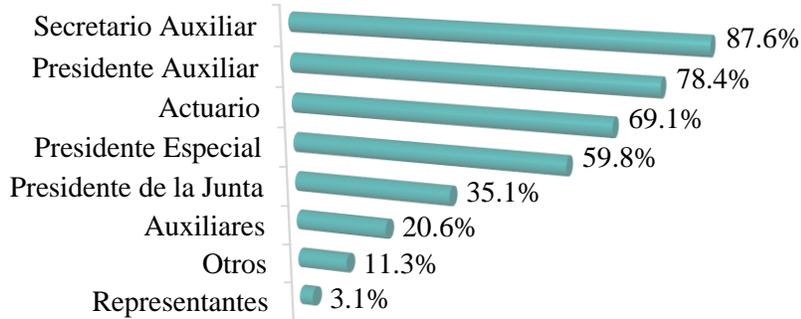


La causa principal que explica la preferencia por el personal interno por encima de profesionales externos



De los que respondieron "Otras" en la pregunta anterior, especificaron que por escalafón y por cuestionar políticas y favoritismo, respectivamente.

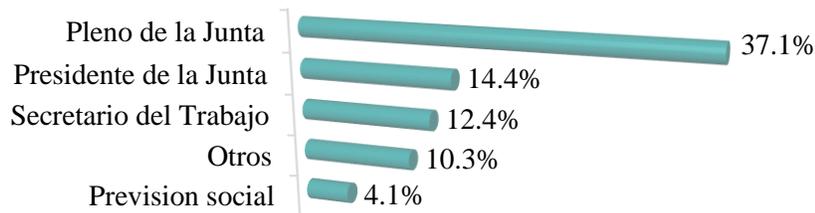
Mencione los cargos que integran el personal jurídico de la JLCA



El personal conoce el reglamento interior y de servicio profesional / evaluación

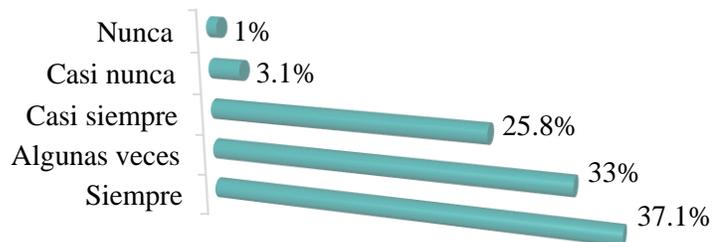


Anote quién tiene la facultad de emitir la reglamentación interna de la JLCA

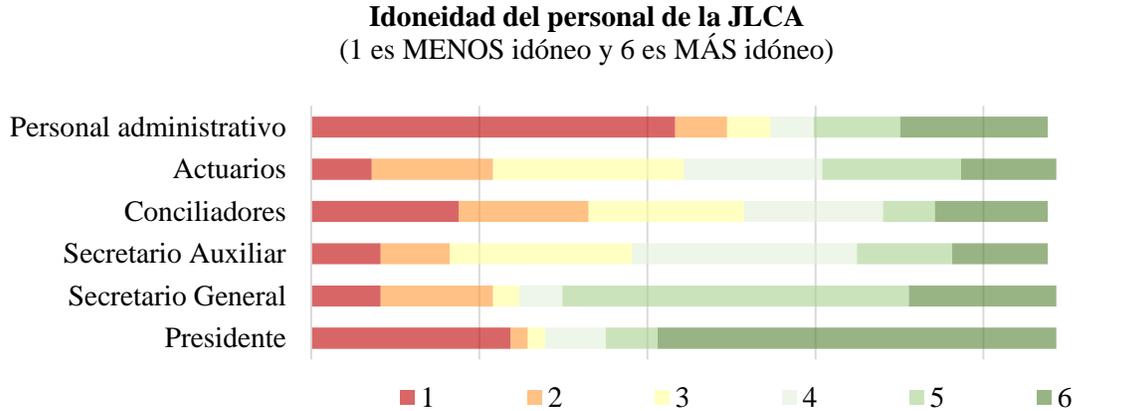


- *Calidad profesional del personal jurídico*

Los conocimientos del personal jurídico de la JLCA son los necesarios para el correcto y óptimo desempeño de su función

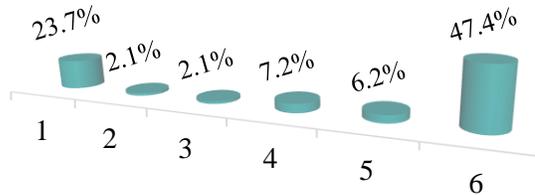


La siguiente gráfica muestra que en términos generales para el personal jurídico entrevistado, el personal administrativo es lo menos idóneo, mientras que el presidente es el más idóneo.

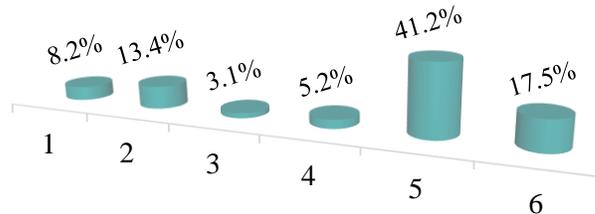


A continuación el desglose de cada una de las áreas de la JLCA evaluada, en donde 1 es MENOS idóneo y 6 MÁS idóneo.

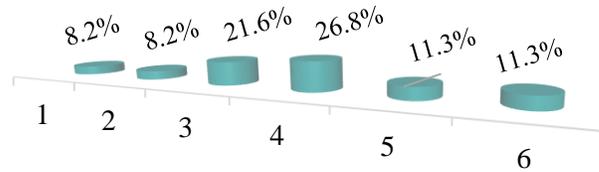
Calificación otorgada al presidente de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



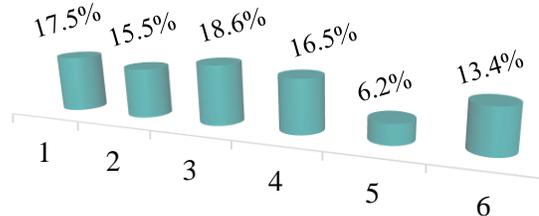
Calificación otorgada al secretario general de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



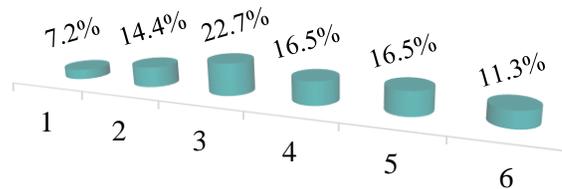
Calificación otorgada a los secretarios auxiliares de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



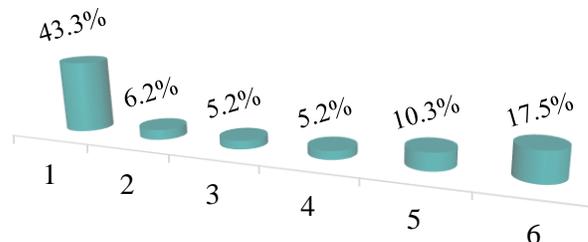
Calificación otorgada a los funcionarios conciliadores de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



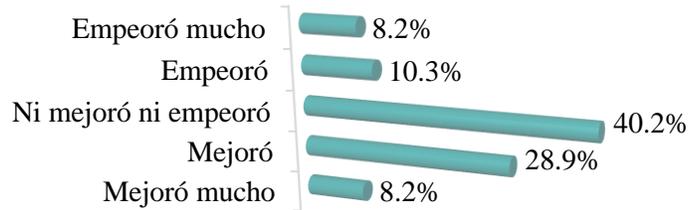
Calificación otorgada a los Actuarios de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



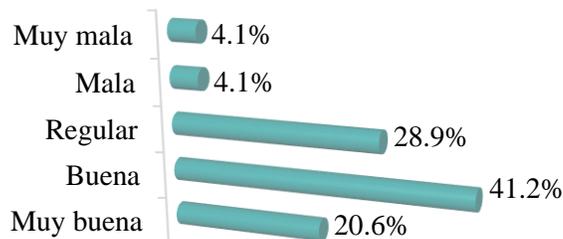
Calificación otorgada al personal administrativo de la JLCA de acuerdo con su nivel de idoneidad profesional
(1 es MENOS idóneo y 6 es MÁS idóneo)



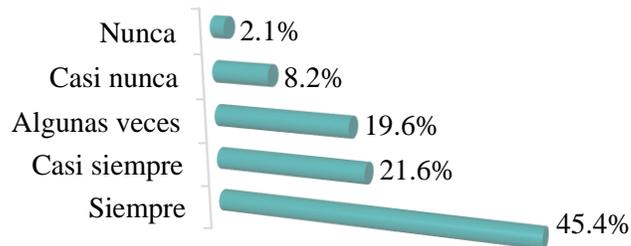
El grado de profesionalización exigible para el ingreso y ascenso en la JLCA en comparación con hace 2 años



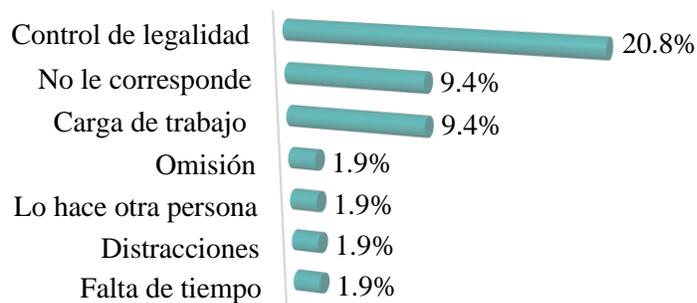
Formación profesional del presidente de la junta local, secretario general y secretarios auxiliares



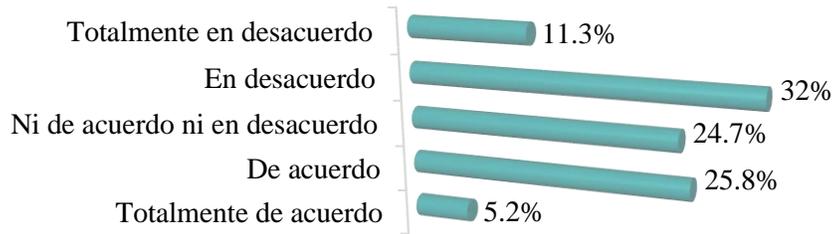
El presidente, secretario general y sus secretarios auxiliares revisan personalmente el contenido de los laudos



En caso de que la respuesta a la pregunta anterior haya sido diferente a "Siempre", mencione la causa principal



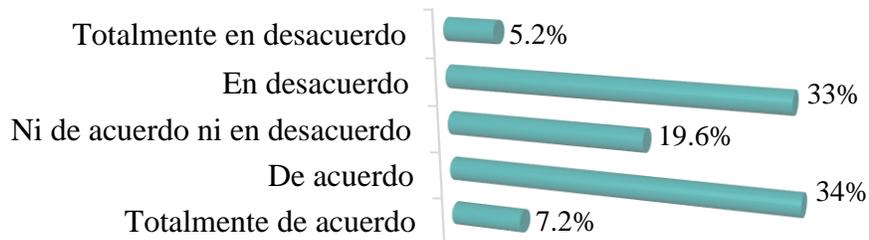
La capacitación y actualización del personal jurídico es adecuada



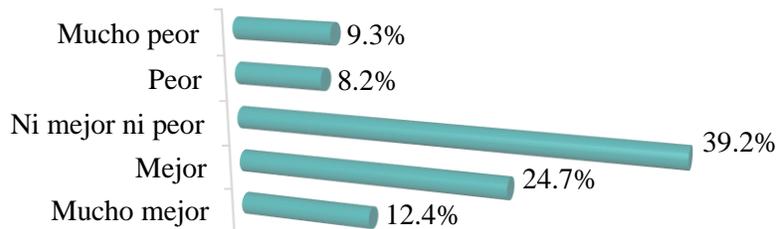
En caso de que la respuesta a la pregunta anterior haya sido diferente a “Totalmente de acuerdo” o “De acuerdo”, mencione la causa



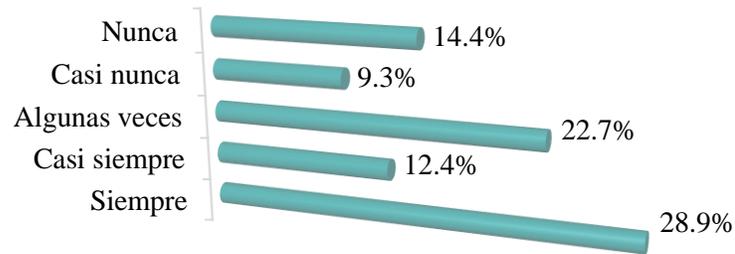
El desempeño profesional del personal jurídico es homogéneo



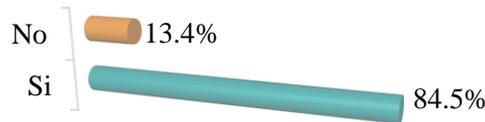
Desempeño profesional de la presidencia de la JLCA en comparación a 2012



En 2013 el Presidente o sustituto estuvo presente en las audiencias

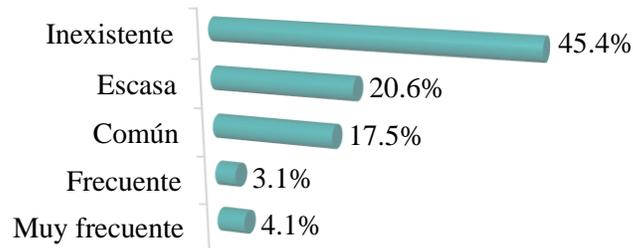


La jurisprudencia en materia laboral es obligatoria para la JLCA de su estado

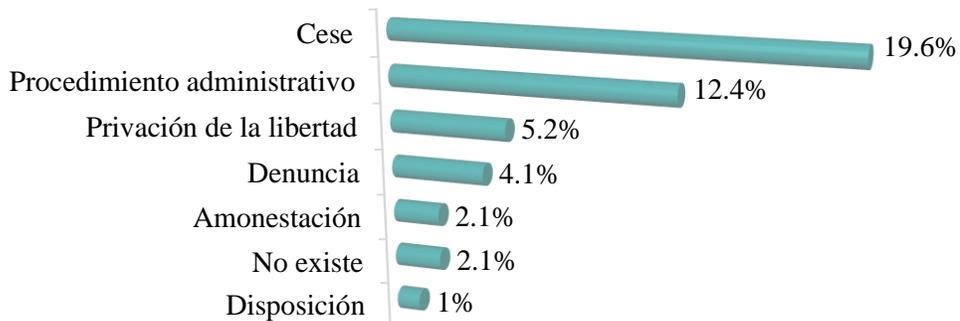


- *Ética profesional del personal jurídico*

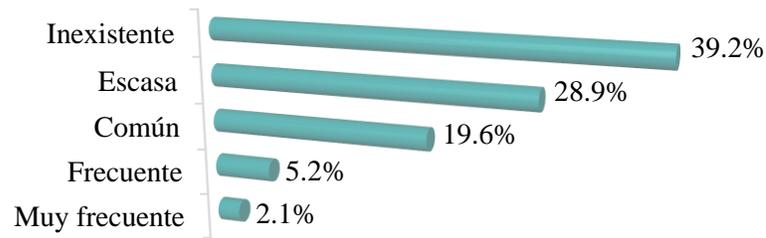
La corrupción (sobornos, dádivas, y otros) en la presidencia de la JLCA



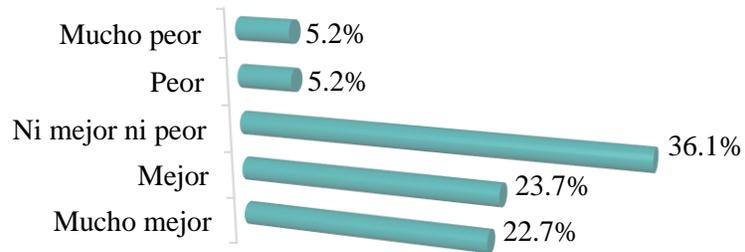
Sanción para personal jurídico que incurre en falsedad



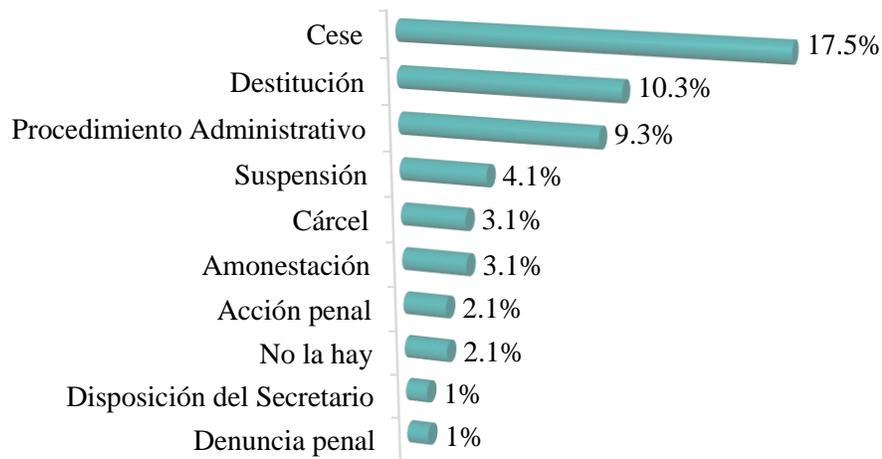
Corrupción en todo el personal jurídico de la JLCA



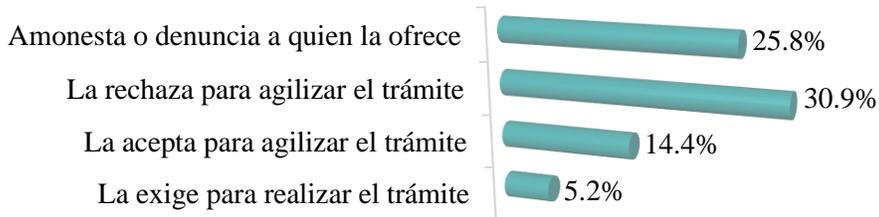
Ética profesional del personal jurídico en comparación con 2012.



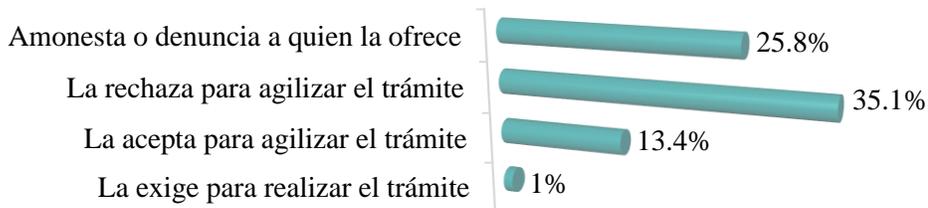
Sanción para el personal jurídico que recibe dádivas



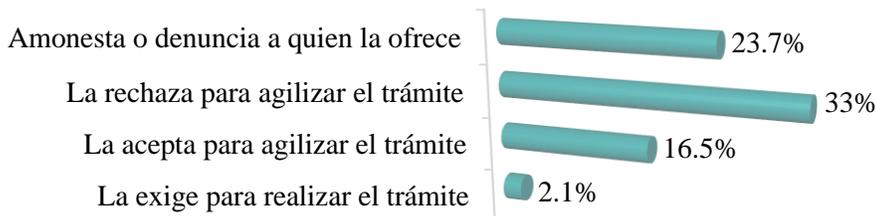
Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de solicitud de copias



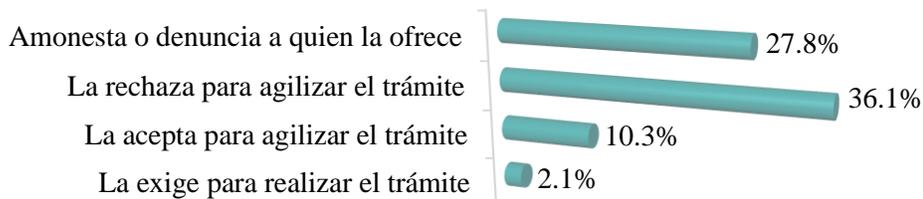
Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de notificaciones



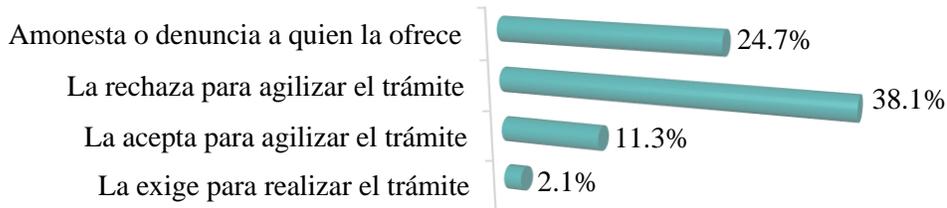
Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de embargos



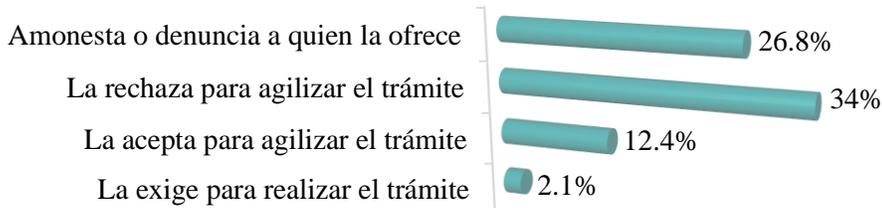
Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de elaboración de oficios



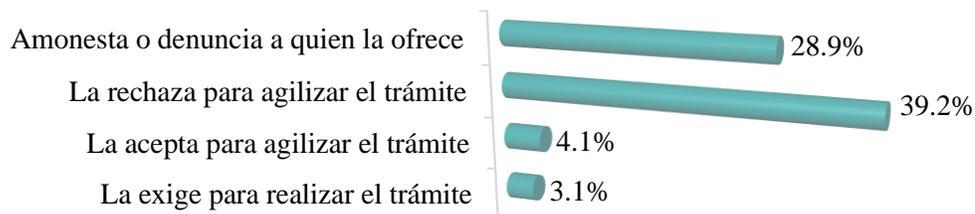
Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de elaboración de acuerdos



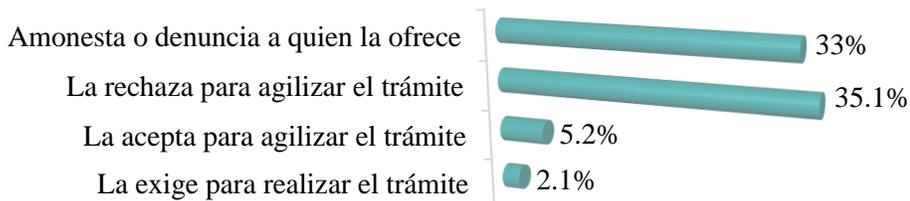
Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de programación de audiencias



Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de consulta de expedientes

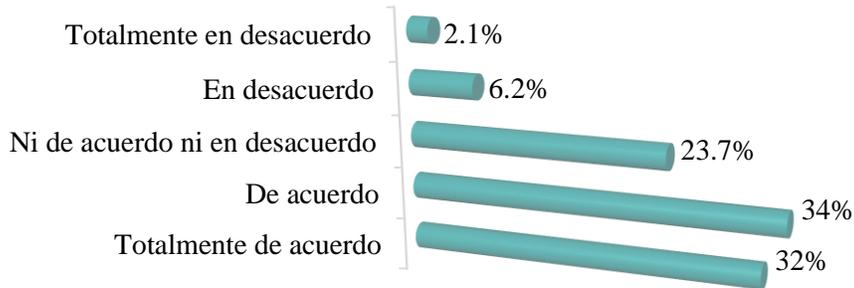


Actuación en la JLCA frente a dádivas o gratificaciones en el proceso de consulta de archivo

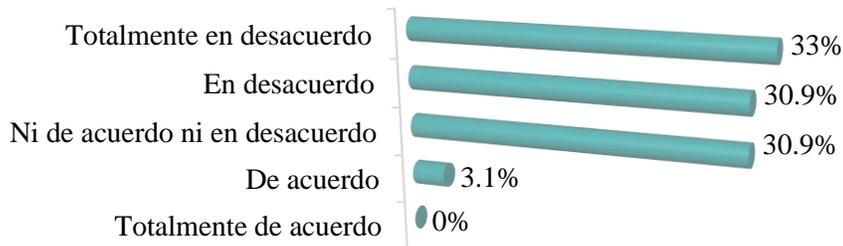


- *Imparcialidad del personal jurídico de la JLCA*

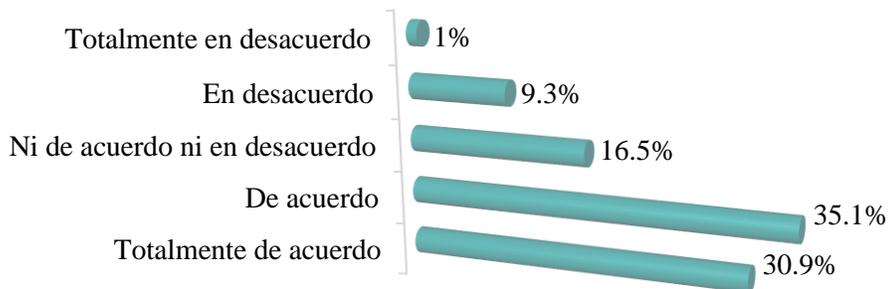
Existe certeza de que las determinaciones de la JLCA dependen del mérito del caso y no de la identidad de las partes o abogado defensor



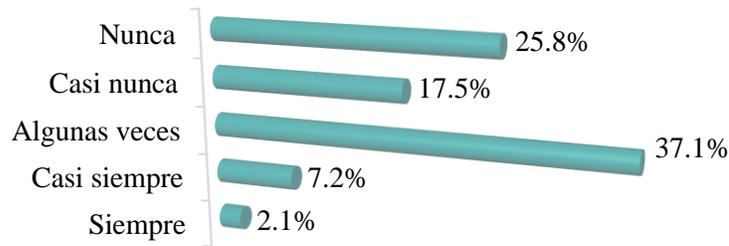
Existe la práctica de que el personal de la JLCA acepte que una de las partes entregue el proyecto de determinaciones para influir en el laudo



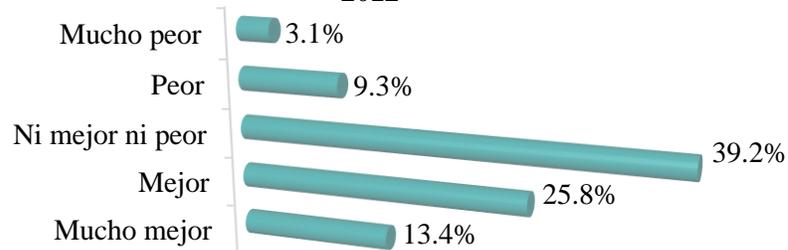
Los procedimientos para asignar turno de expedientes son inalterables



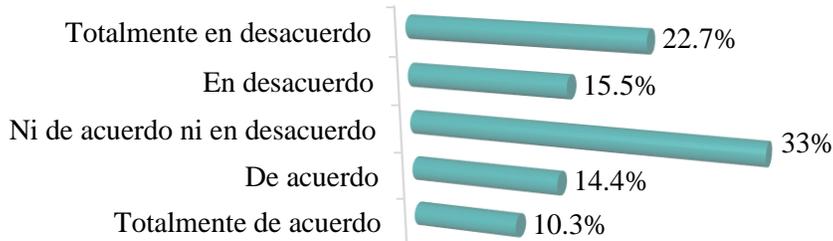
La JLCA cambia los criterios adoptados en casos análogos y lo justifican en el laudo.



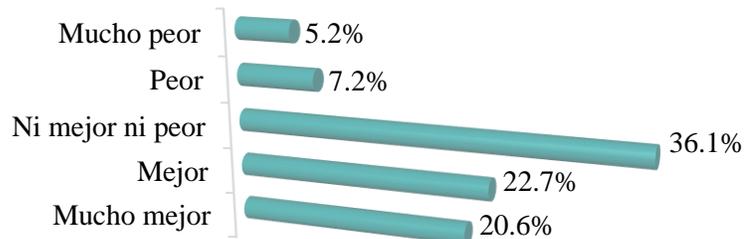
Imparcialidad en el funcionamiento de la JLCA en comparación con 2012



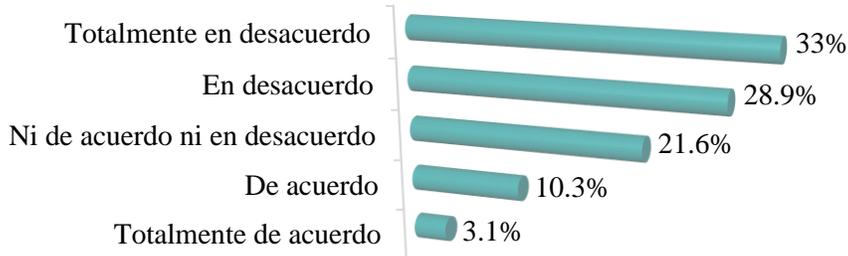
Cuando existen vínculos de tipo político, amistoso, etc. entre el presidente de la JLCA y autoridades locales o federales, las relaciones afectan el rumbo del proceso laboral



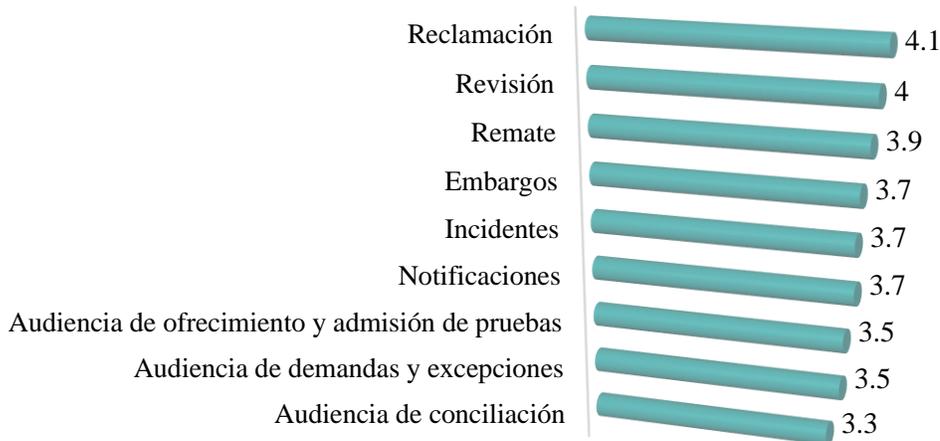
Imparcialidad del Presidente en comparación con hace 2 años



Hay privilegios indebidos al programar audiencias, notificaciones y diligencias

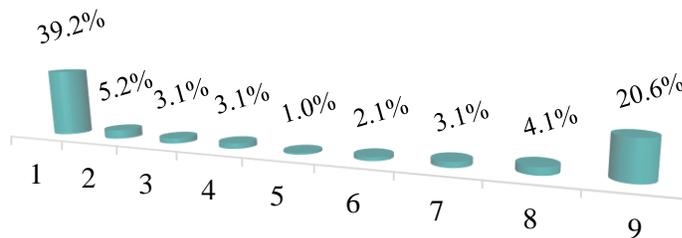


Calificación otorgada a las actuaciones procesales de acuerdo con su nivel de imparcialidad (1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)

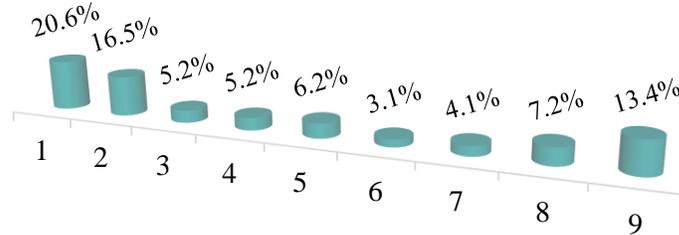


Las siguientes gráficas muestran el desglose de la calificación que tuvo cada una de las actuaciones descritas en la gráfica anterior.

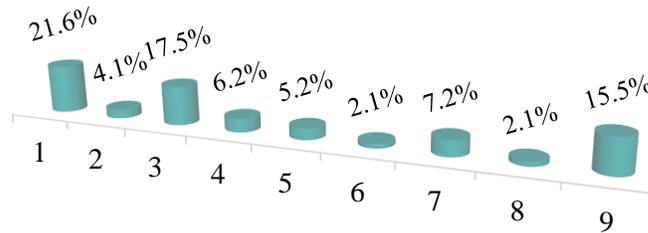
Calificación otorgada a la audiencia de conciliación de acuerdo con su nivel de imparcialidad (1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



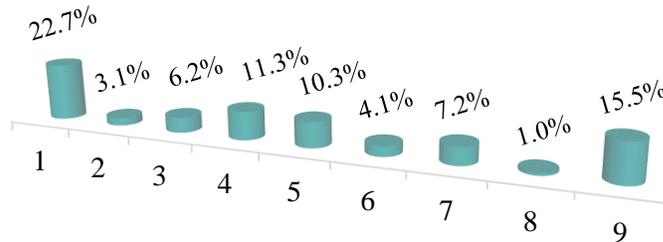
Calificación otorgada a la audiencia de demandas y excepciones de acuerdo con su nivel de imparcialidad
(1 es MÁS imparcial 9 es MENOS imparcial)



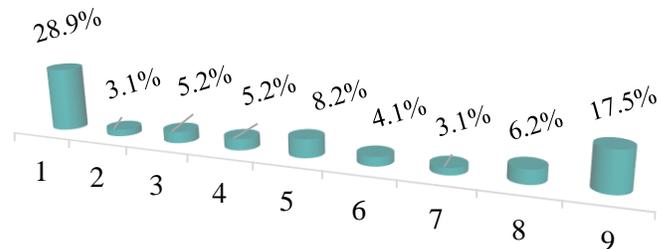
Calificación otorgada a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas de acuerdo con su nivel de imparcialidad
(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



Calificación otorgada a los incidentes de acuerdo con su nivel de imparcialidad
(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)

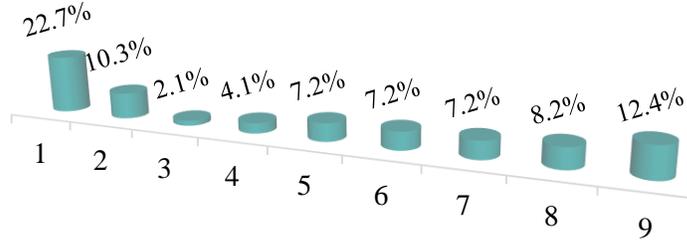


Calificación otorgada a las notificaciones de acuerdo con su nivel de imparcialidad
(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



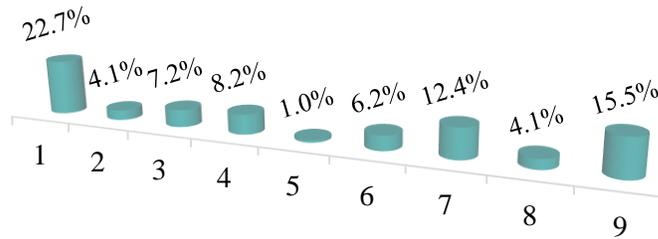
Calificación otorgada a los embargos de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



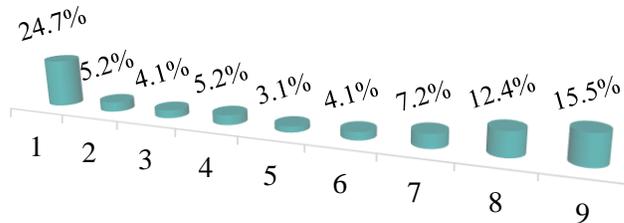
Calificación otorgada a los remates de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



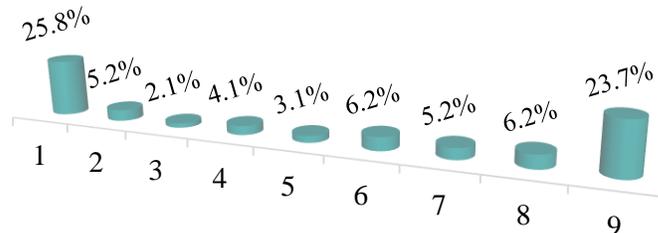
Calificación otorgada a la revisión de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



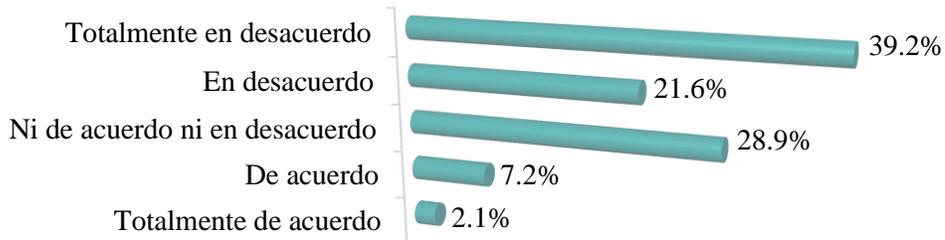
Calificación otorgada a la reclamación de acuerdo con su nivel de imparcialidad

(1 es MÁS imparcial y 9 es MENOS imparcial)



- *Del Presidente de la JLCA*

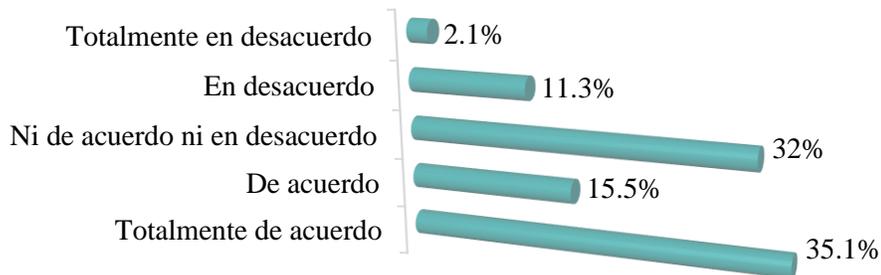
La actuación del Presidente obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral



En su caso, señale la principal causa que obstaculiza la actuación del presidente de la JLCA

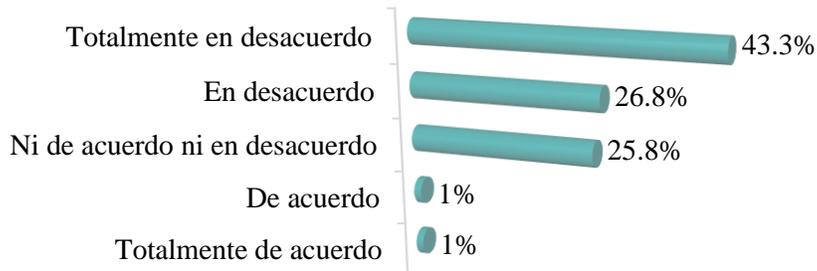


El presidente de la JLCA no tiene compromisos políticos que afecten la imparcialidad de su función



- *Del Secretario General de la JLCA*

La actuación del secretario general obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral

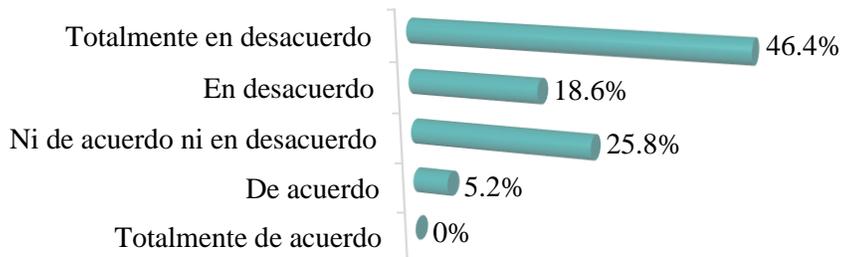


En su caso, la principal causa que obstaculiza la actuación del secretario general

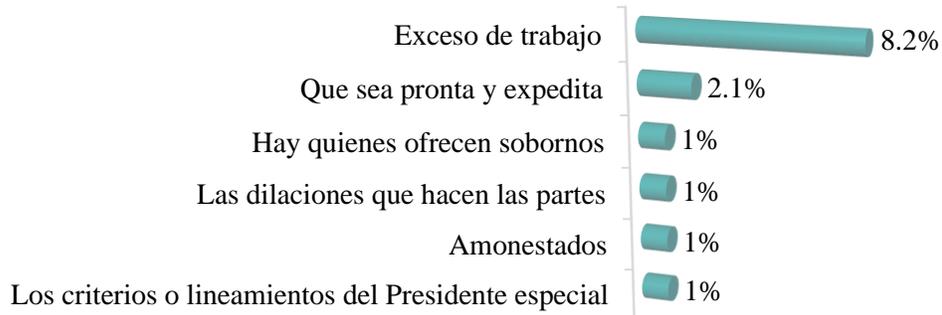


- *Del Secretario auxiliar de la JLCA*

La actuación del secretario auxiliar obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral

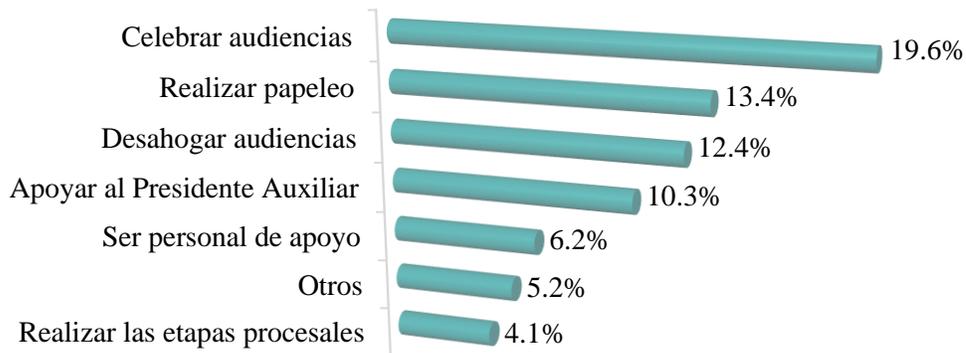


En su caso, señale la principal causa que obstaculiza la actuación del secretario auxiliar

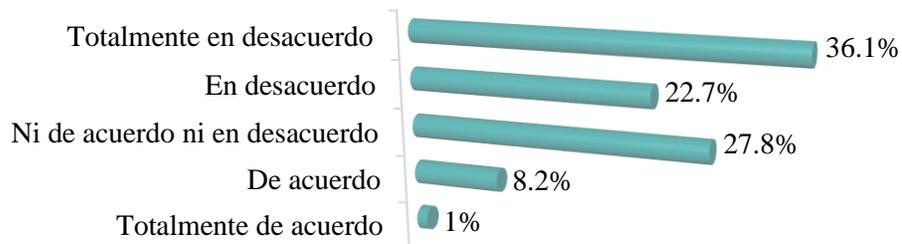


- *De los auxiliares de la JLCA*

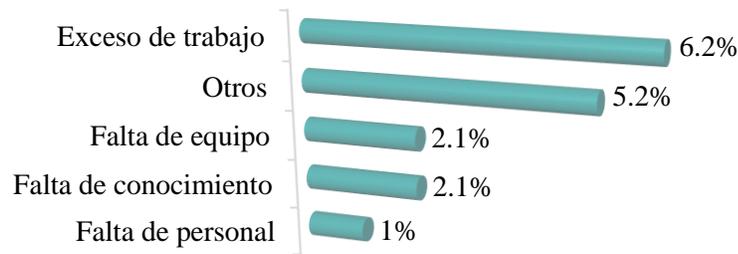
Función de los auxiliares



La actuación de personal auxiliar obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral



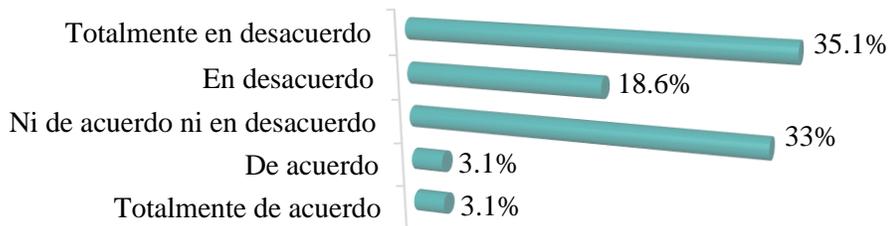
En su caso, señale la principal causa que obstaculiza la actuación de los auxiliares



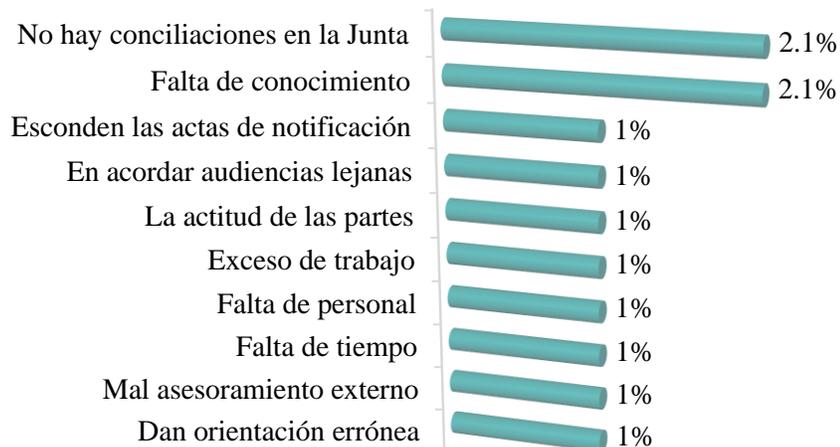
- *De los funcionarios conciliadores*

El personal jurídico mencionó que en promedio se ofrece la conciliación en 46.4% de los procedimientos laborales en los que ha participado.

La actuación de los funcionarios conciliadores obstaculiza la pronta y expedita administración de justicia laboral.

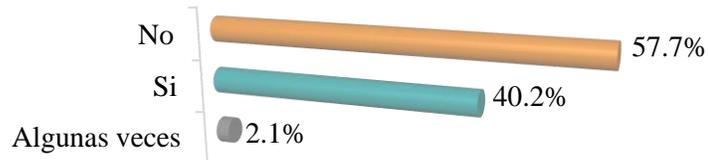


En su caso, señale la principal causa que obstaculiza la actuación de los funcionarios conciliadores

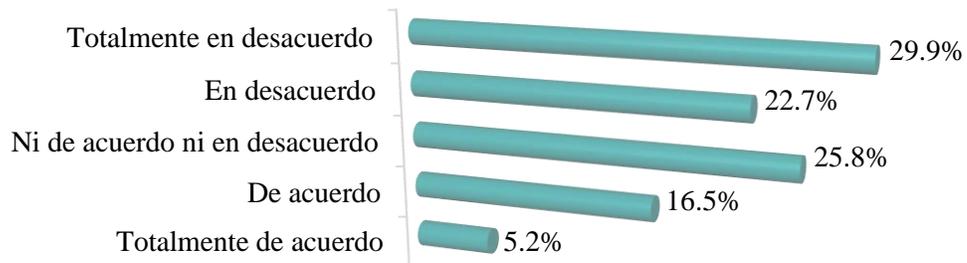


- De los actuarios / notificadores de la JLCA

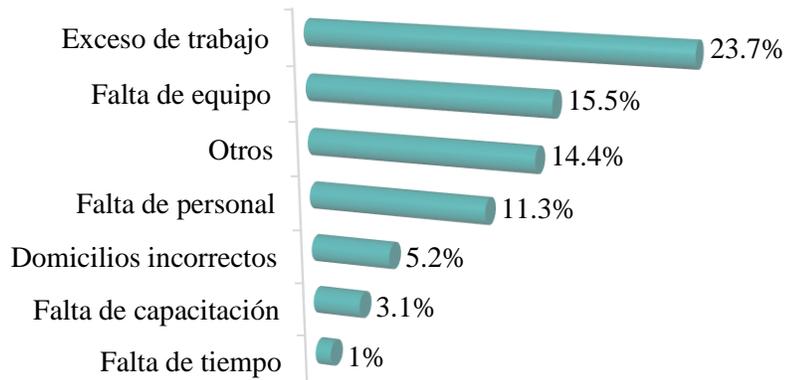
Es frecuente que los actuarios / notificadores incurran en errores y omisiones que provoquen nulidades procesales



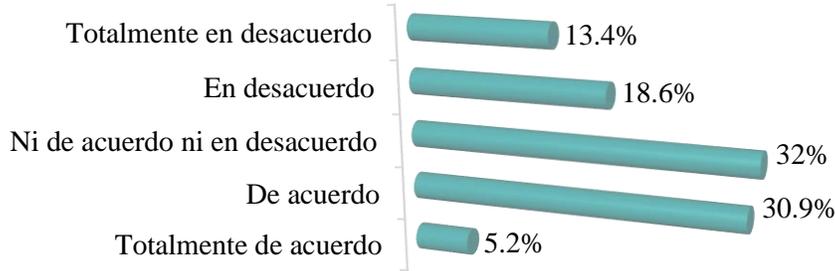
Los servicios de actuaría y notificaciones personales obstaculizan la pronta y expedita administración de justicia laboral



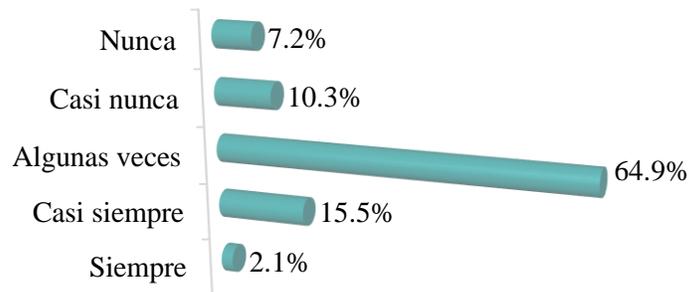
En su caso, señale la principal causa que obstaculiza la actuación de los actuarios / notificadores



Las deficiencias en las actas de notificación, embargo o ejecución frecuentemente motivan incidentes de nulidad de actuaciones o juicios de amparo

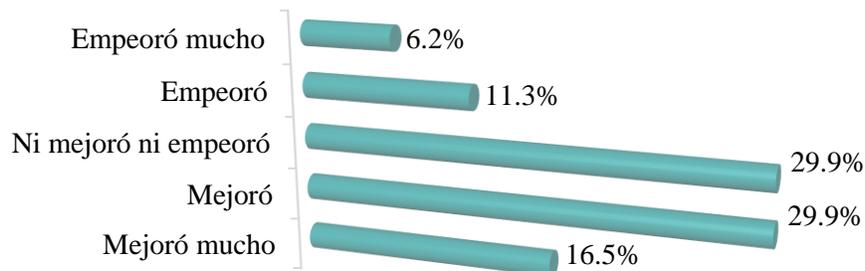


Se presentan demoras atribuibles a la JLCA para notificar y emplazar

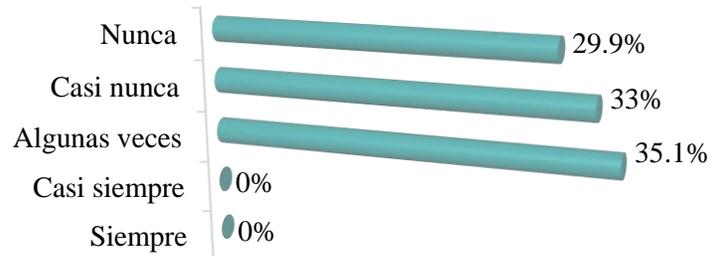


Se pidió al personal jurídico entrevistado que mencionara el tiempo que transcurre para hacer una notificación. En promedio respondieron 14.7 días.

La eficiencia en el desempeño de los actuarios y notificadores, respecto 2012

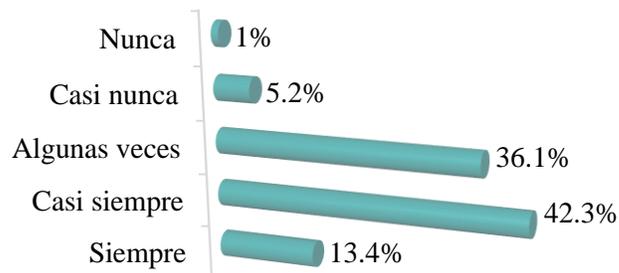


En la práctica, la parte interesada transporta al personal de la JLCA para dar cumplimiento a otras notificaciones



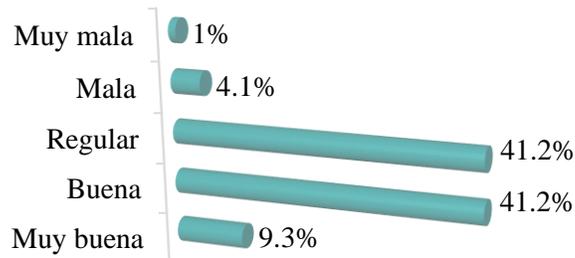
- *Del personal administrativo de la JLCA*

Los conocimientos, destrezas y nivel de cumplimiento del personal administrativo de la JLCA son correctos y óptimos para desempeñar su función

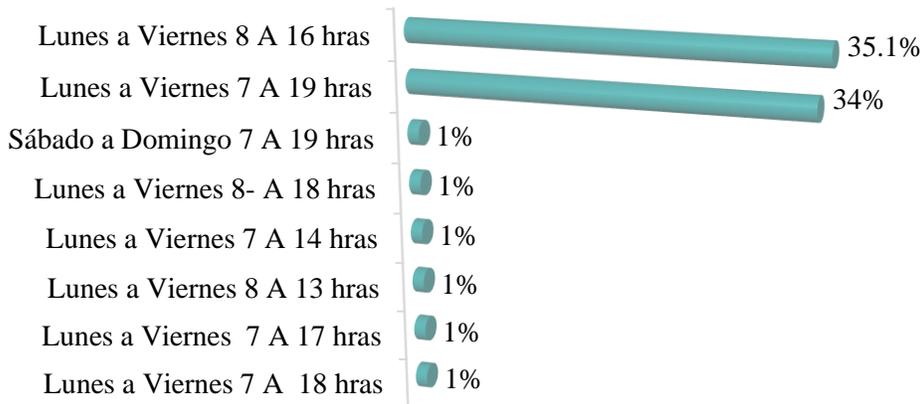


- *Idoneidad del proceso laboral*

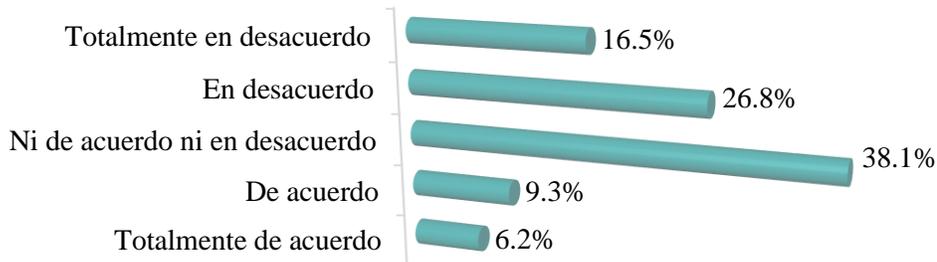
Calificación general del proceso legal para substanciar los juicios laborales



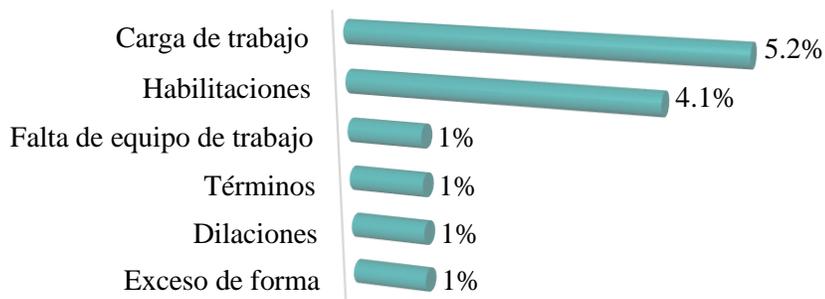
Mencione días y horarios hábiles para el desarrollo del proceso laboral



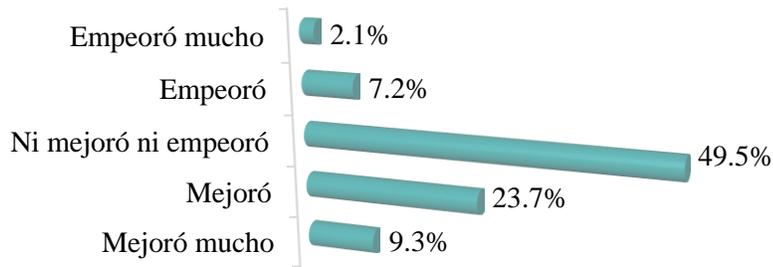
El proceso laboral exige requisitos injustos o excesivos para realizar diligencias



En caso de responder “Totalmente de acuerdo” o “De acuerdo” en la pregunta anterior ¿Cuál/es es/son?



El proceso legal del juicio laboral en comparación con hace 2 años



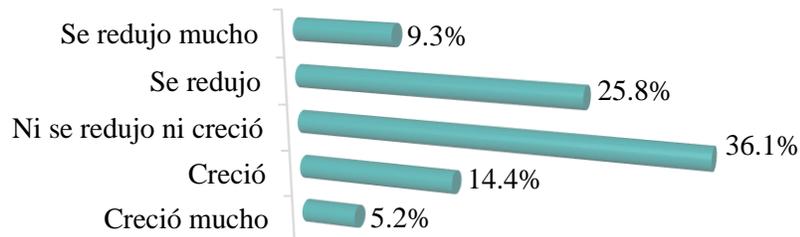
- *Agilidad del procedimiento laboral*

Se les pidió que mencionaran el tiempo que transcurre entre la emisión del laudo y su ejecución, cuando no se interpone amparo. En promedio respondieron que 5.6 meses.

Respecto aquellos procedimientos en los que sí se interponía amparo, el 81.4% dijo que desde su inicio hasta que la sentencia queda firme, dura en promedio 6.8 meses.

Para el 78.4%, el tiempo promedio transcurrido entre la última promoción de las partes y la fecha en que se dicta el laudo es de 45 días.

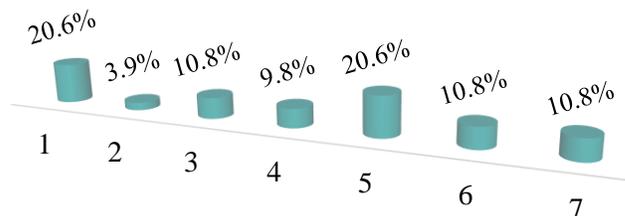
En comparación con 2012, en 2013 la duración de los juicios laborales



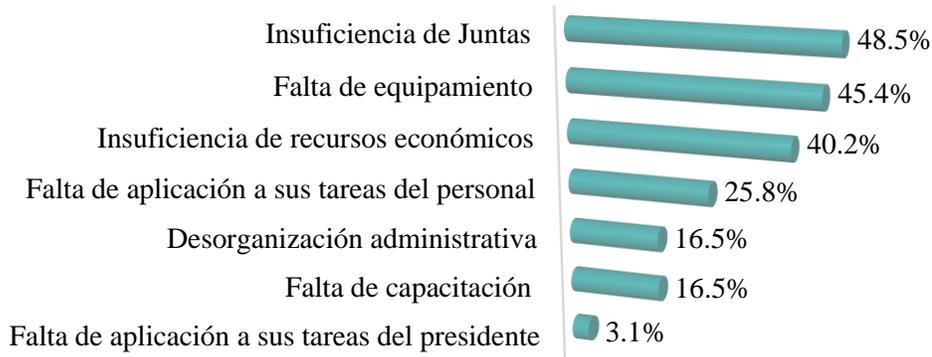
- *Rezago de trámites en la JLCA*

Rezago en la JLCA a la cual pertenece

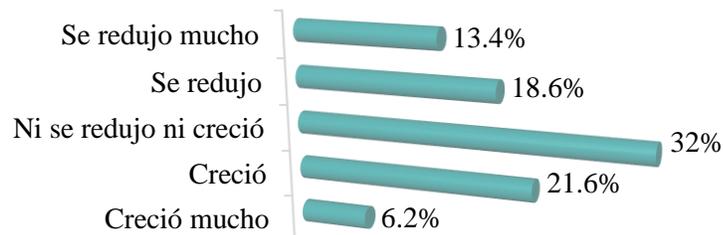
(1 es ENORME rezago y 7 INEXISTENCIA de rezago)



En caso de algún rezago, las causas son:



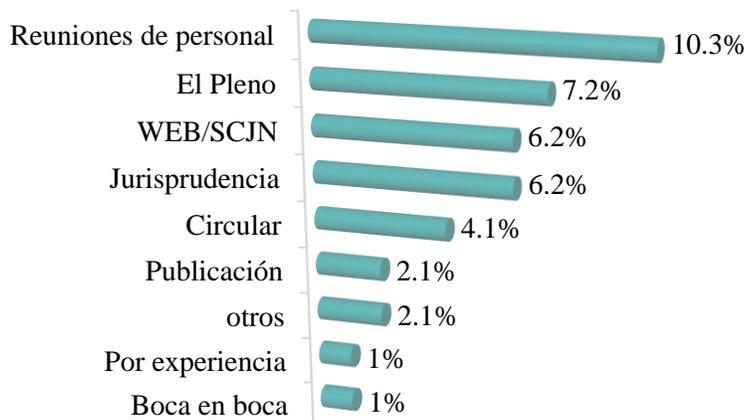
El rezago de la JLCA, en comparación con 2012



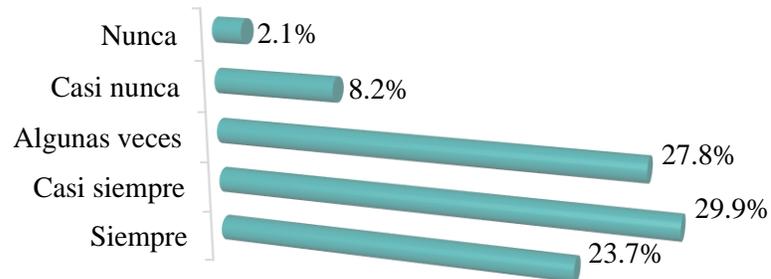
El 72.2% respondió que el porcentaje de procesos laborales en los que intervino y se presentó prescripción fue de 13.8%.

- *Homogeneidad y consistencia de los criterios laborales*

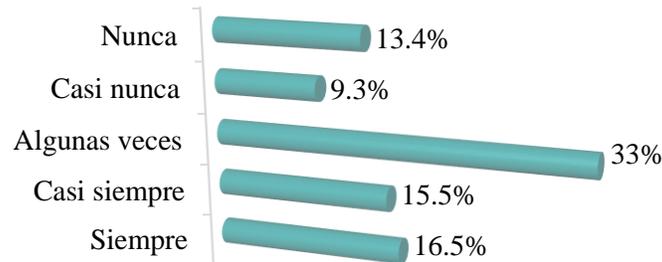
¿Cómo se hacen públicos esos criterios?



La JLCA, en procesos similares, funda y motiva con criterios homogéneos que contribuyen a la seguridad jurídica de las partes

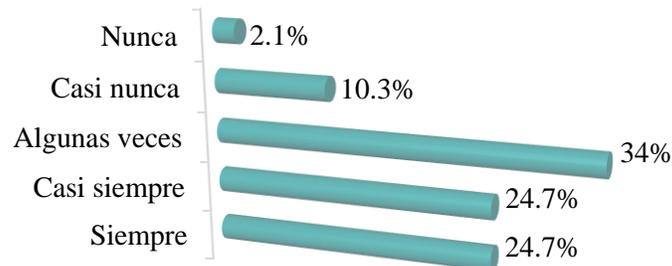


Cuando las juntas dictan laudos contradictorios, se analiza la contradicción



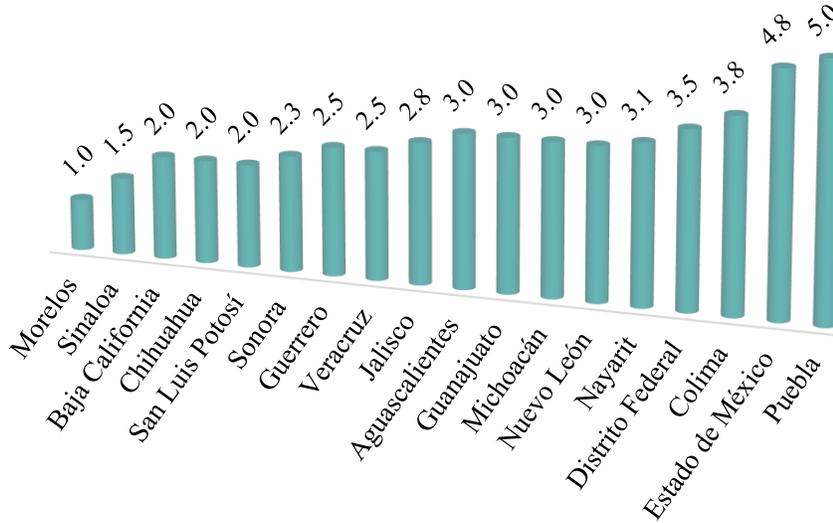
- *Tramitación de exhortos*

Los exhortos reúnen los requisitos de ley para ser debidamente diligenciados



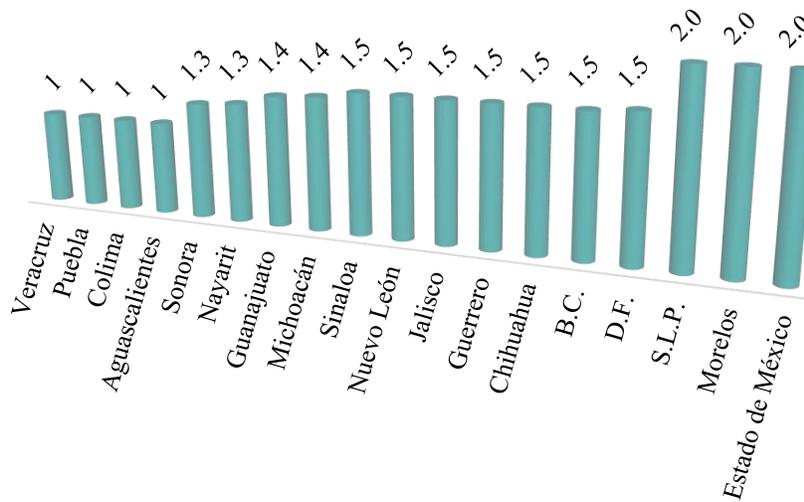
Desahogo de exhortos en entidades

(1 es muy RÁPIDAMENTE y 5 es muy LENTAMENTE)

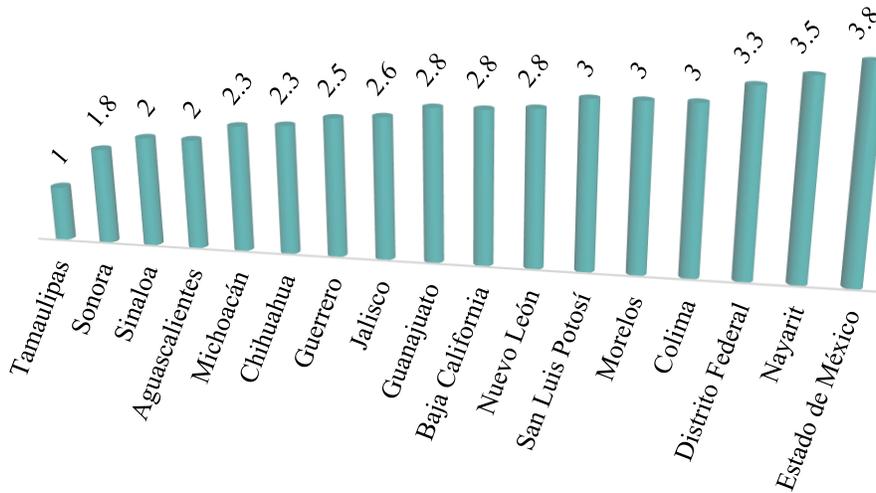


El personal de la JLCA incurre en actos de corrupción en el desahogo de exhortos

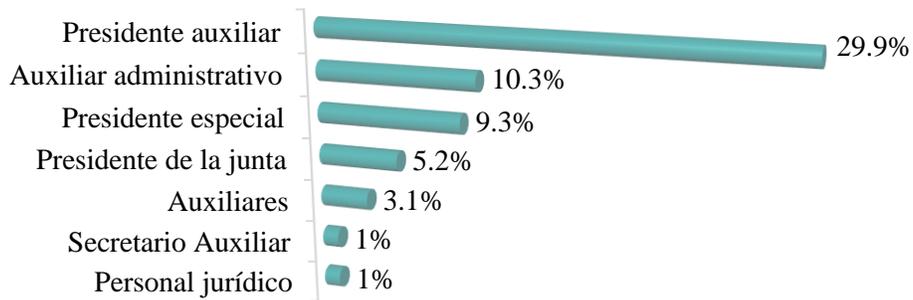
(1 es NUNCA y 5 es SIEMPRE)



La calidad en el despacho de los ehortos en la entidades es óptima
 (1 es TOTALMENTE de acuerdo y 5 TOTALMENTE en desacuerdo)

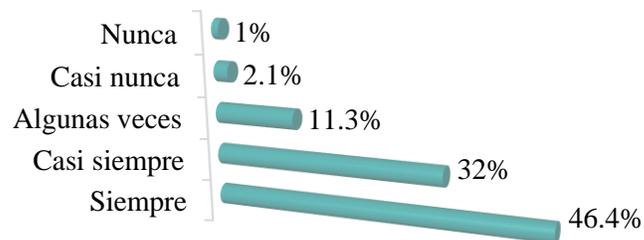


El cargo responsable de girar exhortos es

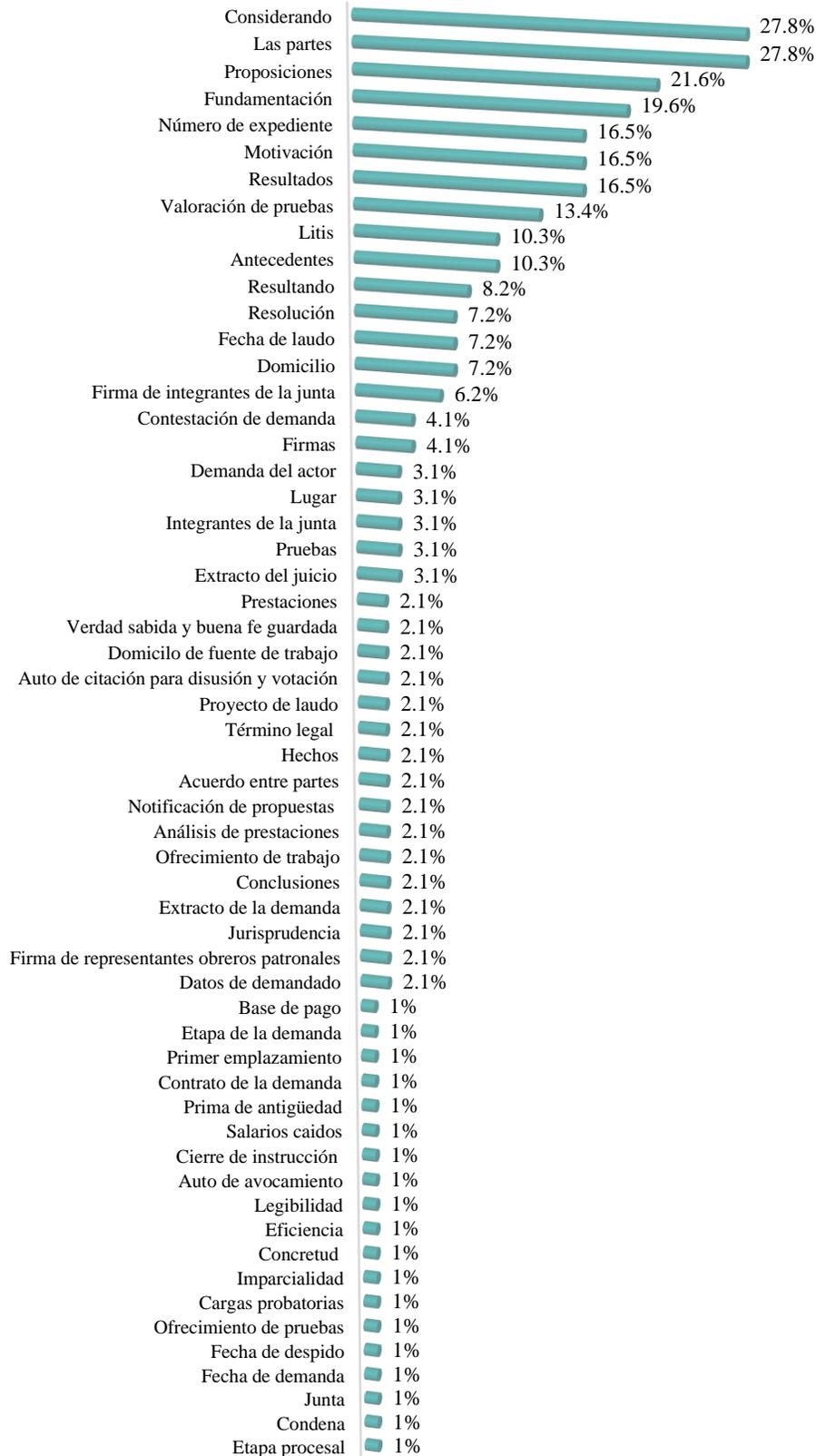


- *Calidad de los laudos laborales*

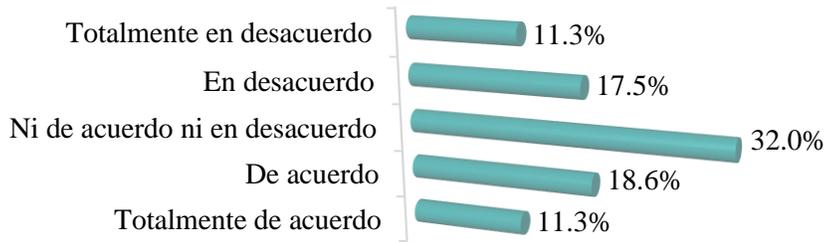
Todos los laudos se fundamentan y motivan debidamente



Requisitos esenciales del laudo
(mínimo 8)

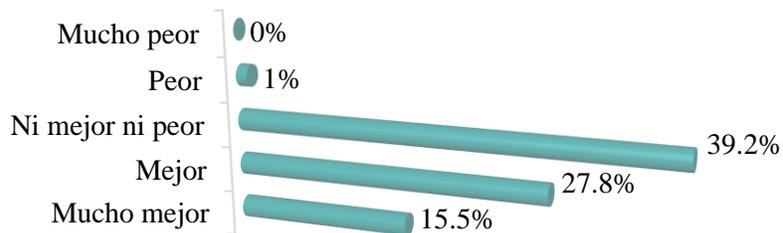


En la mayoría de los casos, el laudo obliga a interponer el amparo



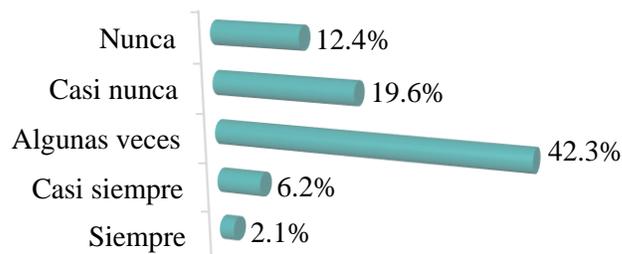
El 73.2% dijo que el porcentaje aproximado de los asuntos en participó, los laudos son revocados o modificados por otra instancia en un 16.1%.

Calidad de los laudos en comparación con 2012



- *Ejecución de laudos*

Hay dilaciones o retrasos en la ejecución de laudos atribuibles al funcionamiento, organización y uso de la fuerza pública

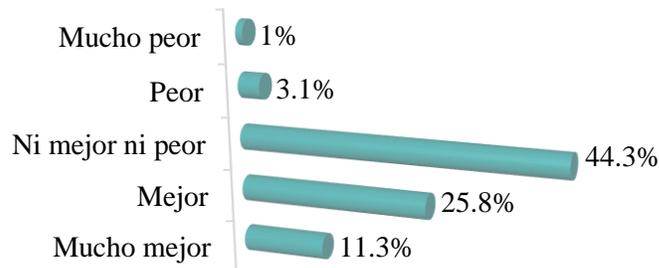


Conocimiento de casos en que durante 2013 no se pudo llevar a cabo la ejecución de un laudo por falta de apoyo de la fuerza pública

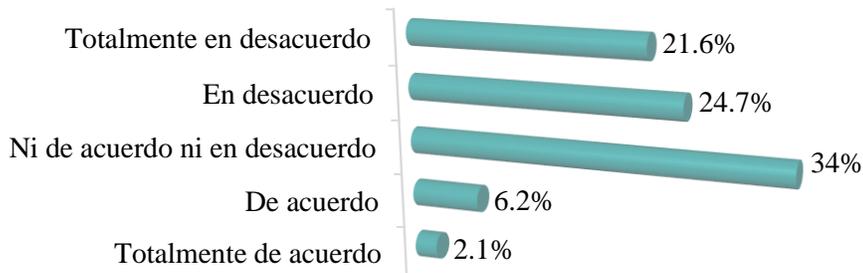


Se les pidió que en caso de responder “Si” en la pregunta anterior, mencionaran el porcentaje aproximado de ejecuciones que en 2013 no se llevaron a cabo por falta de apoyo de la fuerza pública. En promedio dijeron que el 2.9%.

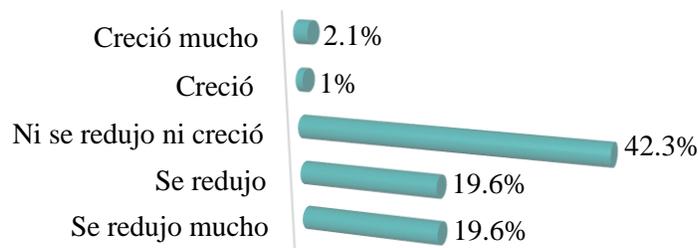
En comparación con 2012, el poder Ejecutivo local cumple con su obligación para autorizar el uso de la fuerza pública en la ejecución de laudos



Los retrasos en la ejecución de un laudo se presentan o se agravan por actos del personal jurídico de la JLCA

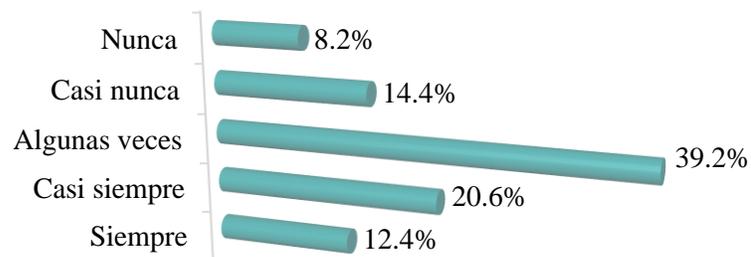


En comparación con 2012, la demora de la ejecución de laudos por actos imputables al personal jurídico de la JLCA

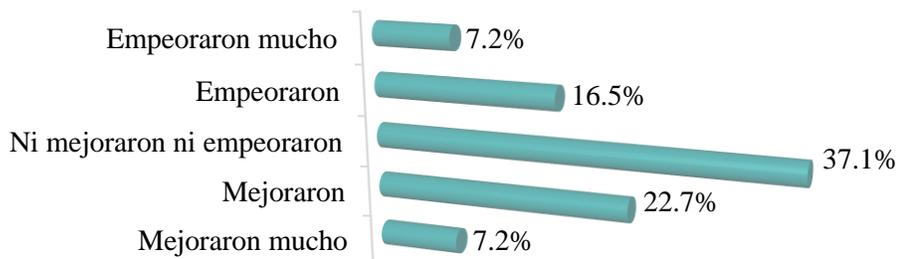


- *Supervisión y mecanismos de control*

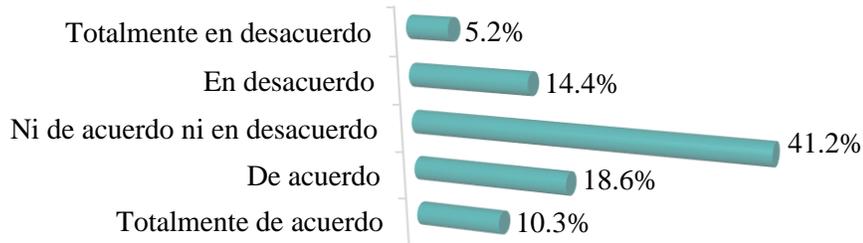
Los mecanismos previstos para determinar la responsabilidad en que incurre el personal jurídico de la JLCA son efectivos



Durante los últimos 2 años, los órganos y procedimientos para fincar responsabilidades a los funcionarios de la JLCA

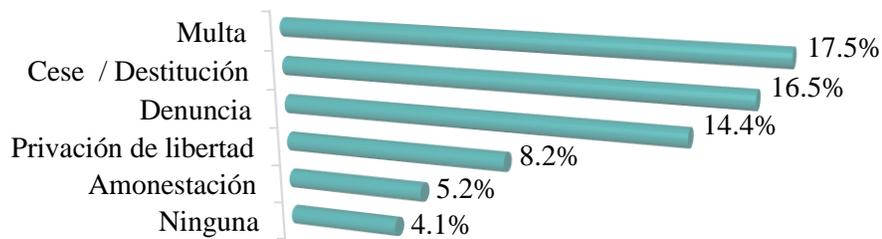


La JLCA está sujeta a controles efectivos de gestión

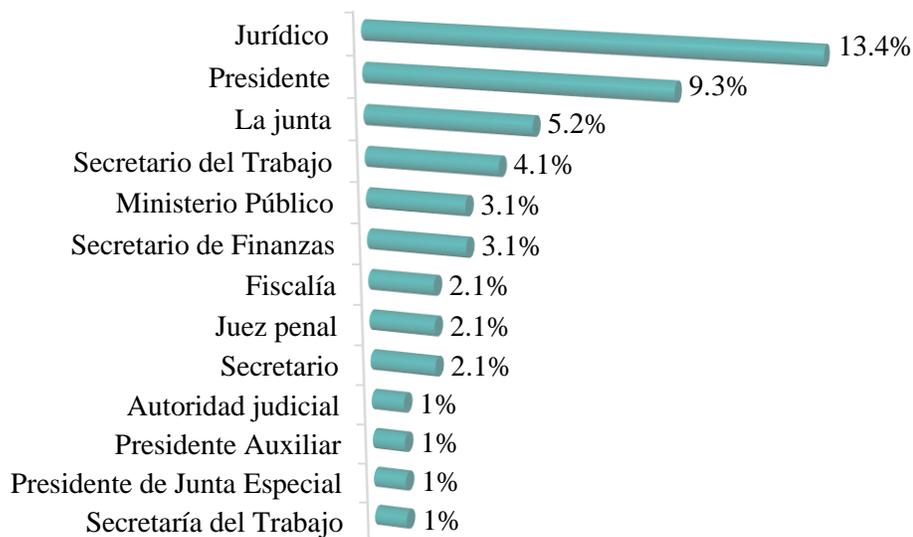


- *Sanciones*

Sanción que se impone por actuaciones dolosas o de mala fe de las partes (falsedad en documentos o testigos)



La autoridad facultada para imponer sanciones



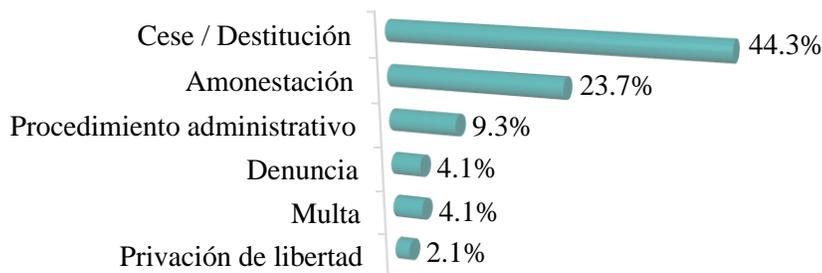
Las sanciones para actuaciones dolosas o de mala fe son adecuadas



En caso de haber respondido “No” en la pregunta anterior menciona la causa



Anote las sanciones que se imponen a personal jurídico por actuar en desapego a la ley



El 73.2% del personal jurídico respondió que en promedio ha sabido de 17.6 destituciones de durante el periodo 2012 a 2013.

Mencione cómo se clasifican las sanciones a funcionarios

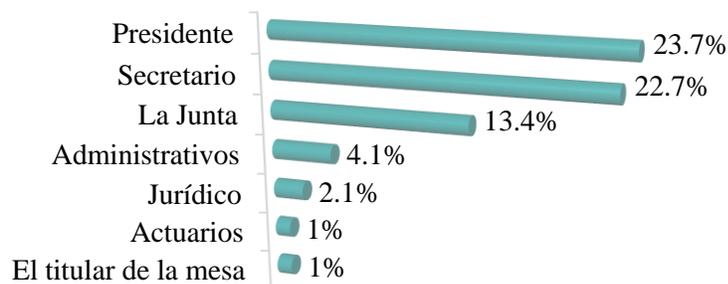


- *Procedimientos paraprocesales, revisión y reclamación*

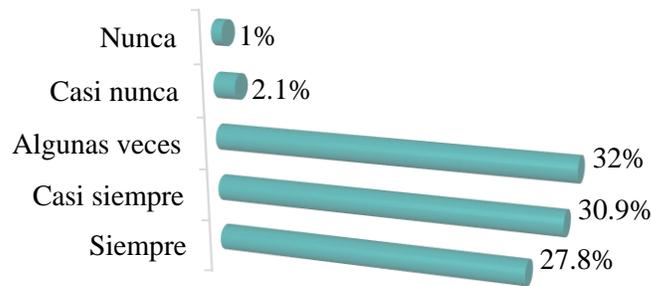
El 72.2% dijo que el porcentaje de procedimientos paraprocesales que se presentaron en los asuntos que tuvo conocimiento de 2012 a 2013, fue de 7.7%. El de revisiones fue de 6.5% para el 72.2% y el de reclamaciones de 4.8 para el 70.1%

- *Servicio de consulta de expedientes*

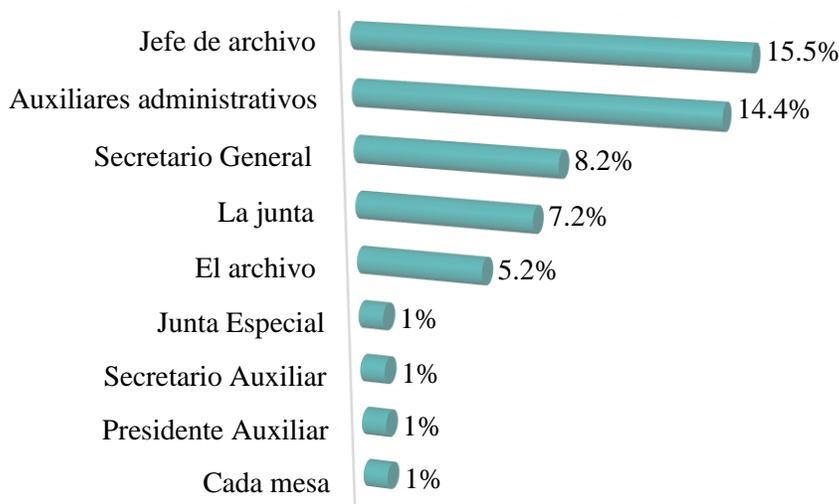
La autoridad responsable de conservar los expedientes



El servicio de consulta de expedientes es ágil



Responsable del manejo de archivos

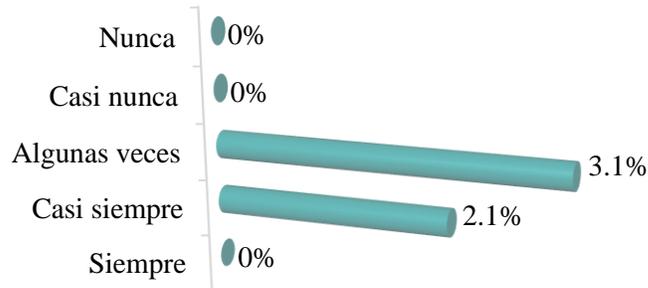


Es posible realizar consultas de expedientes por vía remota

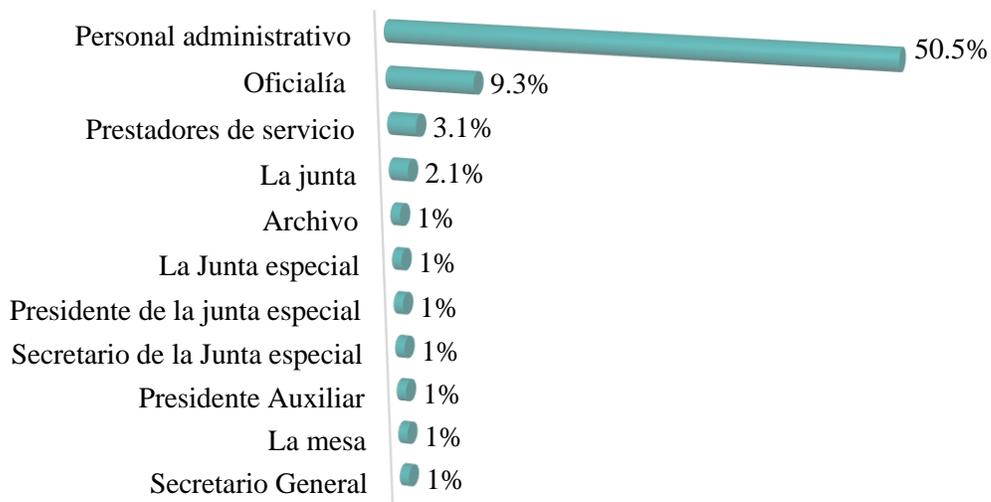


Se les pidió que en caso de responder "Si" a la pregunta anterior, mencionaran cómo es posible realizar las consultas de expedientes por vía remota. Solamente respondieron dos personas y mencionaron que por internet y por el sistema SILS, respectivamente.

En su caso, los servicios de consulta remota son eficientes

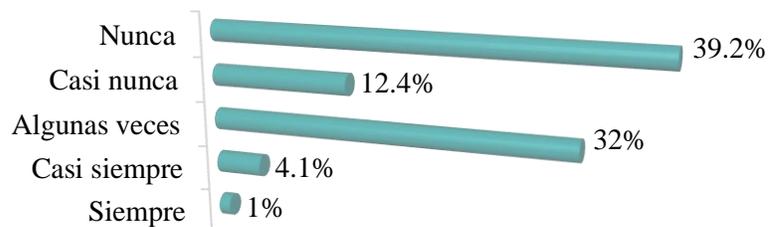


La autoridad responsable de foliar el expediente

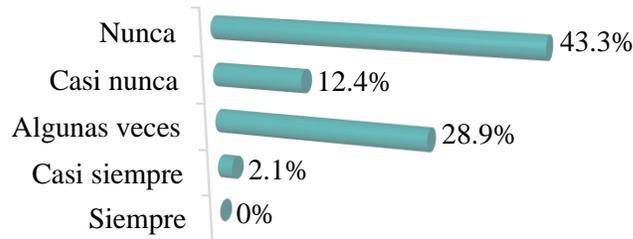


- *Independencia de la JLCA ante el poder ejecutivo local*

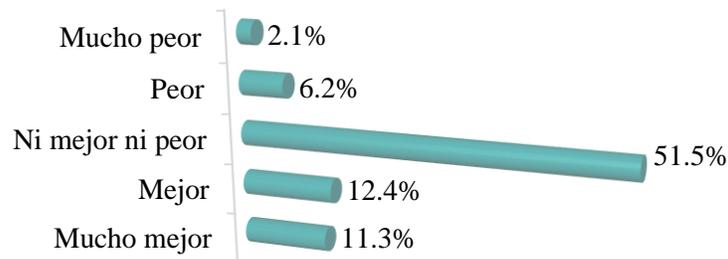
El titular del ejecutivo local utiliza indebidamente sus atribuciones para influir, dilatar u obstaculizar de cualquier forma el cumplimiento de los laudos laborales



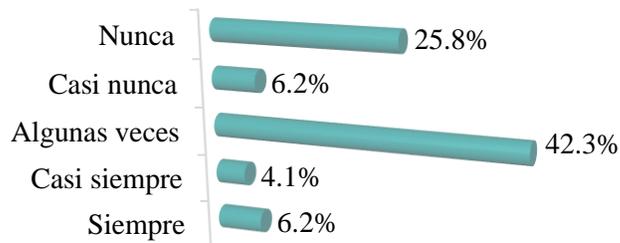
El ejecutivo local autoriza el uso de la fuerza pública de manera selectiva



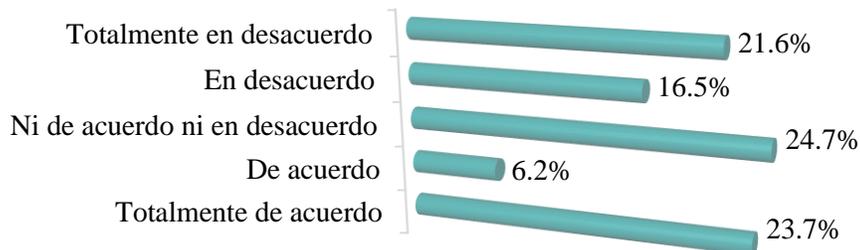
Independencia de la JLCA ante presiones del ejecutivo comparado con hace 2 años



El presidente de la JLCA ve obstaculizada su carrera cuando adopta resoluciones contrarias a los intereses personales de los integrantes del gobierno



Los cambios de gobierno local no alteran la composición y ascenso en la JLCA



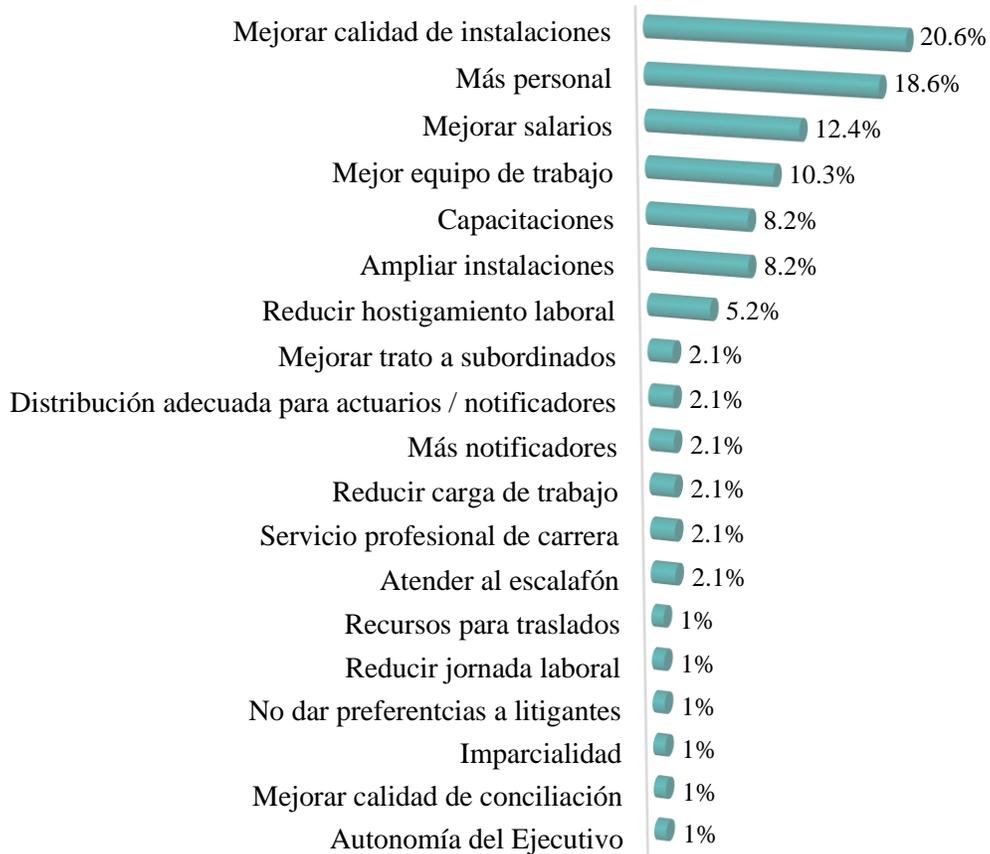
- *Procuraduría de la Defensa del Trabajo*

El 77.3% dijo que el porcentaje de asuntos de los que tuvo conocimiento y en los que la procuraduría ofreció / brindó ayuda es de 24%.

- *Pregunta abierta*

Finalmente, se les brindó un espacio para que mencionaran aquellos temas que, además de los respondidos en la entrevista, consideran que se deben atender para el correcto funcionamiento de la JLCA y la siguiente gráfica muestra lo que respondieron.

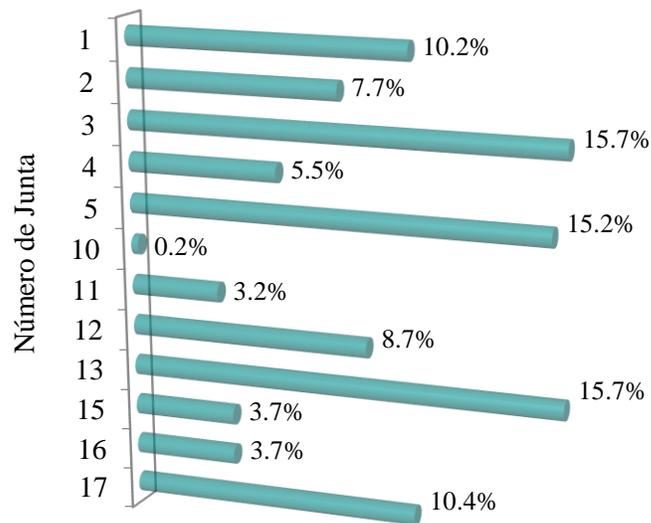
Temas que tiene pendiente la JLCA



2.4 Expedientes

La JLCA evaluada está integrada por 17 juntas especiales y se tomaron en cuenta expedientes de todas ellas. En promedio se contemplaron 34 expedientes por junta, aunque en algunas como en la 10, el número de conflictos fue menor debido a que atiende exclusivamente temas vinculados a universidades.

Expedientes laborales evaluados por Junta

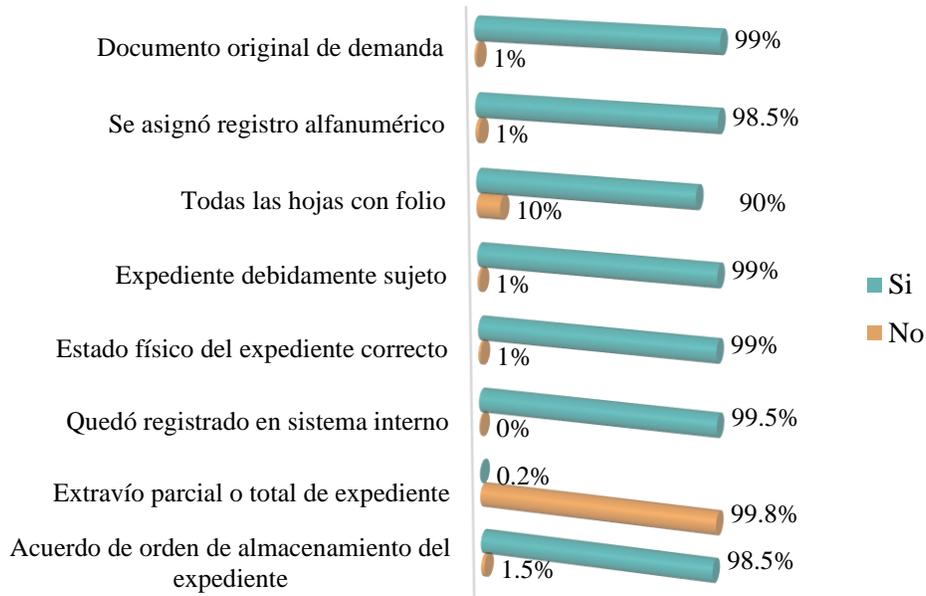


De los 402 expedientes evaluados, el 66.2% no tomaron como base el salario mínimo que emite la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (conasami)⁵ y fueron concluidos en promedio con \$18,706 pesos. Mientras que el 33.8% restante sí lo consideró el salario mínimo y en promedio concluyeron con \$12,400 pesos. La diferencia entre los que no contemplan el salario mínimo y los que sí lo hacen fue en promedio de \$6,306 pesos.

Hay requisitos que, con independencia de la calidad con que se lleve el procedimiento laboral, no pueden faltar. Por ejemplo, el estado físico de los expedientes. La siguiente gráfica muestra en qué condiciones estaban los expedientes antes de evaluarlos.

⁵ <http://www.conasami.gob.mx/> Consulta 13 marzo 2015

Calidad de integración física del expediente



Casi la totalidad de los expedientes evaluados estaba en condiciones de ser sujeto al análisis de la calidad con que se llevó a cabo el procedimiento laboral, a partir de las constancias. A continuación se describen los hallazgos obtenidos en los 402 expedientes, tomando como referencia cada una de las etapas del procedimiento laboral que describe la ley.

- *Escrito de demanda*

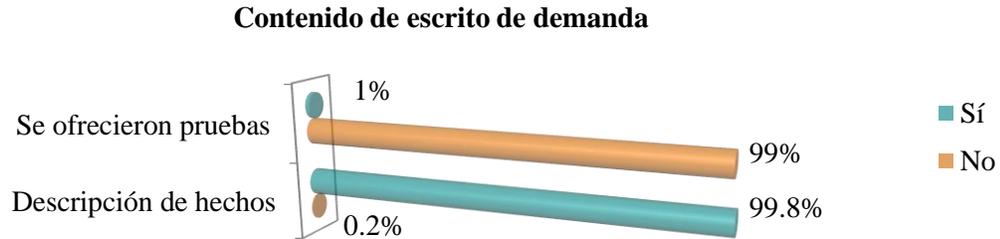
El primer paso para que haya un expediente laboral es que exista una demanda y la ley permite que se presente de forma oral o escrita. Todos se presentaron de manera escrita, aunque no se turnaron el día de su presentación como a continuación se muestra.

Se turnó la demanda al Pleno el día de su presentación



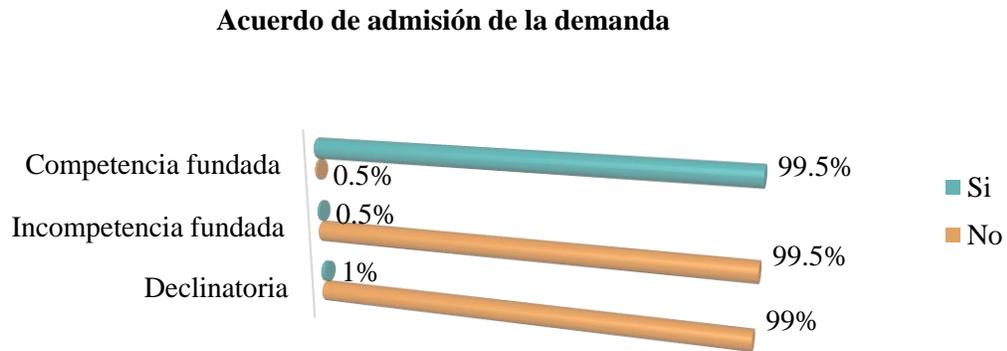
- *Elementos de escrito de demanda*

El escrito de demanda puede contener elementos que permiten que la JLCA comprenda y atienda los reclamos de la parte actora. Tal es el caso del ofrecimiento de pruebas o la descripción de hechos. La siguiente gráfica muestra con qué frecuencia se utilizan.



- *Acuerdo de admisión de la demanda*

En todos los expedientes evaluados se verificó la existencia del escrito de demanda a partir de la cual la JLCA debe emitir un acuerdo admisorio o, en su caso, hacer explícito que no le compete o declina el conocimiento de una demanda.



- *Impedimento / Excusa*

Cuando la autoridad está impedida para conocer de un proceso laboral, debe hacer saber cuál es la causa del impedimento o excusa que imposibilite a la JLCA conocer de un expediente en específico. Las causas previstas en la ley son:

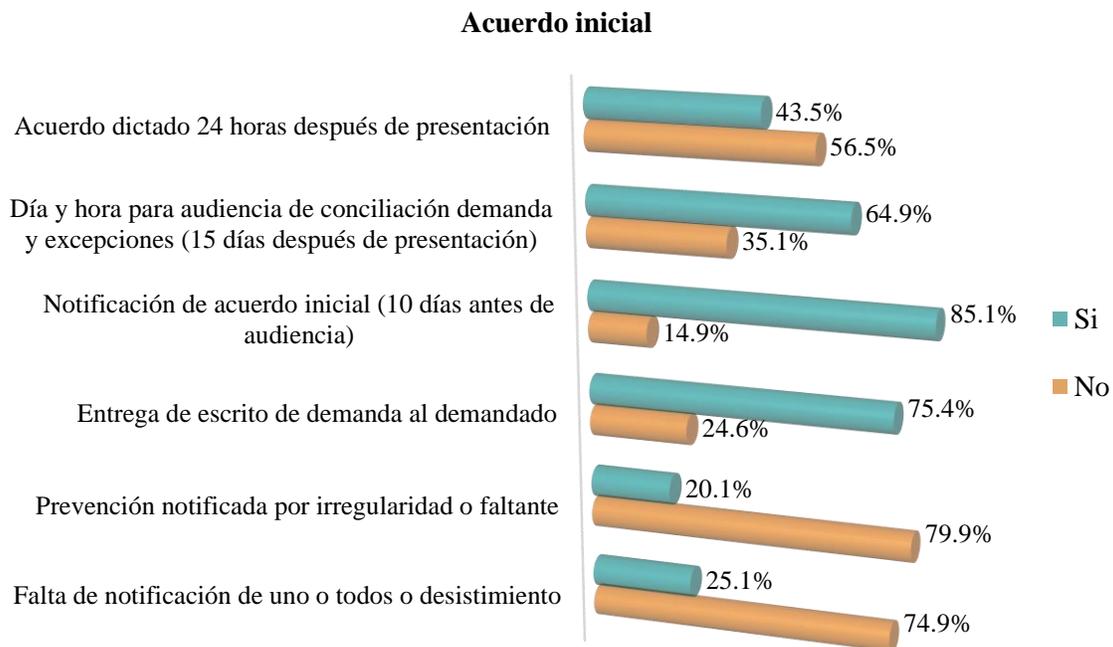
- Parentesco consanguíneo hasta cuarto grado.
- Parentesco consanguíneo hasta segundo grado si se trata del representante, procurador o abogado.
- Existencia de algún interés personal directo o indirecto.

- Que el litigante o abogado actor haya actuado contra el funcionario o su cónyuge en una causa penal.
- Ser apoderado, defensor, perito, testigo o haber opinado del asunto.
- Existencia de una relación laboral, comercial o dependencia económica.
- Existencia de relación de tutela o curatela.
- Que el funcionario sea deudor, acreedor, heredero o legatario de partes o representantes.

En ninguno de los 402 procesos laborales evaluados se registraron impedimentos o excusas.

- *Acuerdo inicial*

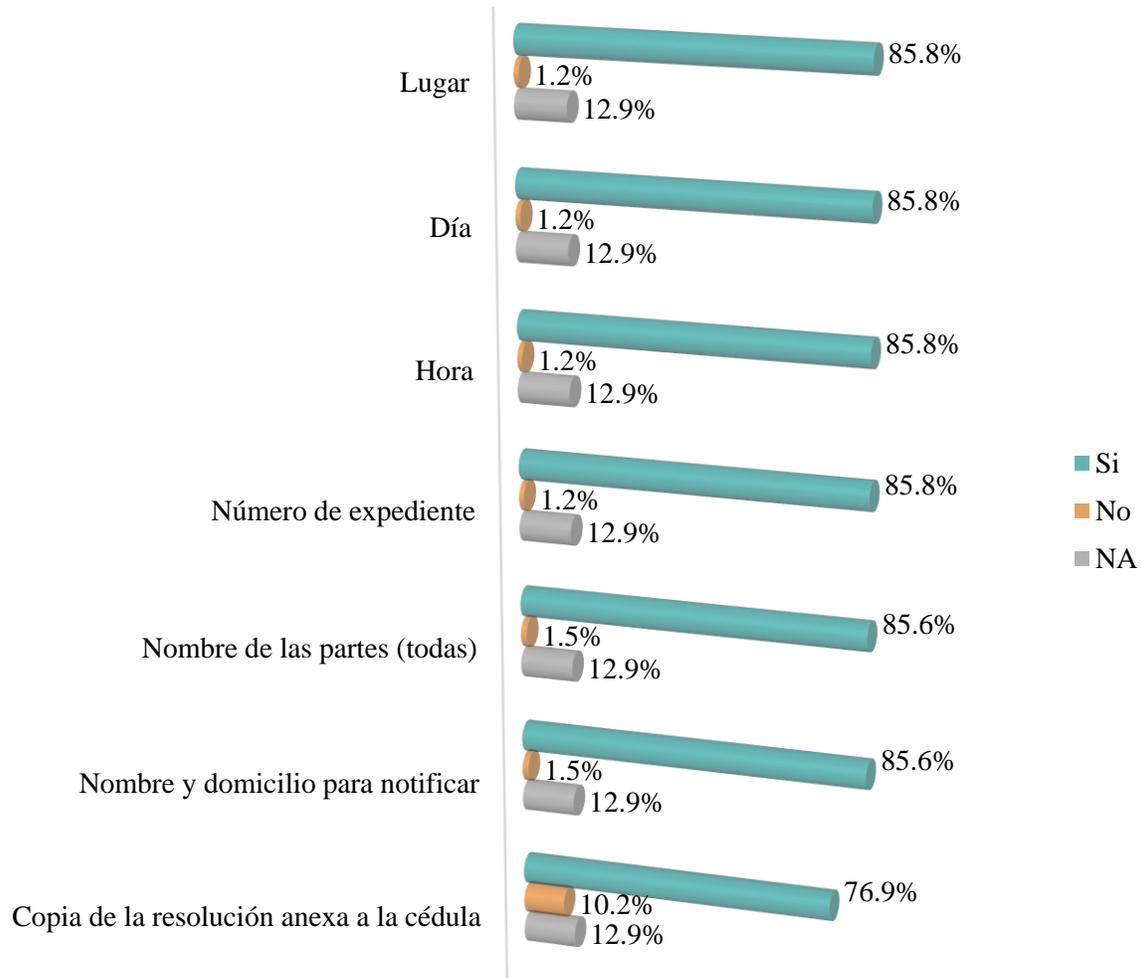
Para aquellos expedientes en los que la JLCA determina que conocerá de la demanda laboral, se dicta un acuerdo inicial a partir del cual se llevan a cabo diversas acciones encaminadas a garantizar un debido proceso. La siguiente gráfica muestra el nivel de cumplimiento.



- *Contenido de cédula de notificación*

Toda cédula de notificación debe cumplir con requisitos mínimos que le dan validez para salvaguardar las garantías procesales de las partes en conflicto. Al respecto se observó lo siguiente.

Contenido de cédula de notificación

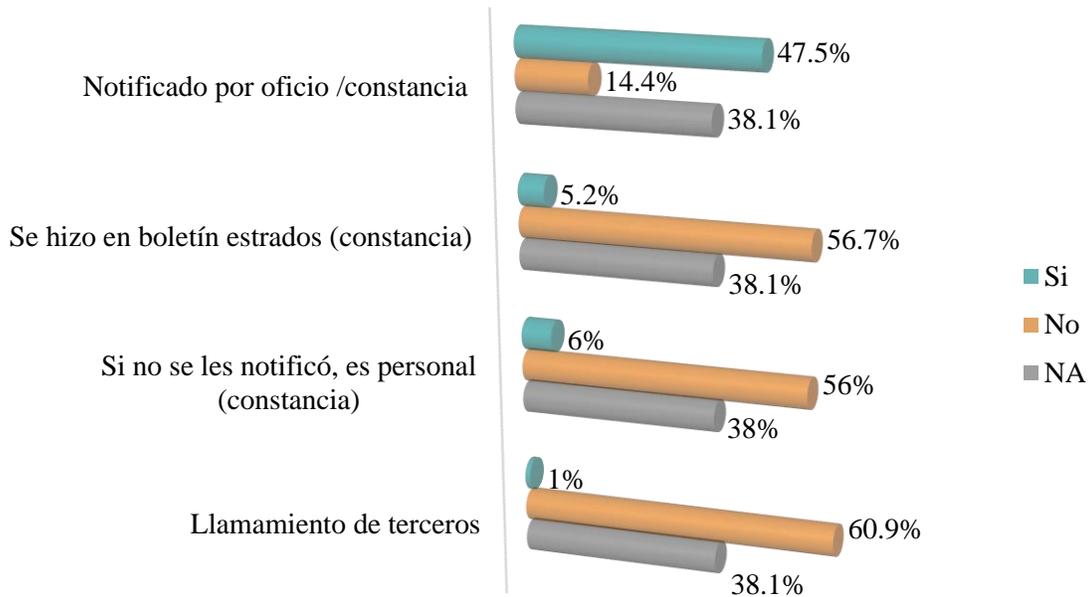


Además de ese contenido, se encontraron algunos errores en el nombre del demandado, el domicilio, en la constancia de amparo contra la notificación o en que al haber existido desistimiento, no se haya emplazado correctamente.

- *Notificación para nueva audiencia*

La ley contempla la posibilidad de que se realice una nueva notificación para otra audiencia más, cuando lo amerite el procedimiento. Se observó lo siguiente.

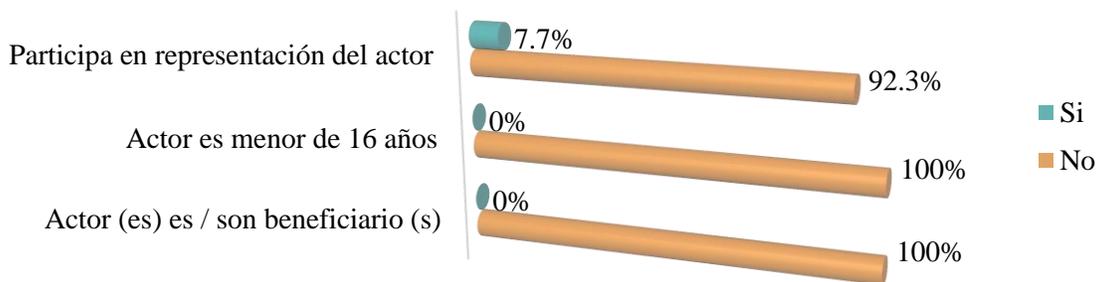
Notificación para nueva audiencia



- Intervención de Procuraduría de la Defensa del Trabajo*

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del estado es un órgano desconcentrado que tiene la encomienda de salvaguardar la protección de los derechos laborales ante la JLCA a través de asesoría, conciliación y representación legal. Por ello, su participación debería estar registrada en todos los expedientes y, con independencia de que se haya aprovechado o no su servicio, debe existir la constancia de que se ofreció la prestación de sus servicios. La siguiente gráfica contiene los hallazgos.

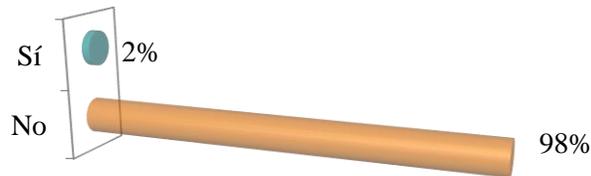
Intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo



- *Exhortos / Despachos*

En ocasiones, la JLCA debe recurrir a mecanismos que optimicen la tramitación del proceso. Una de ellos es el exhorto o despacho, que permiten desahogar actividades con el apoyo de otras juntas o autoridades. En la evaluación se detectó una mínima actividad.

Trámite de exhorto o despacho



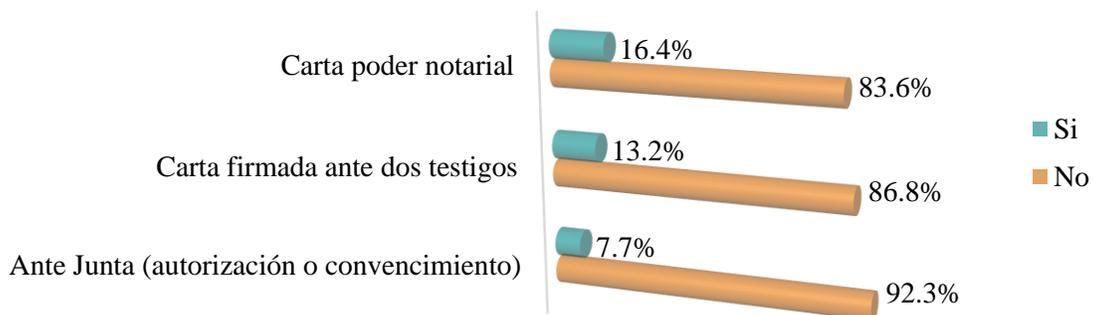
- *Medidas cautelares*

Las medidas cautelares se implementan con la finalidad de asegurar el desarrollo del procedimiento y pueden ser para solicitar un arraigo o embargo precautorio. Se pueden hacer valer junto con la demanda o en comparecencia y, en caso de que el demandado pretendiera evitarla, debe presentar depósito u otorgar fianza. Los expedientes analizados no contienen información relativa a medidas cautelares.

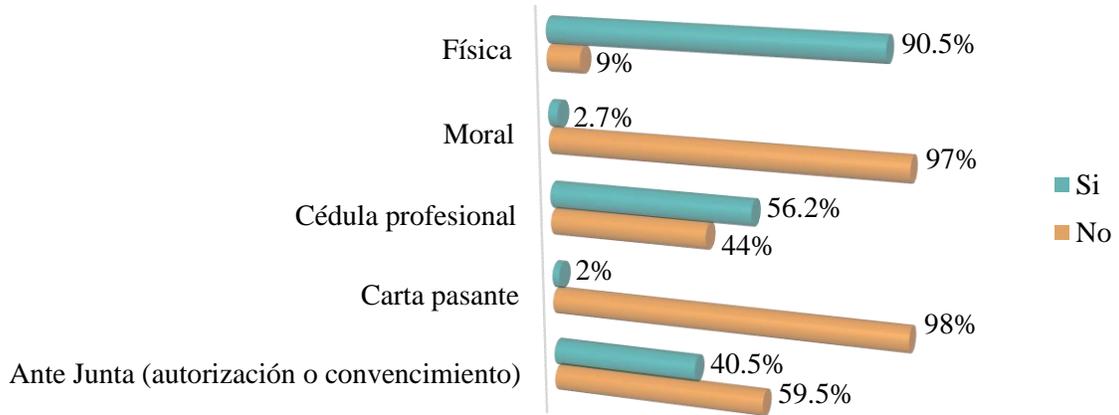
- *Acreditación de la personalidad*

Las partes pueden participar en el proceso laboral, ya sea personalmente o a través de una persona autorizada en términos del artículo 692, fracción II de la Ley Federal del Trabajo. A continuación se describen los tipos de representación detectadas en los expedientes, así como a quién representan.

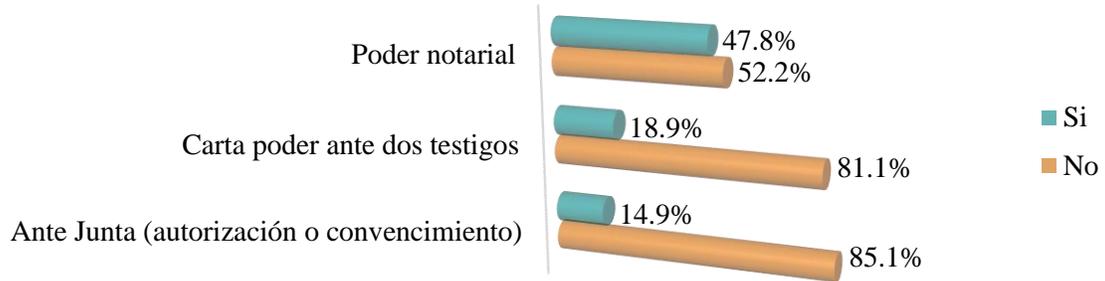
Apoderado de persona física



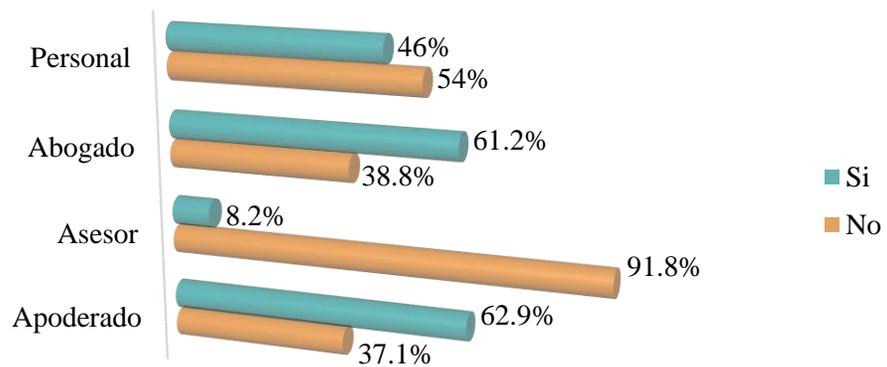
Abogado patrono o asesor legal



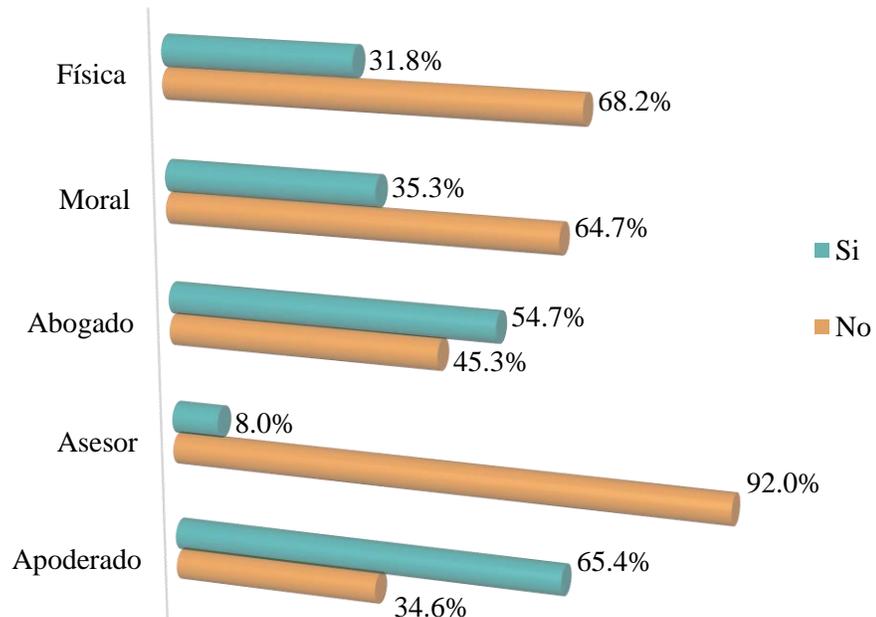
Apoderado de persona moral



Actuó por parte del actor



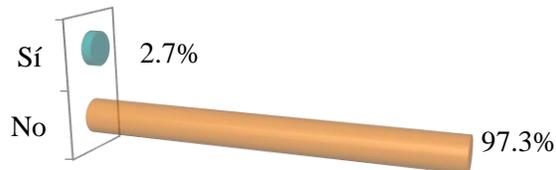
Actuó por parte del demandado



- *Terceros*

Se trata de aquellas personas que podrían tener el carácter de afectados, responsables o que tienen alguna participación relevante en el desarrollo del procedimiento laboral. A continuación se muestra cuántas personas participaron con ese carácter en los procedimientos laborales analizados.

Acreditación de personalidad de terceros



- *Medida de apremio para que se presenten las partes*

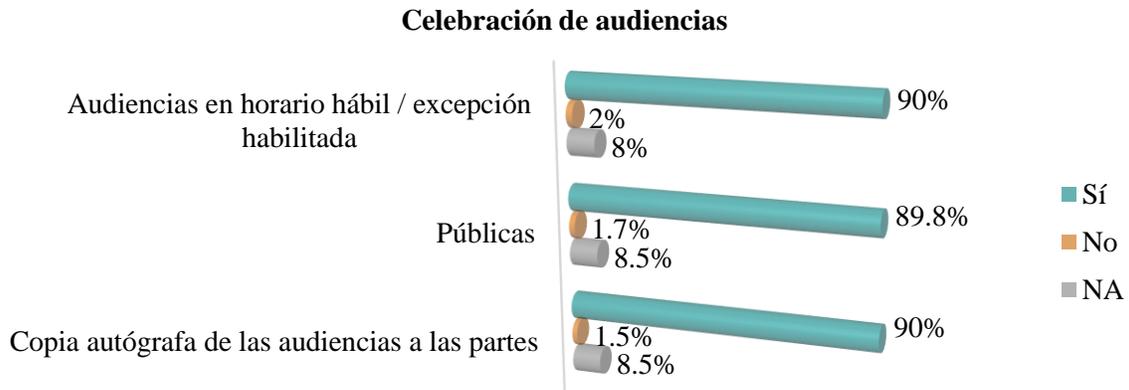
La JLCA tiene la facultad para imponer medidas de apremio, con la finalidad de que las personas cuya presencia es indispensable en la audiencia, asistan. Se trata de la aplicación de multa, el uso de la fuerza pública o el arresto y en los 402 expedientes solamente se detectó evidencia en uno, con una multa por \$933 pesos.

- *Medidas disciplinarias en audiencias*

También existen medidas disciplinarias para mantener el orden en el desarrollo de las audiencias o diligencias. Puede ser una multa o la expulsión del lugar en donde se desarrolla la audiencia. Solamente se encontró evidencia en un expediente con multa por un monto de \$423.99 pesos.

- *Celebración de audiencias*

Las audiencias, con independencia de su objetivo específico, deben cumplir con requisitos generales mínimos que contribuyen con el debido proceso. A continuación lo que se observó en los expedientes.



- *Conciliación previa*

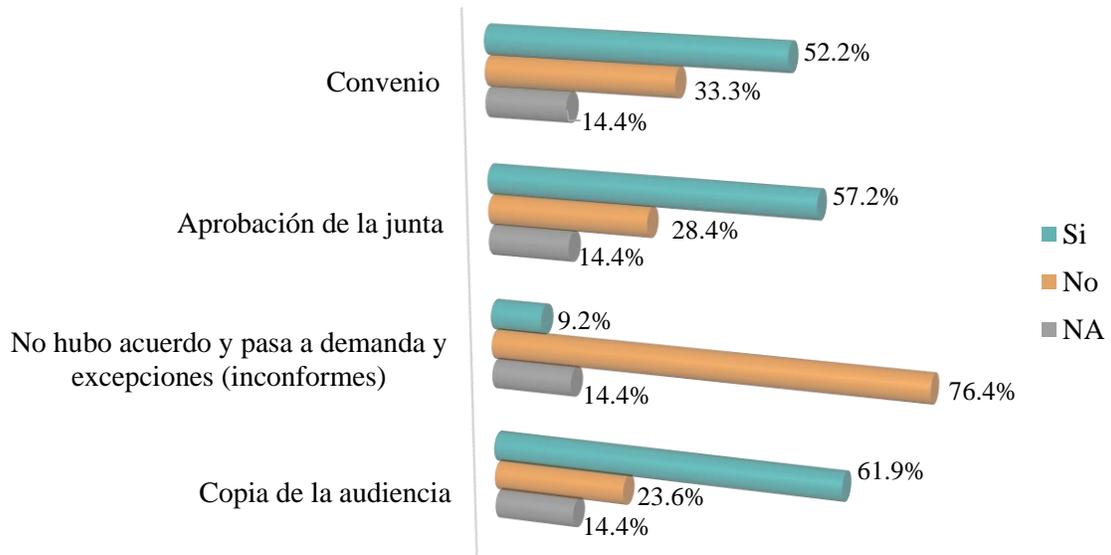
La JLCA tiene la encomienda de reiterar las partes en conflicto la posibilidad de llegar a una conciliación previa. A continuación una gráfica que muestra la evidencia que se encontró.

Ofrecimiento de personal de la JLCA para conciliar



En caso de que se llegue un acuerdo conciliatorio, se debe cumplir con los elementos mínimos que a continuación se detallan.

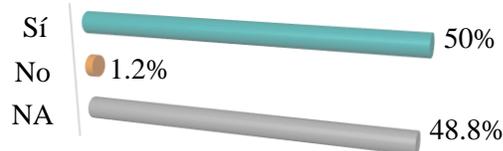
Elementos clave del acuerdo conciliatorio



Además de lo que contiene la gráfica anterior, dichos acuerdos que se realizan entre las partes en conflicto, deben contener información relativa al salario de referencia, las prestaciones devengadas, la participación de utilidades, así como la solicitud de patrón para notificar rescisión del empleado. Sin embargo, en ninguno de los procesos evaluados se se encontró información al respecto.

- *Audiencia de conciliación*

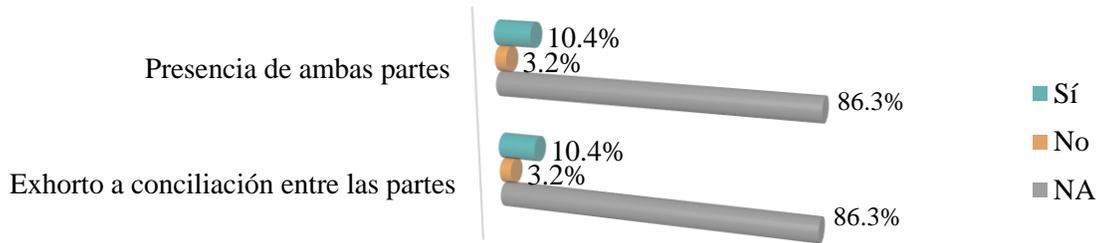
Inicio con apersonamiento de todas las partes (pueden llegar tarde)



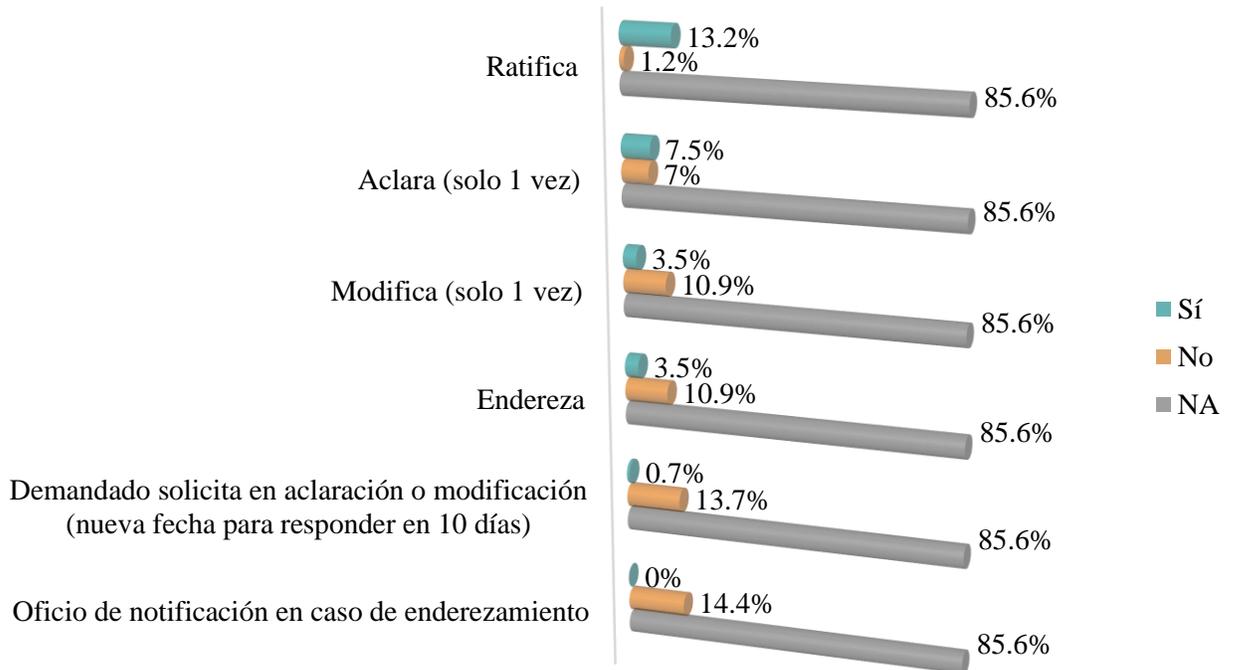
- *Audiencia de demanda y excepciones*

Inicia con la presencia de todas las partes, aunque la ley también permite que puedan llegar tarde.

Audiencia de demanda y excepciones

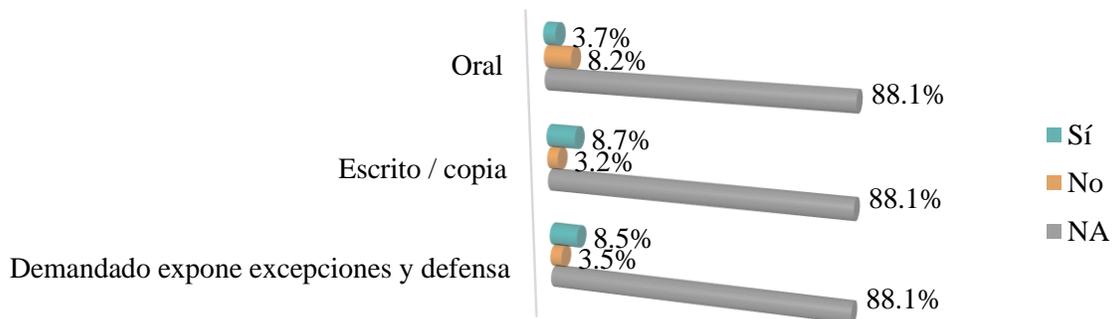


Actor expone demanda



En ningún expediente se verificó oficio para el caso de enderezamiento (o corrección de la demanda), ni se volvió a prevenir a beneficiario.

Demandado contesta

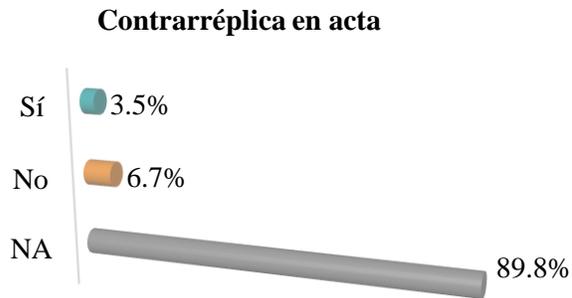


Como dato adicional, se registró solamente el ofrecimiento de reinstalación al trabajador en un expediente.

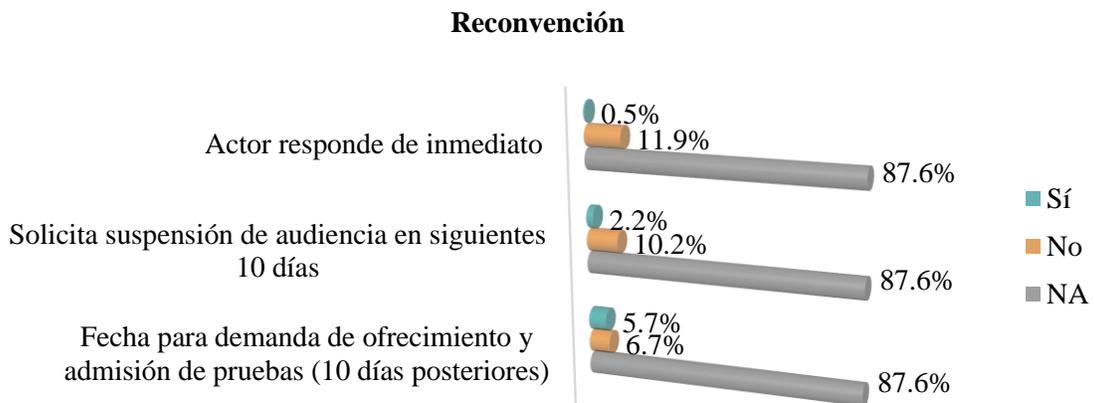
- *Replica del actor*



- *Contrarréplica de demandado*



- *Reconvención*



- Audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas

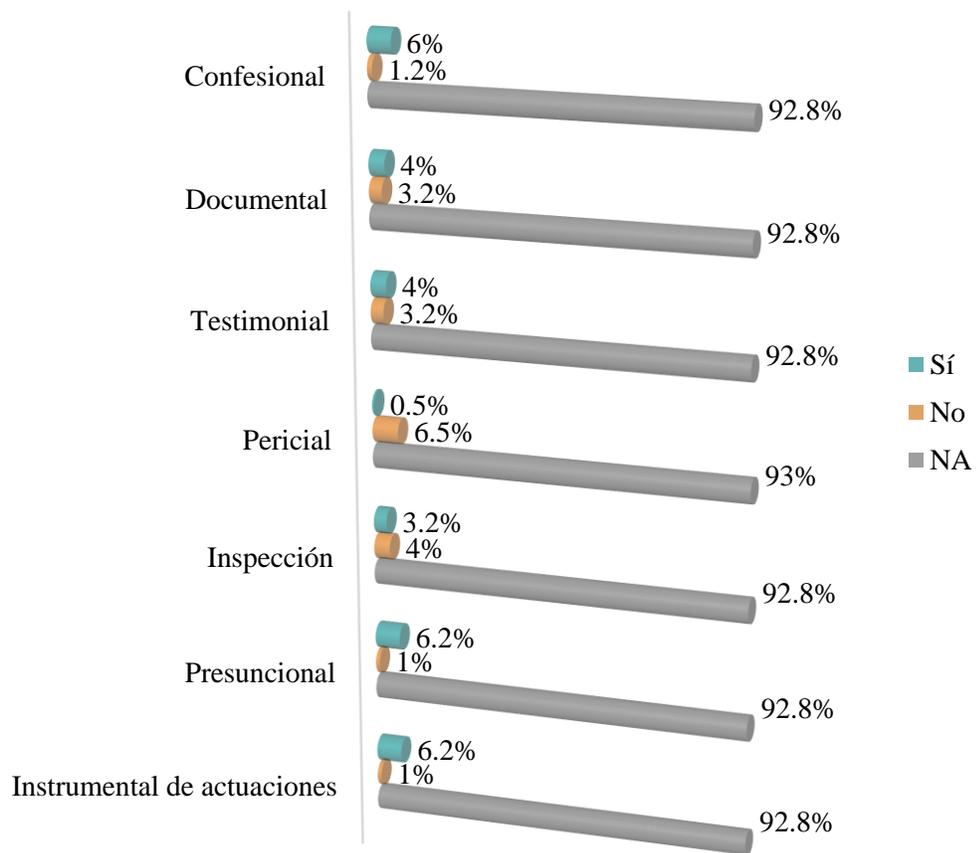
Audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas



- *Medios de prueba ofrecidos*

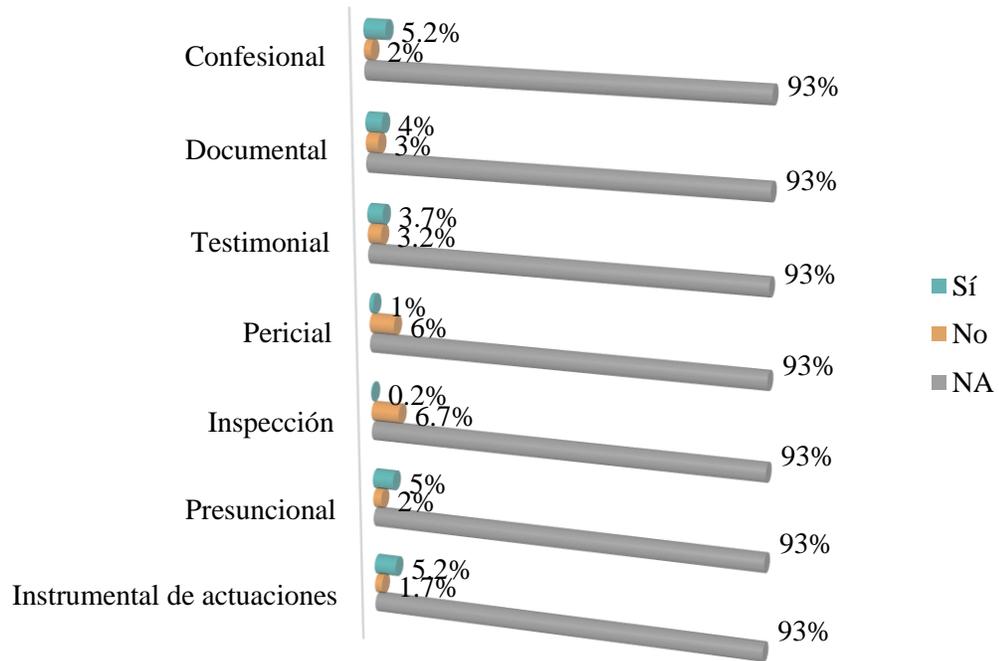
Se mencionó que al momento de la presentación de cada una de las demandas correspondientes a los 402 expedientes analizados, el porcentaje de pruebas ofrecidas era mínimo. Sin embargo, conforme fueron avanzando dichos procedimientos, se detectó la presentación de los siguientes medios de prueba por parte de actores y demandados.

Pruebas ofrecidas por el actor



En ninguno de los expedientes analizados el actor ofreció como pruebas algún medio de reproducción en formato electrónico.

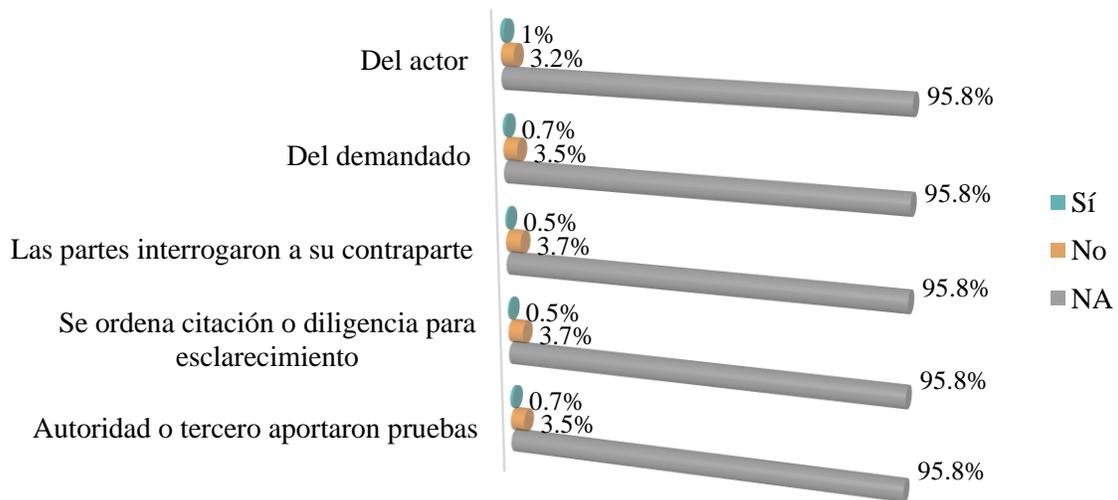
Pruebas ofrecidas por el demandado



- *Desechamiento de pruebas*

A pesar de que las partes tienen la libertad del ofrecimiento de las pruebas que consideren pertinentes en sus respectivas estrategias legales, en ocasiones dichos medios de pruebas no cumplen con los requisitos para su presentación y son desechadas como a continuación se observa en la gráfica.

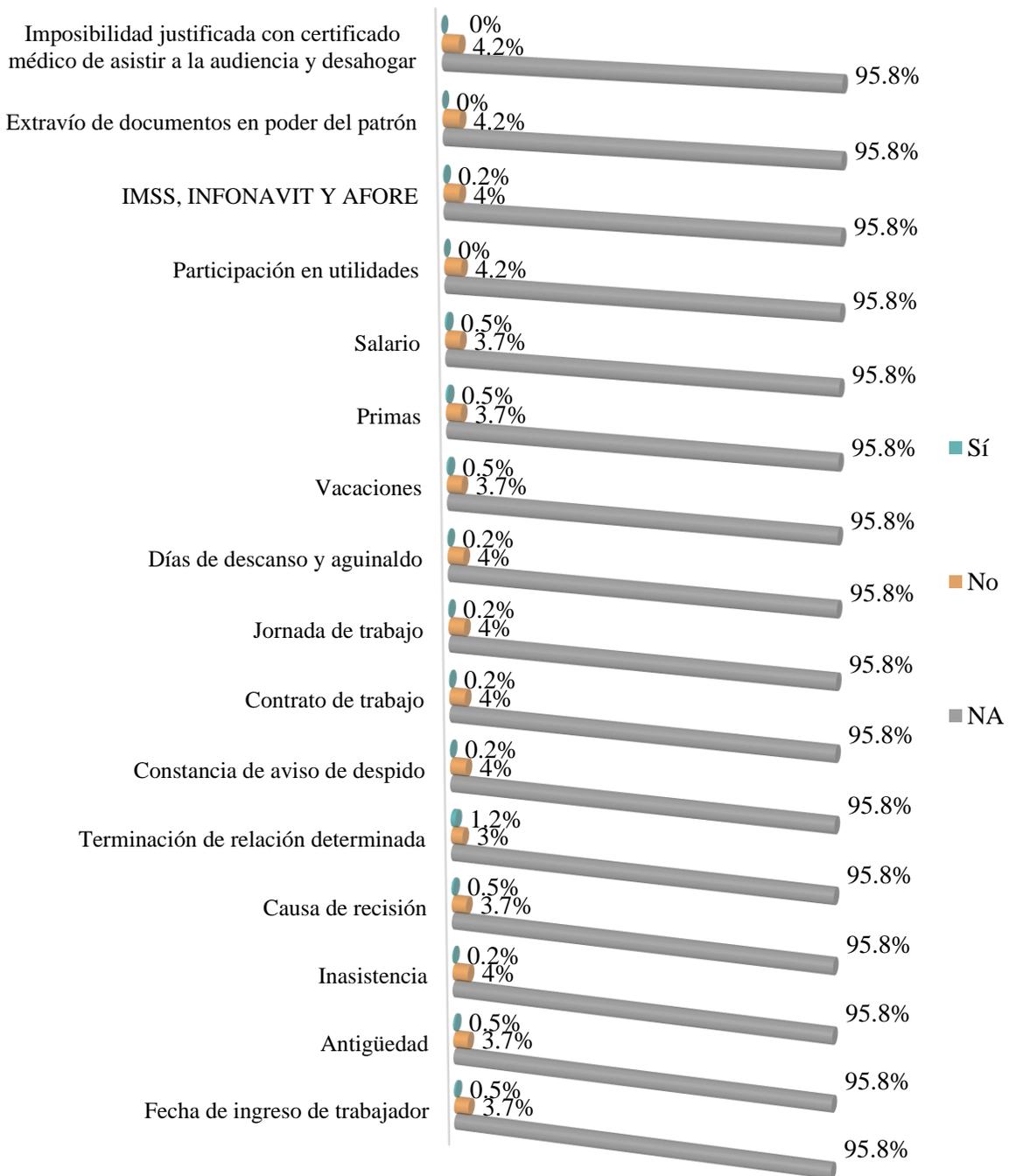
Desechamiento de pruebas



- *Carga de la prueba para el patrón*

Se puede ofrecer cualquier prueba desde el inicio del procedimiento, sin embargo, la carga de la prueba para el patrón juega un papel importante por ser un reflejo de la acción del demandante. La siguiente gráfica muestra la carga para el patrón en los expedientes.

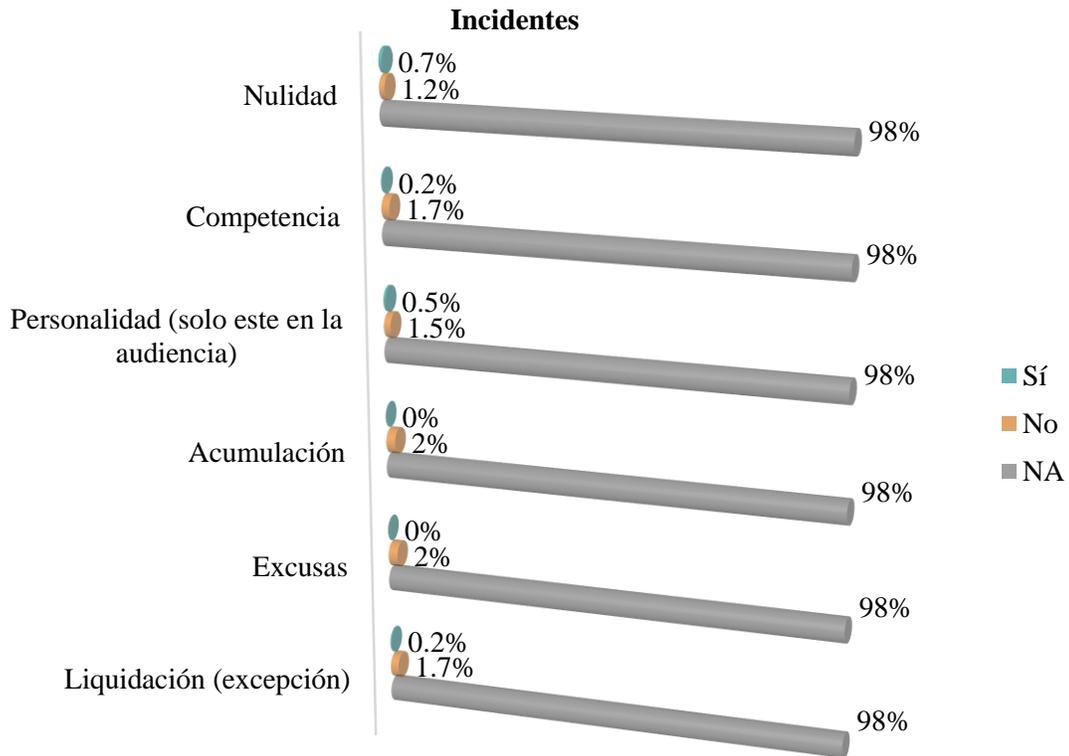
Carga de la prueba para el patrón



Además de lo anterior, en ninguno de los expedientes se registró carga de la prueba para el patrón por participación en utilidades, extravío de documentos en poder del patrón o por imposibilidad justificada con certificado de asistir a la audiencia y desahogar.

- *Incidentes*

El incidente es como un juicio pequeño independiente al conflicto principal en donde se ofrecen pruebas y las partes son oídas en audiencia. Se pueden presentar por las diferentes causas que se detallan en la siguiente gráfica.

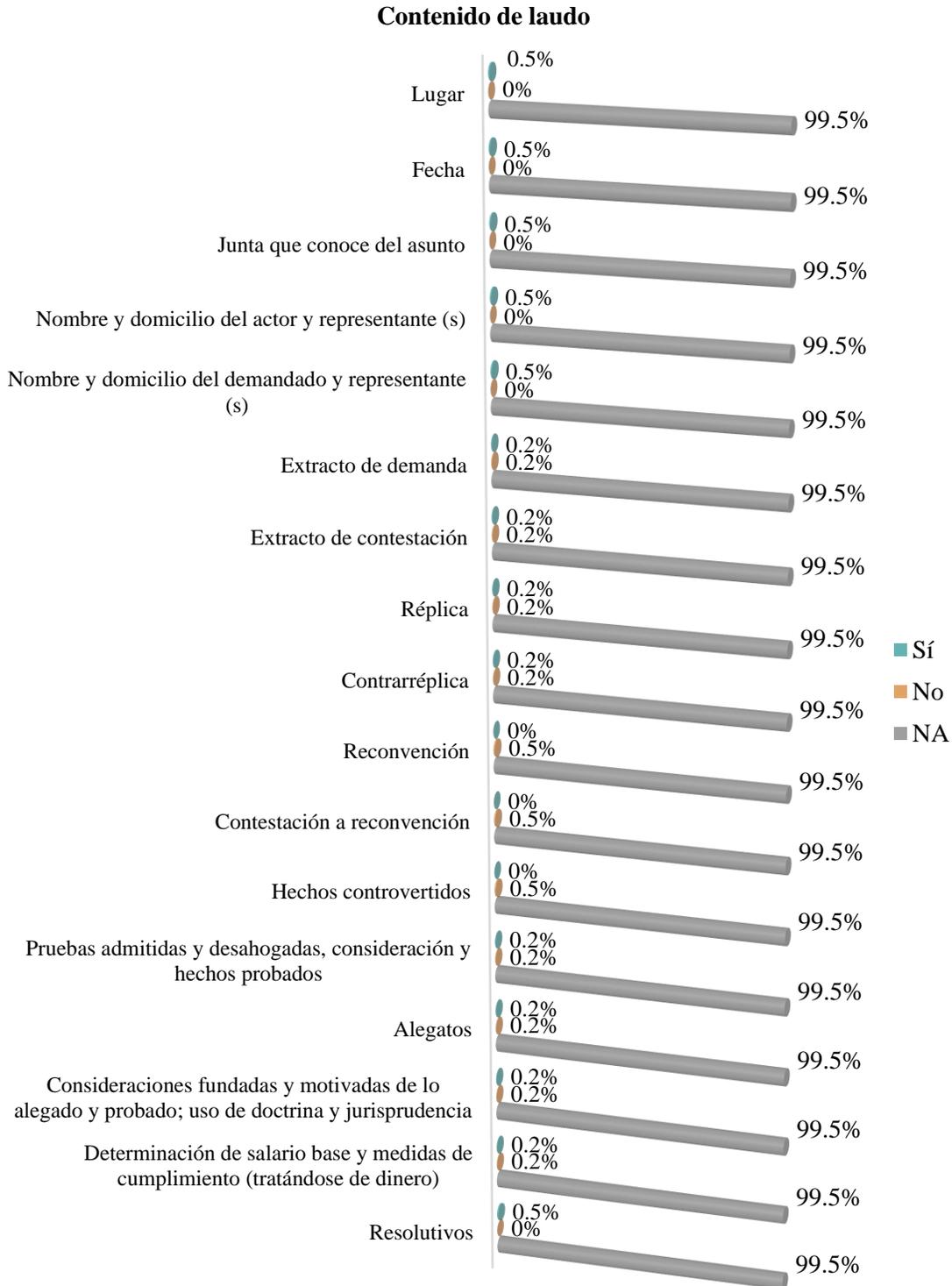


- *Acumulación de expedientes*

En ocasiones, los procesos laborales registran actividad por acumulación de expedientes para los casos en que haya un mismo actor (demandante), que se trate de las mismas partes que intervienen en el juicio pero con prestación distinta, que se trate de actores distintos o que exista algún riesgo de contradicción en el laudo. No se encontró información en los expedientes evaluados.

- *Contenido de laudo o equivalente*

Solamente en el 0.5% de los expedientes se emitió laudo (resolución). Sin embargo, a pesar de ser pocos en esa etapa del procedimiento, hay elementos que no deben faltar.

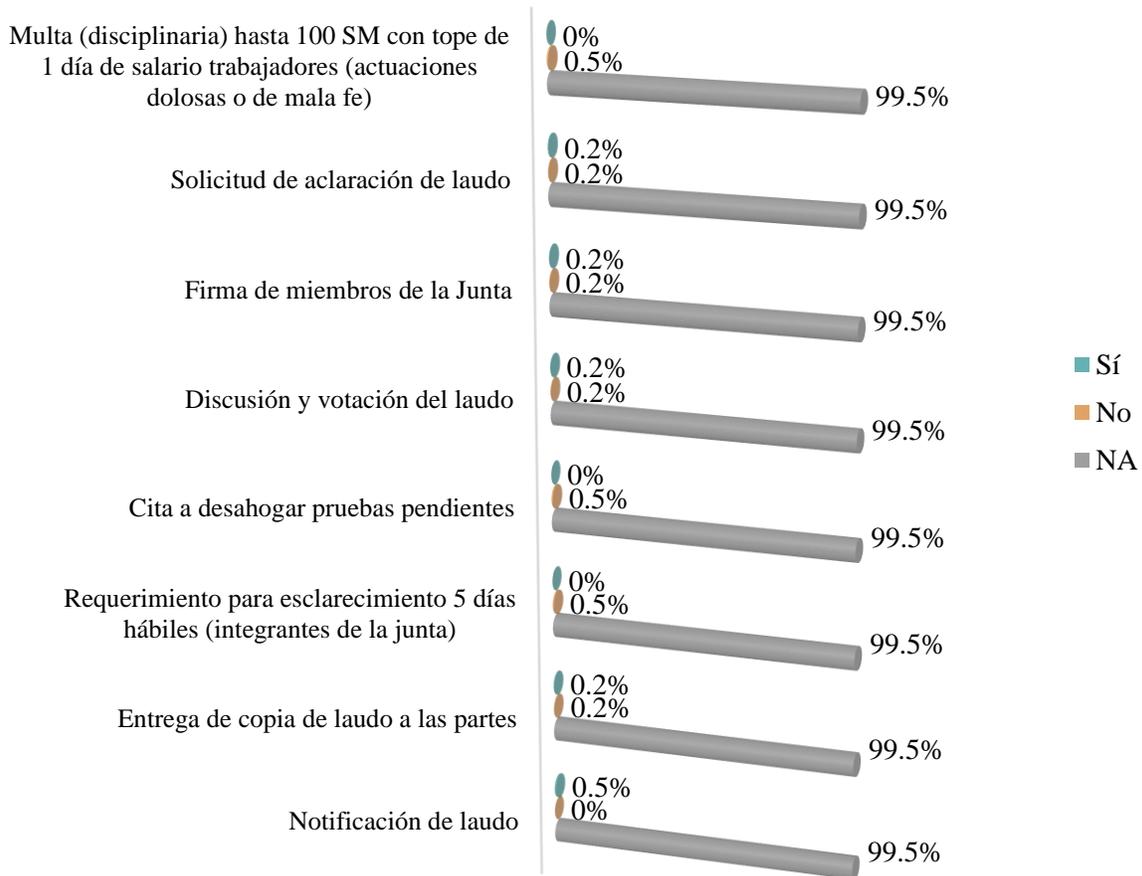


En ninguno de los laudos analizados hay información relativa a la reconvención, su contestación o hechos controvertidos.

- *Notificación de laudo*

Una vez emitido ese laudo, procede su notificación para que formalmente queden enteradas las partes, con la finalidad de conocer la determinación de la JLCA. Esa notificación requiere el cumplimiento de requisitos mínimos que permitan cumplir con las garantías procesales de las partes que intervienen en el conflicto laboral. Al respecto se pudo observar lo siguiente.

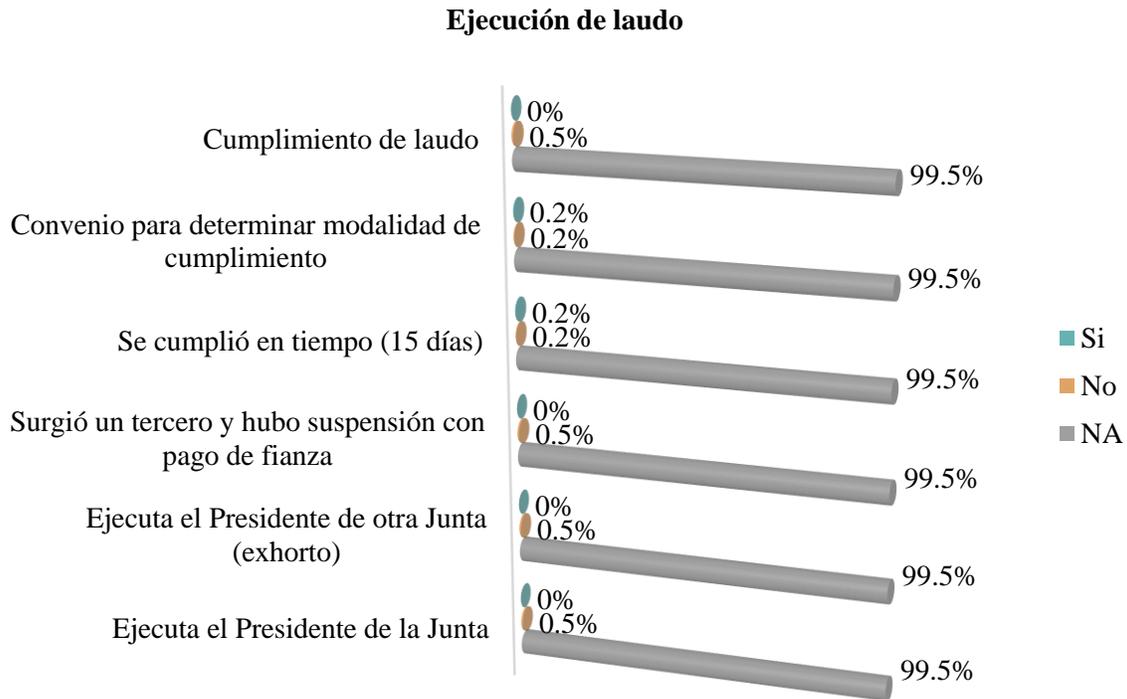
Notificación de laudo



En ninguno de los expedientes analizados hubo información relativa a multas disciplinarias, requerimiento para esclarecimiento o para el desahogo de pruebas que estuvieran pendientes.

- *Ejecución de laudo*

Una vez que se notifica el laudo laboral, el siguiente paso es su ejecución. La siguiente gráfica contiene la información relativa a la ejecución de laudo en los expedientes evaluados.



En ningún expediente hubo información relativa al cumplimiento del laudo respecto de que haya surgido un tercero con suspensión de pago con fianza, si es que lo ejecutó el Presidente de otra junta o si lo ejecuta el Presidente de la junta que emite el laudo.

- *Negativa del patrón*

Existe la posibilidad de que el patrón se niegue al cumplimiento del laudo. En caso de que suceda eso, las opciones son que se condene a ese patrón incumplido a un pago 3 meses de salario mínimo y, si la relación fue de menos de un año, el salario es la mitad de tiempo trabajado.

En el caso de que la relación haya sido de más de un año, debe pagar seis meses, más 20 días por cada año siguiente, salarios vencidos e intereses y antigüedad. Asimismo, si la relación fue por tiempo indeterminado, se tendrán que pagar 20 días por cada año laborado.

En ninguno de los expedientes evaluados se obtuvo información correspondiente a esta negativa del pago por parte del patrón.

- *Negativa del empleado para aceptar el laudo*

En caso de que el empleado llegara a negar aceptar el laudo, tiene dos años para hacer valer la ejecución. En el presente análisis no se encontró información al respecto.

- *Embargo*

El embargo es una forma de aseguramiento del cumplimiento del laudo. Sin embargo, en el universo de expedientes analizados tampoco se encontró información al respecto.

- *Remate*

Terminado el proceso de embargo, procede el remate del bien, aunque el demandante puede librar el embargo pagando el principal y sus accesorios. Para realizarlo se convoca a ofrecimiento de postura legal con billete de depósito por dos terceras partes del avalúo. Sin embargo, en el presente análisis no se encontró información relativa a remates.

- *Tercerías*

Se pueden presentar ante la JLCA que conoce del conflicto o ante la exhortante, cuando una persona es afectada por el conflicto. Puede ser excluyente de dominio o de preferencia y se debe presentar por escrito con título y pruebas y se tramita separado del procedimiento laboral. El proceso de pruebas se lleva a cabo con las mismas reglas que en el conflicto laboral.

En el análisis de 402 expedientes laborales solamente se observó evidencia de una tercería en la JLCA.

- *Responsabilidades y sanciones*

La ley Federal del Trabajo contempla las responsabilidades que pueden derivar para todo aquel que actúe en desapego a la ley durante el desarrollo del conflicto laboral, ya sea por parte del servidor público o del particular. Contiene que para el Procurador, el apoderado o el representante que no asistan a dos o más audiencias o no se realice promoción en un periodo de tres meses, se deberá aplicar una multa que va de los 125 a 1,250 salarios mínimos.

En caso de que el personal jurídico de la JLCA incumpla con sus obligaciones y no se constituya una causa de destitución, se les puede sancionar con una amonestación o suspensión hasta por tres meses.

Respecto a la presentación de documentos o testigos falsos, el trabajador puede ser sujeto a una sanción equivalente a una semana de salario. Pero si se trata del patrón, hay sanciones corporales que van de los seis meses a los cuatro años de prisión y económicas, que van de los 125 a 1,900 salarios mínimos.

Finalmente, en caso de que los abogados, litigantes o representantes, hagan promociones con la finalidad última de retrasar el procedimiento, la multa va de 100 a 1,000 salarios mínimos. Pero si el retraso es ocasionado por el personal jurídico de la junta, se le puede suspender hasta por noventa días, además de la responsabilidad penal que derive y, en su caso, se comunique al ministerio público.

En los expedientes evaluados no se encontró información de aplicación de sanciones.

- *Inactividad procesal*

La inactividad procesal se presenta cuando el trabajador ha dejado de participar en el procedimiento y tiene hasta cuatro meses para tenerse por desistido. Aunque hay excepciones como el caso de muerte, en el cual no se consideran esos tiempos. En los expedientes analizados tampoco se obtuvo información correspondiente a inactividad procesal.

- *Recurso de revisión contra actos de ejecución*

Existe la figura del recurso de revisión para combatir actos de ejecución del laudo. Se presenta tres días después de la notificación y se realiza el proceso de ofrecimiento de pruebas. En la evaluación no se presentaron recursos de revisión.

- *Reclamación*

La legislación laboral contempla también la posibilidad de presentar una reclamación en contra de las medidas de apremio que impongan los presidentes de las juntas, así como los auxiliares.

Se presenta a los tres días y se menciona la medida de apremio reclamada. Eso conlleva la solicitud de un informe justificado con pruebas. Se realiza una audiencia (10 días) para recibir, admitir y resolver. Sus efectos pueden ser una modificación a la medida de apremio, amonestación, suspensión o destitución o una sanción por notoria improcedencia. En la evaluación de expedientes no se obtuvo información respecto este tipo de mecanismo.

- *Procedimientos paraprocesales o voluntarios*

La ley permite que cualquiera de las partes que intervienen en el conflicto, puede ir a la junta competente para solicitar de su intervención con la finalidad de que se requiera a una persona, objeto o se realice alguna diligencia.

En caso de presentarse, la JLCA resuelve durante las 24 horas siguientes y, en su caso, ordena lo solicitado. Sin embargo, ninguno de los expedientes analizados presentó información de este tipo de procedimientos.

3. Análisis de resultados

Después de recabar información sustentada en la percepción de los principales actores que intervienen en el procedimiento laboral, así como del contenido de expedientes totalmente concluidos por despido injustificado tramitados en el estado de Jalisco, se ha observado que los problemas asociados a la impartición de justicia laboral van mucho más allá de una suposición que describa leyes deficientes o actos de corrupción, entre otros.

Ante el cambio de tendencia en los procedimientos laborales en donde se pasó del conflicto colectivo (que conoce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje), al conflicto individual (que conoce la JLCA), apareció uno de los problemas clave que hoy enfrenta la JLCA evaluada. Se trata de la incapacidad para satisfacer la demanda de servicios por parte de una institución local que fue diseñada para trabajar con facultades más bien limitadas.

Ese cambio que ha mostrado la evolución del de la impartición de justicia laboral ha ocasionado el colapso de algunas áreas de la JLCA y, como consecuencia, un escenario de descontrol que permite espacios a problemas específicos que actores, demandados o servidores públicos viven en la justicia cotidiana. Por ejemplo, la corrupción o la impunidad.

Parece entonces, que los problemas que impiden una justicia laboral de calidad se asocian no a la culpa de un gobierno específico, ni a un momento específico de la historia. Más bien, se vincula con el anacronismo entre el desarrollo histórico de México y la modernización de una instancia impartidora de justicia laboral que debería contribuir sustancialmente a la estabilidad de las estructuras vinculadas al desarrollo económico y social del país. A continuación el análisis de los principales hallazgos detectados.

3.1 Actores

A decir de las 400 personas encuestadas, la JLCA evaluada cumple en un 55.3% respecto de aspectos mínimos que contribuirían sustancialmente a salvaguardar los derechos laborales de quienes acuden a esa instancia. Cuando sucede esto, también hay condiciones asimétricas de información que impiden a los actores saber dónde están, qué procede y cuáles son sus derechos.

La siguiente gráfica muestra que lo más fácil para los encuestados es entrar a la JLCA. No así, aspectos vinculados a una justicia laboral eficaz desde el momento en que el actor acude a dicha instancia.

Actores en la JLCA



Más allá de que el actor pueda entrar a la JLCA, uno de los incumplimientos más graves que se pudo observar y que se traduce en una negación del acceso a la justicia, es que no se ofrece a todos el servicio de abogado de oficio. Solamente el 34.3% manifestó que se le hizo dicho ofrecimiento que debe ser obligatorio y gratuito.

La falta de acceso a la justicia laboral posibilita el surgimiento de vicios que afectan la calidad de los procedimientos laborales. Uno de los principales es que cuando el demandante no cuenta con un abogado de oficio que conozca de la materia y que sea gratuito, se abre espacio al aprovechamiento de beneficios indebidos como el cobro por esos servicios o mejor dicho, corrupción, de la cual el 40.5% de los encuestados manifestó que sí existe en la junta evaluada.

La consecuencia inmediata para los actores que se les cobra indebidamente por los servicios del abogado de oficio, es el costo del acceso a la justicia. Pero aún más grave, es que en caso de no contar con los recursos económicos para satisfacer esa corrupción, se le prive de una asesoría legal indispensable para el reclamo eficaz de sus derechos laborales.

Otro tema que guarda estrecha relación con esa privación del acceso a la justicia laboral es el relativo a los mecanismos de control eficaces que inhiban conductas que vayan contra la ley. Es decir, si se incumple con el acceso a la justicia y realizan cobros irregulares, la norma respondería con consecuencias sancionatorias en contra de los responsables. Sin embargo, el 56.5% dijo que las sanciones de la junta no se cumplen.

Además de los problemas asociados a corrupción y falta de controles eficaces, otro aspecto que guarda el mismo nivel de importancia, son las condiciones en las que los operadores de

las normas (personal jurídico) trabajan. Para el 52.8% de los actores, la junta requiere más personal y para el 47.5% los retrasos en la ejecución de laudos se deben a la culpa del personal. Esto es, que la JLCA no tiene la capacidad de recursos humanos para responder a la demanda de sus servicios que, como se ha mencionado, el contexto de la justicia laboral ha mostrado un cambio importante respecto la carga de trabajo que hoy tienen las juntas locales.

En esta primera sección se concluye que los principales elementos que se deben atender son el acceso a la justicia a través del abogado de oficio, los mecanismos de control eficaces que atiendan, entre otros, los actos de corrupción, así como la capacidad institucional de la JLCA para atender toda la demanda de procedimientos laborales.

3.2 Abogados laboristas y personal jurídico

A diferencia de los actores, para los abogados laboristas y el personal jurídico de la junta evaluada, se llevó a cabo una entrevista mucho más completa. Esto, con la finalidad de recabar información que describa su parecer respecto de lo que para ellos sucede durante el desarrollo del procedimiento. Además, de aspectos como qué áreas requieren atención o la consulta de conocimientos básicos que ambos deben saber para evitar conductas sancionadas por la ley.

A continuación, los resultados del análisis comparativo entre abogados laboristas y personal jurídico de la JLCA respecto de los aspectos más sensibles que impiden que haya una justicia laboral de calidad.

- *Condiciones materiales de la JLCA*

El 47.1% de los abogados manifestó estar en desacuerdo con que la JLCA cuenta con las condiciones materiales y óptimas para su funcionamiento, mientras que el 81.5% del personal jurídico dijo lo mismo. La diferencia entre ambos se puede explicar debido a que para los abogados es variable su estancia en las instalaciones de la junta, no así para el personal que ahí labora y que en definitiva manifestó la necesidad por mejorar la capacidad de las instalaciones.

Como comentario al margen de esta sección, una parte mínima de abogados y personal jurídico mencionaron conocer las salas de juicios orales. Sin embargo, la JLCA de Jalisco aún no cuenta con ellas, mismas que como se verá más adelante, harían una gran aportación para desahogar esa demanda excesiva de servicios de la junta.

- *Suficiencia de las juntas*

La JLCA de Jalisco cuenta con 17 juntas, sin embargo, el 62.7% de los abogados y el 67% del personal jurídico, respectivamente, dijeron estar en desacuerdo con que son insuficientes para impartir justicia laboral pronta y expedita en Jalisco. Un argumento más que expone la

falta de capacidad de la instancia para atender la demanda de servicios ante un incremento exponencial de carga de trabajo.

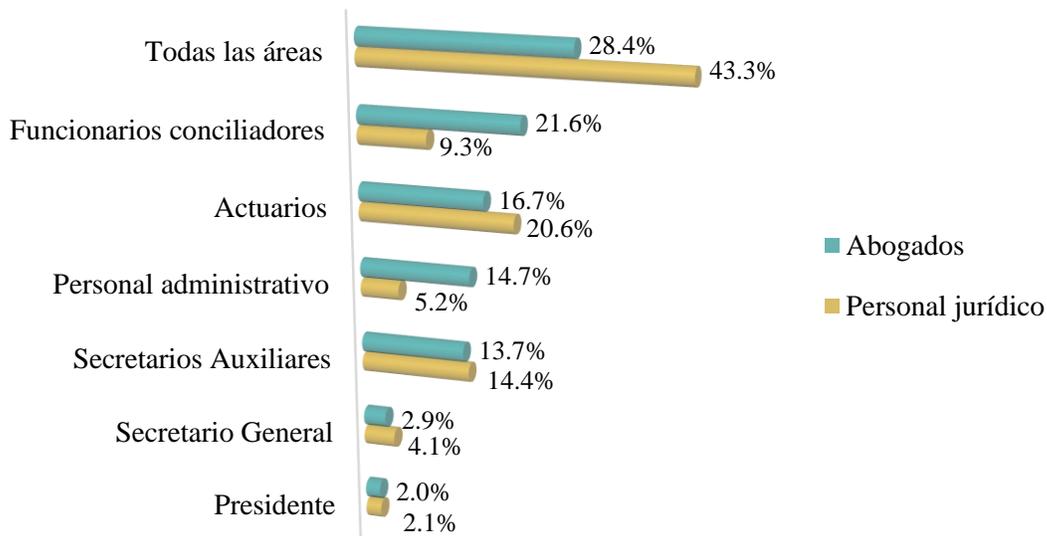
- *Recursos humanos en la JLCA*

El 60.8% de los laboralistas y el 81.5% del personal jurídico, respectivamente, dijeron estar en desacuerdo con que el personal de la junta es suficiente. Esto coincide con lo que el 52.8% de los actores mencionaron y enfatiza el problema de la falta de personal en la junta, o en su caso, analizar las condiciones de distribución de carga de trabajo en todo el personal.

En adición a lo que hasta ahora se ha mencionado de las condiciones del personal, los abogados laboralistas dijeron que durante 2013 participaron en un promedio de 74 conflictos laborales. Mientras que el personal jurídico mencionó que en promedio 1,267 expedientes. Es decir, un servidor público que trabaja en la JLCA de Jalisco tiene 17.1 veces más trabajo que un abogado particular.

La siguiente gráfica compara la respuesta de abogados y personal jurídico respecto la necesidad de incorporar más personal a la junta.

Área que requiere más personal en la JLCA



Finalmente, el 96.9% del personal jurídico manifestó que la carga de trabajo es un problema para su correcto funcionamiento y el 94.9%, que su salario no corresponde con esas condiciones de trabajo.

En este apartado, tanto públicos como privados coincidieron en porcentajes de respuesta con que no son adecuadas las condiciones de personal jurídico de la junta evaluada. Un aspecto que sin dudas afecta a los procedimientos laborales de calidad.

- *Conocimientos básicos*

Tanto abogados como personal jurídico de la JLCA tuvieron en general un mal rendimiento en las preguntas relativas a conocimientos básicos. Por ejemplo, no saben cuáles son las facultades del personal jurídico, los criterios de resolución, la clasificación de sanciones para privados (actores y sus abogados) y servidores públicos ante actuaciones dolosas o de mala fe, etc. Todos ellos, descritos en el apartado de resultados.

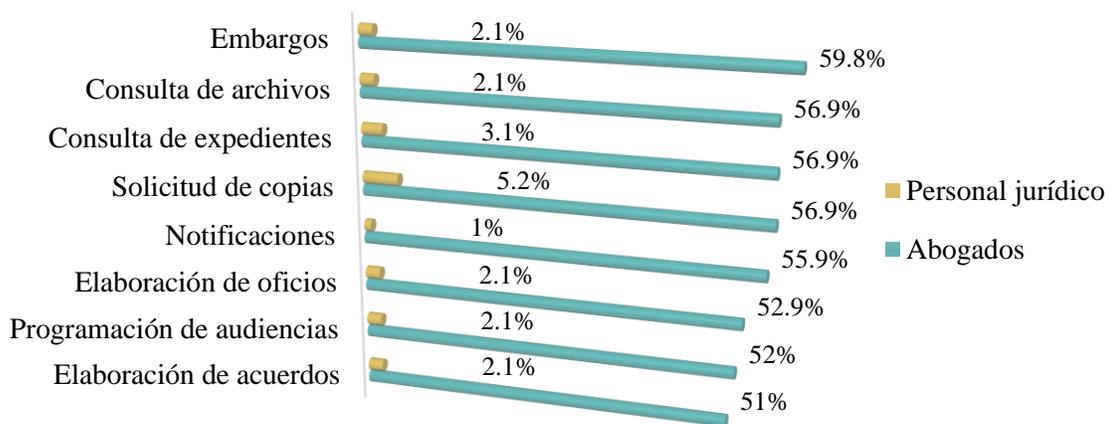
Sin embargo, parece aún más delicado que el 74.2% del personal jurídico entrevistado conoce el reglamento interior de servicio profesional y de evaluación del personal jurídico o los requisitos mínimos que debe contener un laudo. Todos ellos, conocimientos indispensables para quienes intervienen en la impartición de justicia laboral, ya que cuando el desconocimiento proviene de los operadores de la norma, es decir, de quienes se encargan de desahogar el procedimiento en sus diferentes etapas, se pone directamente en riesgo el estado de derecho.

- *Ética profesional del servidor público*

Para el 77.4% de los abogados y el 26.9% del personal jurídico, la corrupción en la JLCA es de común a muy frecuente. El 40.5% de los actores, por su parte, manifestó que sí hay corrupción en la junta. Con esto, parece que no hay duda que hay algo de corrupción en la instancia evaluada, situación que se refuerza con el dicho de los servidores públicos.

La siguiente gráfica muestra que en mayor o menor grado, hay actos de corrupción en la JLCA evaluada.

El personal de la JLCA exige a dádivas o gratificaciones



Esos datos, aunados al 27.1% que en promedio manifestaron los actores respecto al pago por servicios que presta la junta, muestran uno de los efectos más significativos por tener una carga elevada de trabajo en condiciones deficientes de recursos humanos.

Los cobros indebidos que se han mencionado, tienen en la norma una consecuencia que se llama sanción. Al respecto, la mayoría de los abogados dijo que las sanciones aplicables en caso de que incurran en falsedad es la cárcel, mientras que por su parte, la mayoría del personal jurídico respondió que la sanción que se les aplica es el cese de su encargo. Sin embargo, esos porcentajes no llegan ni al 50% de los entrevistados. Esto, muestra por un lado el nivel de desconocimiento de elementos mínimos que debe saber quiénes intervienen en un conflicto laboral y por el otro, refuerzan los indicios de falta de cumplimiento de las sanciones que no tienen muy presente ambos grupos que fueron entrevistados.

- *Imparcialidad del personal jurídico de la JLCA*

La posibilidad de desviar el curso legal del procedimiento se hace evidente cuando una de las partes en conflicto entrega el proyecto de laudo a la JLCA para influir en él. El 14.7% de los abogados y el 3.1% del personal jurídico, respectivamente, dijeron estar de acuerdo con que eso sucede.

Otro aspecto en el que se ve reflejada esa posibilidad de influir en el curso legal de los procedimientos laborales, es en la alteración de turnos para trámite de expedientes. Al respecto, el 45.1% de los abogados y el 10.3% del personal jurídico, respectivamente, dijeron estar de acuerdo con que sí son alterables.

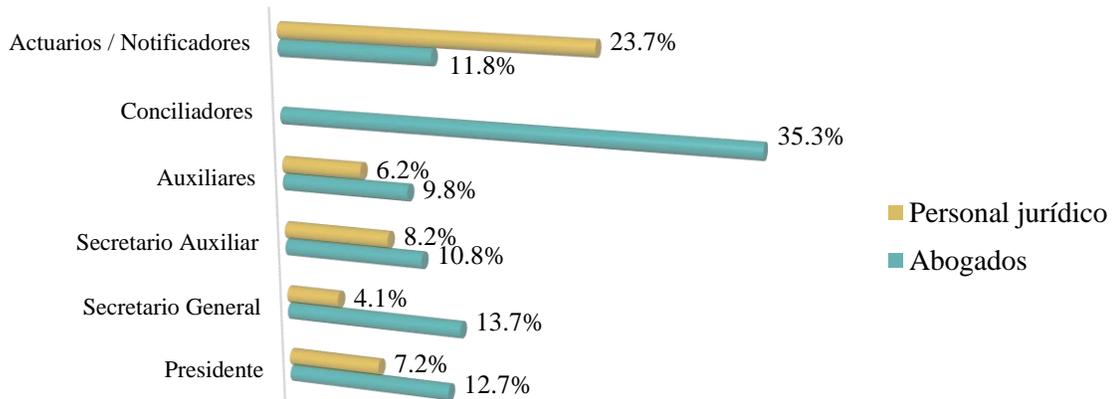
Finalmente, otro problema que se observó en las entrevistas está en los privilegios indebidos que hay al programar audiencias, notificaciones y diligencias. El 52% de los laboristas y el 13.4% del personal jurídico, respectivamente, estuvieron de acuerdo con que sí existen esos privilegios.

Con lo observado en este apartado, nuevamente se reiteran las consecuencias de que la JLCA esté rebasada en sus capacidades y con ello se abren posibilidades a una parcialidad posiblemente vinculada a la corrupción.

- *Obstáculos en el funcionamiento de la JLCA*

El común denominador en este apartado ha sido el problema que se comenzó a plantear desde la sección de actores y para lo cual se dieron algunos números que comparan la carga de trabajo entre abogados y personal jurídico. Se trata del exceso de trabajo, que fue considerada, por ambos grupos, como una de las principales causas que impide el correcto desempeño de la JLCA.

El exceso de trabajo es la principal causa que obstaculiza el correcto desempeño



En "Conciliadores" el 2.1% del personal jurídico dijo que era porque no había conciliaciones ni conocimiento

- *Notificaciones*

La notificación es una de las principales actuaciones vinculada con las garantías de todo procedimiento legal. Sin embargo, la entrevista arrojó que para el 65.7% de los abogados y el 40.2% del personal jurídico, respectivamente, es frecuente que los actuarios notificadores incurran en errores y omisiones que provocan nulidades procesales. Aquí merece la pena retomar el dato de que el 57% de los actores manifestó que no les quedan claros sus derechos cuando son notificados. Además, el 44.1% de los abogados y 36.1% del personal jurídico, mencionaron estar de acuerdo con que las deficiencias en actas de notificación frecuentemente motivan juicios de amparo.

Como consecuencia de esos errores, el 47% de los abogados y el 21.7% del personal jurídico, respectivamente, estuvieron de acuerdo con que los servicios de actuaría y notificaciones obstaculizan la pronta y expedita administración de justicia laboral. Para los primeros, el tiempo promedio que transcurre para una notificación es de 49 días, mientras que para los segundos es de 14.7 días.

Finalmente, el 47.1% de los abogados y el 35.1% del personal jurídico, respectivamente, manifestaron que algunas veces la parte interesada transporta al personal de la JLCA para dar cumplimiento de las notificaciones. Nuevamente estamos frente a un indicio de la falta de capacidad de la junta para atender correctamente la demanda de sus servicios y ello permite la comisión de fallas en las notificaciones.

- *Calidad de los laudos*

El laudo es la conclusión del conflicto, a partir del cual la junta determina y justifica con estricto apego a la ley a quién le da la razón (patrón o trabajador). Respecto esta etapa del procedimiento laboral, el 38.2% de los abogados y el 11.3% del personal jurídico, respectivamente, dijeron que “algunas veces” los laudos se fundamentan y motivan debidamente. Por otra parte, el 42.2% de los abogados y el 29.9% del personal jurídico estuvieron de acuerdo con que el laudo obliga en la mayoría de los casos a interponer el amparo.

Todo laudo debe cumplir en 100% de los requisitos mínimos de forma y fondo que establece la ley. De no ser así, tal y como sucede con las notificaciones, se abren posibilidades de una exitosa impugnación por no cumplir con los elementos esenciales que exige la ley.

Lo que aquí se ha observado no es ajeno a lo que hasta ahora se ha dicho en general durante las entrevistas: exceso de trabajo y deficiente plantilla laboral. Ambas, situaciones que no permiten ni al personal jurídico ni a sus órganos, tener el control de la calidad de sus actuaciones entre las que están los laudos.

- *Ejecución de laudos*

Todo procedimiento laboral que concluye con un laudo, requiere de un siguiente paso que no es de menor importancia, es decir, que se cumpla. Eso es una de las finalidades últimas de la justicia laboral. Sin embargo, dado que se trata de materializar esa resolución en perjuicio de alguna de las partes y ello implica un patrimonio, no siempre sucede en los términos que la autoridad lo ha ordenado. Al respecto, el 44.1% de los abogados y el 8.3% del personal jurídico, respectivamente, dijeron estar de acuerdo con que el retraso en la ejecución de laudos se presentan o agravan por actos del personal jurídico de la JLCA.

Es decir, además de la dificultad natural de despojar a alguien de un bien en beneficio de otro, siguen persistiendo los efectos del exceso de trabajo y la falta de condiciones óptimas para que se desempeñe el personal de la junta.

- *Mecanismos de control y sanciones*

Cualquier procedimiento legal debe contar con mecanismos que, ante eventualidades que pongan en riesgo su correcto funcionamiento, aseguren el cumplimiento de su desarrollo y de sus consecuencias. Pero, a pesar de que la materia laboral cuenta con ellos en la ley, el 44.2% de los abogados y el 22.6% del personal jurídico, respectivamente, dijeron que los mecanismos previstos para determinar las responsabilidades nunca o casi nunca son efectivos.

Además, el 52.9% de los abogados dijo que las sanciones que al respecto proceden, son insuficientes. Mientras que el 38.1% del personal jurídico mencionó son difíciles de aplicar.

Lo que se puede observar en estos resultados es la urgencia de una reingeniería en el contenido y la operación de dichos mecanismos de control y sanciones eficaces, para generar los incentivos adecuados que inhiban conductas que se desapeguen al mandato de la ley.

- *Servicio de consulta de expedientes*

Las instancias de gobierno que prestan servicios deben aprovechar los mecanismos existentes que les permitan optimizar recursos económicos e institucionales. Desde formatos digitales para elaborar documentos electrónicos, hasta medios remotos que desahoguen la afluencia de gente que acude a la junta a consultar sus expedientes.

En el caso de la consulta de expedientes, el 41.1% de los abogados y el 3.1% del personal jurídico manifestaron que nunca o casi nunca es ágil. Mientras que el 92.1% y 85.6%, respectivamente, manifestaron que no es posible hacer consulta de expedientes por vía remota.

Esta sección muestra la necesidad imperante de someter a la JLCA evaluada a un proceso de modernización y actualización de mecanismos con los que presta sus servicios.

- *Procuraduría de la Defensa del Trabajo*

Se mencionó en el apartado de actores que una omisión observada en la JLCA, que se relaciona directamente con el acceso a la justicia laboral, es la participación de los asesores o abogados de oficio. Esto, para que los demandantes o actores no queden desprotegidos en caso de que estén imposibilitados para cubrir el costo de un abogado privado.

En la sección de actores se observó también que al 65.8% no se les ofreció este servicio de asesoría jurídica gratuita. Mientras que el 22.1% de los abogados y el 24% del personal jurídico, respondieron que en promedio, la procuraduría participó en el 22.1% y 24% de los conflictos laborales, respectivamente.

La participación de la procuraduría no es obligatoria en todos los expedientes, eso va en función de la decisión que tome cada actor. Sin embargo, lo que no puede faltar en el 100% de los procedimientos es la constancia del ofrecimiento de dicho servicio. Con ello, se contribuye sustancialmente en eliminar la asimetría que impide el debido acceso a la justicia laboral desde el momento en que el actor se presenta en la junta para hacer valer sus derechos.

- *Pregunta abierta*

Finalmente, se pidió a ambos grupos que reiteraran qué es lo que hace falta para que la JLCA de Jalisco funcione adecuadamente y respondieron lo que a continuación se detalla.

Por parte de los abogados se mencionaron aspectos asociados a la operatividad de la junta. Principalmente la capacitación, personal, seguridad, y sueldos que, como se observó desde las entrevistas y encuesta a actores, no se realiza el trabajo que se debe hacer o no se cuenta con los conocimientos mínimos.

En el caso del personal jurídico, en su mayoría están reiterando las deficiencias de la junta que fueron describiendo durante la entrevista. Principalmente, se concentraron en aspectos para mejorar las condiciones de funcionamiento como la calidad de instalaciones, salarios, personal, equipo de trabajo, capacitaciones e instalaciones.

Se observa entonces, que a decir de quienes intervienen en el funcionamiento de la junta de Jalisco, no solamente se trata de una reforma legal. Se requiere atender aspectos periféricos del procedimiento laboral que directamente inciden en la adecuada operación de la instancia y por tanto, en la impartición de justicia laboral.

Hasta aquí, se ha observado que en términos generales, los principales temas que explican las deficiencias observadas por ambos grupos entrevistados son la necesidad de incrementar la plantilla laboral o analizar en qué condiciones de carga de trabajo opera el personal jurídico, mejorar las instalaciones en donde se desempeñan, mejorar su equipo de trabajo y mejorar esquemas de salarios, capacitaciones y sanciones efectivas.

3.3 Expedientes

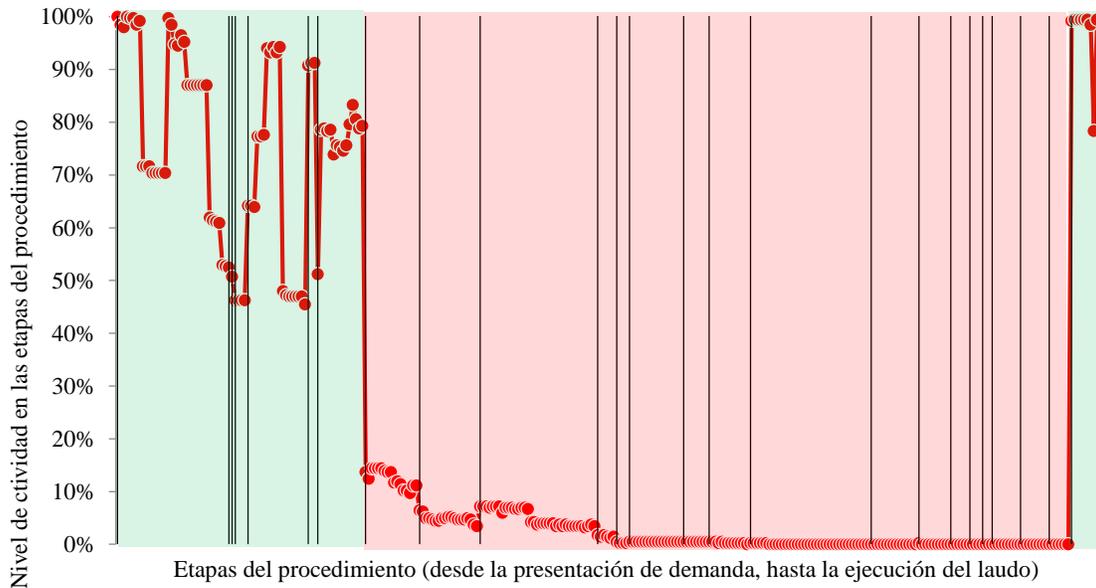
La percepción de quienes intervienen en el desarrollo de un procedimiento legal, aporta elementos para un diagnóstico de lo que sucede en el día a día. Es así como los anteriores apartados describen los principales temas que para actores, abogados y personal jurídico se deben atender. Sin embargo, para realizar un análisis que atienda ese cambio en la tendencia de los procedimientos laborales hacia el conflicto individual, se carece de una característica vital para dar certeza al análisis, la verificabilidad de la información.

Es así como en el presente análisis jurimétrico se recurrió a una fuente complementaria de información. Esto es, el análisis de 402 expedientes integrados por despido injustificado que estuvieran totalmente concluidos.

Si un comentario buscara resumir lo observado en el análisis de expedientes, sería que en la JLCA evaluada el procedimiento laboral contenido en la Ley Federal del Trabajo es ineficiente y no se utiliza para aquello para lo que fue diseñado. Lo anterior, a diferencia de las respuestas que emitieron actores, abogados y personal jurídico, y cuya evidencia está contenida en los expedientes, muestra que la gran mayoría de los conflictos laborales se

resuelven antes de la audiencia de conciliación. Es decir, se resuelven por determinación de las partes que intervienen en el conflicto y no por la resolución de la autoridad en un laudo.

La siguiente gráfica sintetiza lo mencionado en el párrafo anterior. Es decir, la parte azul del lado izquierdo representa la actividad en los conflictos laborales analizados hasta antes de la audiencia de la primera audiencia (conciliación). Mientras que la parte en color rosa muestra inactividad en todas las demás etapas.



* La última sección de la gráfica se refiere a la evaluación de la integración física de los expedientes.

Es importante señalar que el presente análisis no busca que todos los expedientes lleguen a un laudo y que no se utilice la conciliación. Es decir, no se pretende que haya un número mínimo de asuntos que lleguen al cumplimiento de un laudo, sino mostrar la evidencia de que en la mayoría de ellos no se aprovechan las válvulas de escape conciliatorias en perjuicio del funcionamiento eficiente del sistema de impartición de justicia laboral.

Lo anterior, da sustento a una pregunta básica ¿Por qué se inicia un procedimiento laboral, si la conciliación puede resolver el conflicto?

A continuación, el análisis de los resultados de la evaluación de expedientes en las principales etapas en las que se divide el procedimiento laboral por despido injustificado y sus implicaciones para lograr una justicia laboral de calidad.

- *Escrito de demanda*

Como se observó en la sección que describe los hallazgos detectados en expedientes, todos fueron presentados por escrito. Sin embargo, solamente el 16.9% fue turnado al Pleno de la JLCA el día de su presentación, contrario a lo que ordena la legislación laboral.

Esto posiblemente se encuentra vinculado con las cargas de trabajo manifestadas en los apartados que preceden y que hacen imposible la tarea de turnar todos los conflictos en las condiciones que la ley indica, el mismo día.

- *Elementos del escrito de demanda*

Se ha mencionado la relevancia de revisar expedientes para contar con información verificable de las actuaciones de la autoridad. Así, se podrían observar los elementos en los que se apoyan las acciones del actor. Sin embargo, en la mayoría de los escritos de demanda se describen hechos, pero no se ofrecen pruebas.

El primer inconveniente con el que la autoridad se puede enfrentar aquí es depender exclusivamente del dicho del actor y, si éste no tiene una asesoría adecuada como se pudo observar en el apartado de encuestas o peor aún, si se aprovecha de una falsedad que no es sancionada eficazmente, parecería el inicio de un desarrollo inadecuado de esta ruta legal.

Ante ello, se reitera la importancia de contar con un esquema de asesoría legal adecuada y sanciones eficaces que contribuyan con inhibir conductas ajenas a lo que marca el procedimiento legal.

- *Acuerdo inicial*

Suponiendo que todos los expedientes tramitados tenían elementos para llevarlos a sus últimas instancias procesales, aquí es en donde comienzan los inconvenientes de cumplir debidamente con los requisitos sustantivos mínimos que se evaluaron.

En el 56.5% de los expedientes no se dicta el acuerdo 24 horas después de su presentación, en el 64.9% no se señaló día y hora para la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y en el 14.9% no se notificó dicho acuerdo.

Suponiendo que la carga de trabajo impida que, por ejemplo, el acuerdo no se dicte durante las siguientes 24 horas, eso no exime que se cumpla con el señalamiento de día y hora o de que se notifique. Este tipo de omisiones son las que explican un elevado porcentaje de éxito en impugnaciones, ya sea por nulidad o por la vía del amparo.

- *Contenido de la cédula de notificación*

Cuando el acuerdo inicial se notifica, se respalda con una constancia llamada cédula de notificación. Se trata del documento a partir del cual el 57% de los actores encuestados mencionó que no les quedan claros sus derechos cuando los notifican. Aunque en los expedientes evaluados, se pudo observar que el nivel de incumplimiento de requisitos de las

notificaciones es mínimo y lo único que merece la pena resaltar es que en el 10.2% no se agregó la copia del acuerdo.

Pero el dato más relevante durante esta etapa de notificación es que a partir de ella se comenzó a ver una disminución significativa en la actividad de estos procedimientos. Es decir, el 12.9% de los conflictos evaluados concluyeron antes de la notificación del acuerdo.

- *Procuraduría de la Defensa del Trabajo*

A diferencia de los niveles superiores al 20% que manifestaron los abogados y personal jurídico respecto a la participación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en los conflictos laborales, en la revisión de expedientes solamente se pudo observar que participó en el 7.7%. Esta situación confirma la necesidad de que la procuraduría debe participar más en el acceso a la justicia laboral y atender a aquellos que no cuentan con asesoría jurídica, además de contribuir a eficientar la carga de trabajo de la JLCA.

- *Medidas cautelares / Sanciones*

Este es un ejemplo de inconsistencia entre la percepción y la información verificable contenida en los expedientes. Por una parte, cuando se encuestó y entrevistó a los diversos grupos de personas que intervienen en el conflicto laboral, se observó un desconocimiento general de las sanciones que proceden en contra de los actores, abogados o el personal jurídico. Pero quizá lo más grave de ello es que la mayoría de los servidores públicos no supo responder y un porcentaje aceptó que sí hay en cierto grado de exigencia de beneficios económicos en las principales actuaciones del procedimiento. En la revisión de expedientes solamente se pudieron verificar dos sanciones económicas menores durante el procedimiento.

Esa falta de conocimientos mínimos de quienes que intervienen en el desarrollo del procedimiento laboral y el contenido de los expedientes, muestra que más allá de que pudieran o no existir motivos para sancionar, se carece de los incentivos adecuados para que cuando se realicen actos con desapego a la ley, haya verdaderas consecuencias sancionatorias. Se reitera entonces, abordar el tema de la eficacia sancionatoria.

- *Acreditación de la personalidad*

Si bien en la entrevista el 97.2% de los abogados laboristas mencionó contar con título profesional, en el 90.5% de los expedientes analizados se representó a personas físicas y solamente hubo acreditación de cédulas profesionales en el 56.2%

La información no es consistente entre lo que dicen los abogados y lo que se revisó en expedientes.

- *Celebración de audiencias*

Si bien se observó el cumplimiento de características generales como realizar las notificaciones en horario hábil, que sean públicas o que se diera la copia autógrafa de las audiencias a los participantes en el conflicto laboral, en las constancias de las audiencias que describe la ley se observaron algunos datos que merece la pena mencionar.

En la audiencia de conciliación, se ofreció la conciliación previa en el 75.1%⁶ de los expedientes y en el 15.4% no aplicaba realizarla porque ya había concluido el conflicto. Aquí es importante mencionar que cuando se llega a un acuerdo de este tipo, se debe elaborar un convenio y cumplir con requisitos específicos como incluir el salario mínimo de referencia, prestaciones, entre otros. No hubo información respecto de esos requisitos en los expedientes.

En dicha audiencia de conciliación, el 9.2% de los expedientes revisados contenía que no se llegó a un acuerdo conciliatorio. La consecuencia natural de eso es que se pasa a la siguiente etapa denominada de demanda y excepciones. Así que en estricto sentido, hasta esta etapa de la evaluación de expedientes, el 90.8% dejó de ser sujeto de análisis por haber concluido con un acuerdo conciliatorio.

La siguiente audiencia es la de demanda y excepciones, en la que se pudo verificar que el 13.6% de los expedientes eran sujetos a analizar y no el 9.2% que se mencionó respecto la audiencia anterior. Esta inconsistencia requiere una mención que contrasta los primeros argumentos que se hicieron en la sección de calidad de la integración de los expedientes. Es decir, la calidad va más allá de su estado físico y prueba de ello son las inconsistencias en el desarrollo de la ruta procedimental que describe la ley cuando la información es incompleta.

Las inconsistencias descritas en esas audiencias continuaron en las etapas de exposición de demanda, contestación de demanda, la réplica y contrarréplica, respectivamente.

- *Pruebas*

En la primera sección de este apartado se menciona que en la revisión de escritos de presentación de la demanda, el ofrecimiento de pruebas fue mínimo. Cercano al 1% de los 402 expedientes. Sin embargo, conforme avanzaron los procedimientos evaluados se ofrecieron más pruebas de las que merece la pena mencionar sus características.

⁶ Esta cifra refiere a los expedientes en los que durante la audiencia de conciliación se ofreció. A diferencia del apartado de conciliación que contempla todos los casos de ofrecimiento de conciliación.

○ *Actor*

Por parte del actor el 6% ofreció la confesional, el 4% la documental y testimonial, respectivamente, el 6.2% la presuncional e instrumental de actuaciones, el 3.2% la inspección y un 0.5% la pericial. Lo que se observó de estos medios de prueba es que en más de la mitad de los expedientes que sobrevivieron hasta esta etapa de la evaluación, no se utilizan todos los medios de prueba por igual.

Respecto a la instrumental de actuaciones y la presuncional, son pruebas que no faltan en cualquier escrito de demanda. Aunque para la instrumental, ante la evidencia de inconsistencias en el desarrollo de los procedimientos, tal y como se ha descrito en diferentes etapas de este análisis, se aprecian de difícil consideración.

Respecto a las testimonial y confesional, en los apartados de actores, abogados y personal jurídico, parecería que no hay consecuencias por hacer un uso indebido de esos medios de pruebas, ya que si existieran verdaderas consecuencias por falsedad, dolo o mala fe, su uso sería eficaz.

Los medios de prueba que quizá podrían contribuir de manera más sustantiva con la determinación de la autoridad son la pericial y la inspección. Sin duda se trata de medios de prueba que aportarían más elementos, pero, dado el contexto en el funcionamiento de la junta evaluada, la pregunta que surge al respecto es quién cubre esos gastos, ya que si se recabó información de que incluso para la notificación en ocasiones el privado tiene que trasladar al actuario o pagar por que se realicen las notificaciones, la pericial y la inspección no parecen ser ajenas a esas prácticas.

Finalmente, queda la prueba documental que se pudo observar en casi la mitad de los expedientes que sobrevivieron a esta etapa de pruebas y que es uno de los medios que facilitarían el procedimiento legal y la determinación de la JLCA. Sin embargo, esa documental implica que patrones y trabajadores tengan las constancias de sus respectivas relaciones laborales y ese es un tema que se asocia más a la esfera de lo privado, aunque podría realizarse un ejercicio de guías de autocumplimiento para patrones y trabajadores.

○ *Demandado*

En el caso del demandado, el 5.2% ofreció la confesional, el 4% la documental, el 3.7% la testimonial, el 1% la pericial, el 0.2% la inspección, el 5% la presuncional y 5.2% la instrumental de actuaciones. Sin más detalle, la presentación de pruebas por parte del demandado, sigue la misma lógica de aprovechamiento de aquellas que presentaron los actores, con las mismas implicaciones, fortalezas y debilidades para cada medio de prueba.

Además de lo anterior, cuando se presenta una demanda en contra del patrón, la autoridad debe determinar la carga de la prueba que le correspondería, con base en lo dicho o presentado por el actor. Sin embargo, ante ese precario aprovechamiento de medios de prueba, los requerimientos de temas vinculados a seguridad social, INFONAVIT, afore, salario, primas, vacaciones, días de descanso, jornada de trabajo, contrato de trabajo,

constancia de aviso de despido, causa de rescisión, antigüedad o fecha de ingreso del trabajador, aparecen en promedio en el 0.5% de los procedimientos evaluados. Es decir, en dos procedimientos de 402. Con ello se ocasiona un gran vacío en el entendimiento de qué es lo que se está demandando.

Se concluye entonces, la necesidad de reforzar y agotar el aprovechamiento de los elementos de prueba, a partir de los cuales la autoridad toma sus decisiones. No hacer uso de esto implica falta de equilibrio durante el procedimiento. Peor aún, en condiciones de exceso de trabajo, de capacitaciones y falta de plantilla laboral, permite la apertura de espacios a irregularidades en perjuicio de cualquiera de las partes que intervienen en el conflicto o de la misma autoridad.

- *Incidentes*

Abogados y personal jurídico manifestaron que ante errores en las actuaciones era frecuente recurrir a nulidades, que son presentadas por la vía incidental. Sin embargo, en los expedientes se observó un aprovechamiento mínimo de esa vía. Solamente en el 1.6% de los expedientes.

- *Laudo*

Ya se ha mencionado que entre la conciliación previa a la audiencia de conciliación y la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, el porcentaje de expedientes sujetos a revisión pasó a 6.4%. Pero de ahí a la emisión del laudo (resolución), el porcentaje de expedientes sujetos a revisión pasó a 0.5%. Es decir, solamente en dos expedientes se emitió laudo.

En ambos expedientes se registró la notificación, aunque en uno de ellos no se cumplió con la firma de los miembros de la JLCA, no se entregó la copia de laudo a las partes que intervinieron, ni se cumplió en tiempo (dentro de los 15 días siguientes).

Algunos de los apartados adicionales al procedimiento como embargo, remate, sanciones para abogados o personal jurídico, inactividad procesal, entre otros, no tuvieron actividad registrada en la evaluación de expedientes. Esto posiblemente responde a que la mayoría de esos procedimientos se resolvieron en una etapa de conciliación y aquellos que pasaron a las siguientes etapas, no aportaron elementos suficientes para su consideración.

3.4 Recomendaciones

Se ha observado que la JLCA actualmente experimenta deficiencias que van desde las condiciones físicas en las que desempeña su función, hasta las capacidades de su personal jurídico o el aprovechamiento adecuado de un procedimiento legal que implica la operación

de una institución que funciona con recursos públicos. Esto, sin dejar de considerar que Jalisco ha hecho un gran esfuerzo por tratar de contener los efectos de ese rezago que, como se mencionó, es un acumulado histórico del derecho laboral mexicano y no corresponde a un momento o una administración específicos.

Está de sobra mencionar que la solución a los problemas detectados en el presente estudio, no se resuelven a partir de la construcción de un edificio, instaurando salas orales o reformando leyes. Y a pesar de que no es incorrecto plantear esas recomendaciones, depender exclusivamente de eso sin un diagnóstico adecuado, sería lo mismo que suponer que el estado de derecho se logra por un decreto o una ley. Es decir, sin tomar en cuenta todos los aspectos periféricos que se requieren para que haya una justicia laboral.

Así que, ahora que se ha observado lo que verdaderamente está sucediendo en la impartición de justicia laboral de Jalisco, la entidad está en posibilidades de no tomar decisiones que además de implicar un gasto, sean ajenas a lo que sucede en la realidad.

Por lo anterior y partiendo de un criterio de prontitud en la atención e implementación de mejoras en el funcionamiento de la JLCA de Jalisco, a continuación se enlistan las recomendaciones emitidas por el IMCO, con apego estricto a criterios de viabilidad, eficiencia e impacto.

- *Eficientar el funcionamiento de la plantilla laboral*

La información obtenida en este estudio muestra que sin dudas, la carga de trabajo de la junta evaluada impide su correcto funcionamiento. Para atender este aspecto se requiere, primero, analizar las condiciones de su personal y si es que desempeña sus funciones en un esquema óptimo, ya que cuando la carga de trabajo del personal jurídico es 17.1 veces mayor a la de un abogado laboralista privado promedio, sin dudas no se espera otro resultado que problemas en el correcto desempeño de la JLCA.

Una vez analizadas las condiciones de distribución de trabajo en el personal jurídico de la JLCA, se debe analizar la pertinencia de ampliar la plantilla laboral. El aspecto presupuestal de esta segunda parte es quizá más difícil en cuanto a su planeación y autorización, sin embargo, aunque en caso de ser necesario, sin dudas se contará con la justificación de evitar un rezago institucional que afecta a las condiciones de competitividad de la entidad.

- *Capacitaciones*

Cuando el operador de la norma no conoce perfectamente cuál es su función y cómo puede contribuir a optimizar el funcionamiento de la JLCA, la carga de trabajo comienza a ser un factor determinante para el rezago de la impartición de justicia que, si la plantilla no es suficiente o la carga de trabajo no está correctamente distribuida, hace más complicado el escenario.

Por lo anterior, se deben reforzar las habilidades y conocimientos de esos operadores de la norma para que guíen sus actuaciones con mejor calidad de la que se ha podido observar en todas las fuentes de información analizadas. Con esto, se evitarán errores procesales y actos sancionables, ya sea por corrupción, falsedad o error, que fueron los más recurridos en las respuestas.

- *Participación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo*

La figura del “ombudsman” existe en varias materias como los derechos humanos, de los contribuyentes, entre otros. En materia laboral, el reto de esa figura es salvaguardar los derechos laborales, sin embargo, el análisis arrojó niveles de participación mínimos que explican una de las razones por las que los actores que acuden a la junta no tienen un verdadero acceso a la justicia laboral.

La recomendación se enfoca, más allá de crear algo nuevo para que funcione la procuraduría, en que verdaderamente funcione para lo que está hecha y que toda su actuación quede debidamente registrada. Que lleve su deber ser que aparece en la ley y en su portal electrónico, a la realidad de la justicia laboral.

- *Aprovechamiento de tecnologías de la información (TICs)*

La JLCA debe aprovechar todos los recursos disponibles para optimizar su funcionamiento. Es así como la recomendación en este punto es digitalizar expedientes y desarrollar aplicaciones que permitan dar seguimiento multimedia del estado que guardan los expedientes. Una junta como la evaluada, que funciona en uno de los estados con mayor actividad económica y que ha implementado diversas acciones de tecnología en otras áreas de gobierno, no puede dejar de aprovechar estas herramientas para optimizar recursos y agilizar el funcionamiento de dicha instancia.

- *Salas orales*

El estado de Jalisco cuenta con cerca de 24 mil expedientes concluidos entre 2012 y 2013. A partir de ahí se determinó la muestra para el presente análisis, sin considerar que durante ese mismo periodo había aproximadamente 70,000 expedientes activos. Durante el desarrollo del estudio se observó que las condiciones de operatividad no son las óptimas y, a decir de la información obtenida, están rebasados en su capacidad. Por ello, se recomienda la instalación de salas para el desarrollo de procedimientos orales, ya que sin duda, al tener esa posibilidad se podrán agotar de manera expedita aquellos asuntos que, como se pudo ver, terminan en una conciliación y hacen operar de manera ineficiente a toda la JLCA.

Implementar esta recomendación será sin dudas una válvula de escape a la carga de trabajo que hoy se demanda a la junta local. Esto, de la mano con algunos de los elementos ya descritos como capacitaciones, uso de tecnologías de la información, etc. Sin embargo, dadas las condiciones en las que hoy opera la JLCA y que están al límite de su capacidad operativa, no sería posible asignar un lugar para la instalación de esas salas.

Por lo anterior, la sugerencia es que el gobierno de Jalisco analice la viabilidad de un cambio o ampliación de sede que además de permitir el funcionamiento adecuado de todo el personal que hoy labora en la junta, permita la incorporación de esas salas orales.

- *Manual ciudadano de derechos y obligaciones laborales*

El cumplimiento de la ley requiere que destinatarios de derechos y obligaciones conozcan su contenido con claridad. Para ello, se sugiere el desarrollo de guías en lenguaje claro y sencillo que sensibilicen a los potenciales actores (demandantes) respecto a sus derechos y obligaciones cuando acudan a solicitar los servicios de la JLCA.

Los actores mostraron deficiencias en aspectos mínimos que todo procedimiento debe cumplir. Por ejemplo, la prestación de servicios de un abogado de oficio y gratuito o la claridad en las notificaciones, que aunadas a excesiva carga de trabajo, son la combinación perfecta para que surjan actos de corrupción, como la solicitud de beneficios económicos o la manipulación de los procedimientos.

Estas guías sin duda serán un gran aliado para reducir la asimetría de conocimiento entre actores, abogados y servidores públicos, siempre y cuando estén elaboradas con base en un lenguaje ciudadano accesible a toda persona.

- *Sanciones eficaces y eficientes*

Todo sistema jurídico que carece de mecanismos de control eficaces, cuenta con una puerta a la impunidad, a la corrupción, así como la colusión entre autoridades y privados. Como se observó en el análisis, la mayor parte de los medios de prueba ofrecidos por actores y demandados se enfocan en testimonios y confesiones. Ambas, herramientas valiosas para auxiliar a la autoridad en el curso de sus determinaciones, pero que en caso de que se utilicen sin la certeza de que se están aprovechando de manera responsable y sin consecuencias ante su uso indebido, se genera otro espacio importante a actuaciones irregulares en el desarrollo de los procedimientos que muy fácil pueden terminar en actos de corrupción.

Se propone que por una parte se alineen las sanciones para aquellos que incurrir en falsedad o algún acto de corrupción, con base en la tipificación descrita en la materia penal local. El objetivo será subir el costo a aquellas personas que estén dispuestas a abusar de ese tipo de conductas con sanciones ejemplares de tipo administrativo, que además queden asentadas en un registro público de servidores públicos o abogados sancionados por la JLCA en la entidad.

Con lo anterior, se contribuirá en generar las condiciones para que toda persona que se acerque a la junta a solicitar justicia laboral, tenga claridad de quién lo atiende o le ofrece sus servicios.

4. Comentario a las recomendaciones

Las recomendaciones que se hacen en este análisis buscan combatir principalmente dos problemas. El primero de ellos es desahogar la carga excesiva de trabajo, a partir del análisis de las condiciones en que labora el personal de la JLCA. Todo ello sin dejar de contemplar la interacción de todos los aspectos periféricos que se han mencionado en el apartado de recomendaciones. El segundo problema apunta al desarrollo de mecanismos de constrictión para servidores públicos y privados que realicen conductas que se alejen de la legalidad del procedimiento laboral, con incentivos ciertos y contundentes.

Una vez superado el reto de tener acceso a la información que permite saber qué es lo que pasa en la JLCA de Jalisco, el siguiente reto para el estado es aprovechar toda esa información para mejorar la calidad en la impartición de justicia y las condiciones de competitividad, que se relaciona directamente con la certeza jurídica que requieren las empresas que se vean involucradas en conflictos laborales, o de las personas que busquen hacer valer sus derechos laborales. Es decir, contribuyendo a materializar el estado de derecho.

Nota metodológica

A partir de la definición de esos problemas que enfrenta la justicia laboral, el IMCO ha explorado un siguiente nivel de estudio que busca el desarrollo de un análisis cualitativo y cuantitativo para describir, a partir de la evidencia verificable, qué está sucediendo dentro de las JLCA cuando hay conflictos entre patrones y trabajadores. Así que, con el apoyo de USAID y el gobierno del estado de Jalisco, se ha llevado a cabo una segunda fase denominada “*Justicia laboral: justicia transparente*”.

Dicho análisis toma como base la metodología denominada “jurimetría”⁷ que se caracteriza principalmente por la aplicación de herramientas de derecho y economía para elaborar una evaluación integral de los diferentes elementos que intervienen en el funcionamiento de un sistema de administración de justicia y se aboca a la identificación de los niveles de sostenibilidad y equilibrio, con un verdadero conocimiento de las causas, para que con ello la autoridad pueda estar en condiciones de elaborar políticas que satisfagan las necesidades reales del sistema en cuestión.

La propuesta busca aprovechar no solamente el valor que ofrecen entrevistas y encuestas, sino información verificable contenida en procesos legales que permitan la obtención de datos duros a partir de la convergencia de todos los elementos importantes de la evaluación tales como el marco normativo, el servidor público, el abogado, etc.

Respecto de las características específicas de esta propuesta, se tienen como las principales:

a. Evaluar todas las partes del sistema

Es necesaria una evaluación integral de los elementos que componen el procedimiento a evaluar, razón por la que será indispensable en el presente trabajo tomar como primer punto de partida, todo el marco normativo vigente involucrado en la tramitación de conflictos laborales ante la LCA y no por etapas, por un proceso diferenciado en secciones o por un marco normativo parcial. Esto, debido a que en el procedimiento que regula ese marco convergen elementos que pueden mostrar de manera objetiva y verificable los aciertos y/o errores que se podrían llegar a cometer por parte de la autoridad encargada de su aplicación.

El segundo punto dentro de este aspecto sistémico del análisis es el de la actuación de las personas que intervienen, razón por la que la propuesta considera un diagnóstico a los servidores que se encargan de llevar a cabo ese procedimiento, los abogados que participan y los actores que acuden a hacer valer sus derechos. Lo anterior, con la finalidad de evaluar si cada uno cuenta con los conocimientos jurídicos básicos que deberían tener, ya sea en el caso del operador de la norma, el litigante o el demandante.

⁷ González, Mendieta, Buscaglia y Moreno (2005) Segunda Edición 2006, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, México, Fontamara, Aquesta Terra Comunicación S.A. de CV y Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C. p.89

Con esos dos ejes, el perceptivo y el empírico, se puede cumplir una tarea de monitoreo mucho más integral que permita elaborar una radiografía de lo que realmente sucede durante el desarrollo del sistema a evaluar.

b. Comunicación clara

Esta característica se encarga de la comunicación que hay entre todos los actores del procedimiento durante su desarrollo y con ello, se obtiene información relativa a la interacción que hay entre elementos estáticos en un proceso dinámico en el que hay una constante toma de decisiones por parte de la autoridad integradora, es decir, esta sección se refiere a cómo se da el procesamiento de toda la información con que se cuenta.

Ahora bien, como este aspecto susceptible al error, ya sea a partir de los elementos estáticos o en su dinámica, en cualquiera de esos dos escenarios puede haber una decisión incorrecta durante la integración. Sin embargo, este punto de la propuesta metodológica contiene elementos que permiten sacar a la luz errores que al respecto se llegaran a presentar.

c. Argumentación

En algunos estudios se mencionan los estándares de argumentación que son emitidos con base en criterios racionales por parte del aplicador de la norma, pero más allá de la relevancia que puede tener este tema en algún otro tipo de procedimientos, en el caso específico del procedimiento laboral tramitado ante la JLCA, hay un esquema de cumplimiento de requisitos que en teoría no tendría lugar la existencia de problemas en la manera en que se valoren los argumentos, ya que en términos generales es un escenario de cumplimiento de requisitos formales y poco flexibles en su mayoría. Sin embargo, en la medida en que se llegaran a detectar este tipo de problemas, también son reportados en la evaluación.

d. Elementos de constricción

Los elementos de constricción se dividen en internos, respecto de aquellos que se traducen en las condiciones para dictar un laudo, es decir responden cuándo y bajo qué circunstancias se le permite decidir a la autoridad. Los de constricción formales, son aquellos que se abocan al cumplimiento de medios físicos o requisitos formales para solicitar u otorgar una resolución. Los de constricción externos, son los que se refieren al controlador de quien controla y que pueden ser observados antes o después del desarrollo del procedimiento.

En el análisis contempla una revisión del esquema de obligaciones en el que actúan los servidores públicos encargados de la integración de expedientes de despido injustificado, para ver bajo qué condiciones deciden, en qué medios se basan y qué mecanismos de control externos tienen para inhibir su incorrecta actuación. Asimismo, se analizan las condiciones en las que actúan los abogados laboristas y través de qué mecanismos de constricción regulan su comportamiento.

Para el caso de este análisis el de mayor presencia es el formal por las características propias del procedimiento. No obstante, el amplio panorama que brinda la aplicación metodológica

que se propone, arrojará datos relevantes respecto de los tres elementos de la misma manera en que sean detectados.

e. Impacto socioeconómico

La evaluación podría restringirse a un análisis estrictamente normativo o estadístico, por ejemplo. Pero eso no es el objetivo, ya que aparte del tema interdisciplinario ya visto, lo relevante de este tipo de estudios y la razón fundamental del análisis, es una descripción de la realidad del sistema a evaluar, que a su vez se pueda traducir en el impacto que verdaderamente tiene como problema en esa interacción que hay entre la sociedad y la justicia laboral.

Así que la relación que hay entre los citados elementos de sistema, de comunicación, de argumentación y de constrictión, permitirá el desarrollo de insumos necesarios para justificar la elaboración de políticas públicas encaminadas a solucionar un problema de manera eficiente y eficaz, en beneficio de la sociedad.

Instrumentos para la medición y obtención de muestras

Los instrumentos auxiliares utilizados para la realización del análisis son los correspondientes a la evaluación denominada empírica o de expedientes y otra para la denominada perceptiva o de entrevista a servidores públicos, abogados laboristas y actores.

Ambos instrumentos han sido elaborados con base en el sustento normativo vigente y conceptual básico para estar en condiciones de evaluar los niveles de la calidad del desempeño y generar los indicadores situacionales correspondientes que revelen niveles de cumplimiento, así como qué es lo que sucede y, a pesar de que no muestran el porqué de cada situación, el éxito radica en que pueden indicar de manera confiable los focos de alarma cuando no se están llevando a cabo bien las labores. Es decir, son instrumentos valiosos que pueden dar soporte a la efectividad en las labores de evaluación, planeación, implementación y monitoreo de políticas públicas.

Requisitos

Realizar un análisis de este tipo requiere de esfuerzos adicionales paralelos a la metodología *per ce*. La más importante es que por lo menos haya una entidad federativa que acepte ser sujeto del estudio y permita acceder a los insumos de información. De lo contrario, se carecería de las condiciones necesarias para realizar un análisis de calidad. Para el presente estudio, la participación del gobierno del estado de Jalisco, su Unidad de Transparencia y la JLCA, han sido fundamentales para satisfacer las siguientes condiciones metodológicas:

- ***Sociedad Civil:*** Participación de una organización de la sociedad civil local que colabore con los trabajos de análisis y generación de información.⁸ Dicha

⁸ Organización 100 por Jalisco

organización participa con un equipo de ocho personas que son capacitadas y monitoreadas de manera permanente por el IMCO durante la ejecución de sus actividades, por un periodo de cuatro meses.

- **Acceso a la JLCA:** Contar con el acceso a las instalaciones de la JLCA, así como la asignación de un espacio físico que permita al equipo de investigadores realizar su trabajo análisis y generación de información.
- **Acceso a información:** Contar con el acceso a las bases de datos de expedientes de conflictos laborales que hayan iniciado con posterioridad a la reforma de la Ley Federal del Trabajo de 2012⁹ y que estuvieran totalmente concluidos, sin posibilidad de recurso legal alguno. Esto, con la finalidad de determinar una muestra aleatoria de 402 expedientes para su análisis.
- **Personal jurídico:** La participación del personal jurídico de la JLCA que interviene en el desarrollo del procedimiento laboral, para desahogar una entrevista con una duración promedio de 40 minutos.
- **Abogados laboristas:** La autorización de la JLCA para realizar una entrevista a abogados laboristas que desempeñan habitualmente su profesión en las instalaciones de la JLCA evaluada, dentro de sus instalaciones.
- **Actores:** La autorización para aplicar, dentro de las instalaciones de la JLCA, una encuesta a actores.

⁹ Publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2012

Bibliografía

- González, Mendieta, Buscaglia y Moreno (2005) Segunda Edición 2006, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, México, Fontamara, Aquesta Terra Comunicación S.A. de CV y Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C.
- Ley Federal del Trabajo
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco
- Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco
- Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios
- Reglamento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del estado de Jalisco
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Jalisco