

## LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA LABORAL

Carolina ORTIZ PORRAS\*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema*. II. *Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo*. III. *Situación actual de la procuración de justicia laboral en México*. IV. *Tareas pendientes*.

### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Uno de los fines primordiales del derecho es la solución pacífica de las controversias, para el que se requiere de una respuesta rápida y eficaz a fin de mantener el orden social establecido. En nuestro sistema jurídico, esta garantía al acceso a la justicia pronta, expedita e imparcial se establece en el artículo 17 constitucional, reconociendo así la importancia de la misma al determinarla en la norma fundamental que dota de juridicidad a todo nuestro sistema. En materia laboral, esta celeridad, más que un ideal, se convierte en una necesidad apremiante debido al “...carácter alimenticio de los beneficios que se pretenden...”,<sup>1</sup> situación que dista mucho de cumplirse en la *praxis*.

De ahí la enorme importancia que adquiere la procuración de justicia en este ámbito, sin embargo, la ambigüedad del término dificulta la acotación del mismo, ya que es utilizado como sinónimo de impartición y administración de justicia.

\* Directora de Consulta y Apoyo Técnico de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

<sup>1</sup> Plá Rodríguez, Américo, “Visión crítica del derecho procesal del trabajo”, en Giglio, W. D. (coord.), *Processo do Trabalho na America Latina. Estudos em Homenagen a Alcione Niederaurer Correa*, Sao Paulo, editorial Ltr, 1992, pp. 251 y 252.

El significado etimológico de la voz “procuración” proviene del término *cura*, cuya acepción deriva de “cuidado, solicitud”.<sup>2</sup> Por su parte, la Real Academia de la Lengua Española establece como sentido de “procurar”, las diligencias o esfuerzos que se ejecuten para conseguir o realizar lo que se desea, y en otra acepción, “facilitar o proporcionar una cosa a alguien, o intervenir para que lo tenga. Ejercer el oficio de procurador”.<sup>3</sup>

El trabajo interpretativo verificado por los tribunales federales en la resolución de controversias de diversas materias ahonda en la confusión y en las ambigüedades. Lo anterior se ilustra con el ejemplo de la tesis aislada llamada “*Delitos cometidos en la administración de justicia. Carácter de funcionario, empleado o auxiliar de la administración de justicia*” (visible en la p. 517, tomo IV, octubre de 1996, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época). En ella se establece que “el sujeto activo [de la administración de justicia] precisamente tenga como actividad la relacionada precisamente [*sic*] con la impartición de justicia, propia de los integrantes del Poder Judicial local o federal, o de auxiliar de la propia función”. Es decir, que la actividad “administración de justicia” sólo puede estar identificada con la de “impartición de justicia” y que ésta es conferida nada más a los miembros del Poder Judicial y a los auxiliares de sus funciones. De igual manera, esta tesis establece que “no se puede hablar de falta de auxilio a la administración de justicia, cuando el hecho u omisión ha ocurrido, apenas, en la fase de averiguación previa, o sea, en el periodo de investigación y *procuración* de justicia”; lo cual implica que la “procuración de justicia” es una fase distinta y anterior a la administración-impartición de justicia, a cargo de “sujetos activos” diferentes.

De tal suerte que el criterio jurisprudencial del término al parecer se refiere a la procuración como una etapa previa al proceso, encargada, primordialmente, a las autoridades administrativas a las que se excluye de la impartición de justicia, función que aparenta ser una prerrogativa del Poder Judicial.<sup>4</sup>

2 Corominas, Joan, “Cura”, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 9a. reimp., 3a. ed., España, Gredos, 1998.

3 Real Academia Española, “Procurar”, *Diccionario manual e ilustrado de la lengua española*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

4 Cfr. “Arresto como medida de apremio. Las leyes o códigos que lo prevén sin establecer un procedimiento previo...”, *Semanario Judicial de la Federación*, t. VI, no-

Por otra parte, es necesario hacer referencia a un concepto correlativo y de gran relevancia para los efectos del presente estudio y es el de “administración del trabajo”, establecido en el Convenio 150 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual prevé que “designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo”. Como es claro, para los efectos de ese Convenio Internacional—elemento constitutivo ya del sistema jurídico mexicano— la administración del trabajo es exclusiva de los órganos del Ejecutivo federal, pues son éstos los únicos miembros de la administración pública que realizan actividades directamente vinculadas a la política nacional del trabajo.

Sin embargo, en derecho común, es frecuente identificar la “procuración de justicia” como la persecución de los delitos, es decir, con el *ius punendi* del estado como acusador público, y las tendencias se dan, precisamente, en el sentido de ser los titulares de las diversas procuradurías los encargados de la acusación pública en representación de los intereses colectivos y el resguardo de la legalidad.<sup>5</sup>

Por otra parte, también encontramos antecedentes que nos permiten tener otra perspectiva del término, esto es, cuando consideramos al “procurador” como sujeto, figura considerada en el sistema jurídico mexicano desde las Leyes de Indias —procuradores de pobres— y que implica la característica de letrados que tienen la asesoría y representación en un acto o proceso jurídico de otra persona que carece del saber técnico requerido y que, generalmente, se trata de individuos o grupos desprotegidos.

En ese sentido coincidimos con Patricia Kurczyn al señalar que “la procuración de justicia es una etapa de la administración de justicia, a cargo de órganos estatales jurídicamente facultados para ello, que cuidan que la impartición de la misma se realice con los medios jurídicos pertinentes y atendiendo a sus objetivos”.<sup>6</sup>

vena época; “Caducidad de la instancia. El artículo 138 del Código de Procedimientos Civiles...”, *Semanario Judicial de la Federación*, t. VII, novena época, entre otras.

5 Cfr. Linder López, Hedwiga, “¿Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el ombudsman mexicano?”, *Revista jurídica jalisciense*, México, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992.

6 Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Estudio comparativo de la situación actual de la procuración e impartición de justicia laboral y materias afines. Tendencias y propuestas para México*, México, 2000, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en prensa.

## II. PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

La procuración de justicia laboral, desde la perspectiva de la defensa de los trabajadores, está a cargo de las procuradurías federal y locales de la defensa del trabajo conforme a la distribución de competencias que señala la Constitución y su ley reglamentaria.

Las funciones que tienen estos órganos gubernamentales son muy diversas, ya que van desde la promoción y asesoría de los derechos y obligaciones de los trabajadores, hasta la representación de los mismos ante las autoridades correspondientes, así como la interposición de juicios y recursos procedentes para la defensa de los intereses de sus representados.

En el ámbito federal, que es el que procederemos a analizar, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (en adelante Profedet) es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con autonomía técnica y administrativa, que tiene a su cargo el cumplimiento de las funciones que le confiere tanto la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento Interior de la propia Secretaría, como su Reglamento específico. De los fundamentos mencionados se desprenden las atribuciones que le corresponden a esta autoridad y que se resumen en:

- a) Asesorar y representar a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo.
- b) Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa del trabajador o sindicatos.
- c) Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.
- d) A solicitud de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (en adelante, JFCA), deberá intervenir en los juicios en los que sea parte un menor trabajador, en el caso de que este no se encuentre asesorado.
- e) En todos los casos en que sea parte un menor de 16 años, la Profedet debe designarle un representante.
- f) Previa notificación que se le haga por la JFCA deberá intervenir ante el trabajador que fuere parte de un juicio en el que sea nece-

saría promoción y ésta no se haya hecho dentro de un lapso de tres meses, precisándole las consecuencias legales de falta de promoción.

- g) Intervenir en los juicios, en los casos de muerte del trabajador, en tanto comparecen a él sus beneficiarios, a quienes se les deberán precisar las consecuencias legales por falta de promoción, y brindar asesoría legal en caso de que la requieran. En este caso, el procurador auxiliar tendrá las facultades y responsabilidades de un mandatario y debe presentar las promociones necesarias para la continuación del procedimiento hasta su total culminación.

Es importante destacar que desde la creación de la Profedet en 1929, todos los servicios que ha prestado y sigue prestando son de carácter gratuito.

Asimismo, el 14 de diciembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo reglamento de la Profedet, en el cual se plasman algunas novedades que representan avances importantes en la función de esa representación, y entre las cuales destaca la creación de un Comité Técnico Consultivo integrado por el secretario del trabajo y previsión social, el subsecretario del trabajo de la respectiva secretaría, el procurador general de la defensa del trabajo, así como por los subprocuradores de asesoría y apoyo técnico, de conciliación y defensoría y el de asuntos foráneos y por el secretario general de la Profedet, y, por invitación del secretario, representantes de las organizaciones de trabajadores y de colegios o academias de derecho del trabajo, cuyo objeto es coadyuvar al mejor desempeño de las funciones de la Procuraduría.

Cabe resaltar que la Profedet se ha distinguido en los últimos tiempos por su actuación en beneficio tanto de la procuración como de la impartición de justicia laboral, toda vez que, independientemente de que ha rebasado las metas propuestas en sus actividades cotidianas, tales como asesorías, conciliaciones, juicios laborales y de amparo interpuestos para la defensa del trabajador y sus beneficiarios,<sup>7</sup> en nuevas condiciones de dignificación y eficacia en la atención de sus usuarios, ha ejercido una importante labor como “guardián” de la impartición de justicia, al presentar quejas administrativas en contra de los presidentes de las juntas

7 Cfr. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, *Informe de Actividades de la Profedet*, enero-julio de 2000.

especiales de la federal, quienes han retardado injustificadamente la aplicación de las normas laborales.

Así también, otra función que ha ejercitado la Profedet, a partir de este último año, es la denuncia de contradicciones de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta labor consiste, principalmente, en señalarle al máximo tribunal de justicia la existencia de dos o más criterios divergentes que provengan de los tribunales colegiados de circuito sobre una misma cuestión jurídica en la que la propia Procuraduría haya sido parte como representante de los trabajadores, a fin de que el Pleno de la Corte emita una resolución correspondiente, sentando con ello jurisprudencia obligatoria que tienda a unificar los criterios de interpretación para salvaguardar la seguridad jurídica de las normas laborales y coadyuvar con ello al equilibrio entre los factores de la producción.

Con esta misma finalidad y con fundamento en las atribuciones que le son encomendadas por su Reglamento, la Profedet ha iniciado la denuncia, ante el presidente de la JFCA, de los laudos contradictorios que son emitidos por las juntas especiales que integran al organismo y que, así también, generan inseguridad jurídica al tomar decisiones diversas para casos análogos. Cabe señalar que es facultad del Pleno de la Junta resolver estas contradicciones.

Es importante aclarar que esta facultad de denuncia por parte de la Profedet no constituye de manera alguna una “revisión” de las decisiones jurisdiccionales tomadas por la Junta o por los tribunales de circuito, toda vez que las situaciones jurídicas creadas por los fallos correspondientes no son, ni pretenden ser, modificados por tales señalamientos, sino que tienen el objetivo específico de preservar la unidad de interpretación en las normas laborales a fin de evitar iniquidades en la impartición de justicia.

Otra situación reciente que merece ser destacada, es la preocupación de la Profedet por la profesionalización de sus funcionarios, quienes tienen la gran responsabilidad de asesorar, conciliar y defender en juicio a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios, y para lo cual requieren actualizar y unificar sus propios criterios a fin de conseguir una eficiente representación, al igualar las condiciones de los abogados patronales quienes son sus adversarios por naturaleza. En este punto, Néstor de Buen reconoce: “...no es frecuente la capacitación *que sí suele constituir*

*un objetivo fundamental en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo”.*<sup>8</sup>

No obstante la importancia de lo señalado, así como de otras funciones que realiza la Procuraduría y que son menos obvias, como la valoración médica gratuita y elaboración del dictamen correspondiente en los casos que se requieran para la demanda de prestaciones de seguridad social; la impartición de cursos a trabajadores para conocer sus derechos y obligaciones laborales; la participación en diversos medios de comunicación para difundir sus funciones y criterios y la orientación a estudiantes que requieran de información al respecto así como su capacitación a través de la prestación del servicio social, existen muchas carencias en lo que se refiere a la procuración de justicia frente a las necesidades actuales.

### III. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN MÉXICO

La labor realizada por las procuradurías que defienden a los trabajadores en México es digna de encomio. En particular, cabe resaltar algunas cifras representativas de la labor en el ámbito federal llevada a cabo por la Profedet:

<i>Acciones</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Diferencia (%)</i>
Asesorías	46,610	73,416	57.5
Conciliaciones	7,422	10,023	35.0
Juicios	7,646	8,323	8.9
Amparos	2,874	1,963	-31.7
<i>Total</i>	<i>64,552</i>	<i>93,725</i>	<i>45.2</i>

Cabe señalar que la demanda del servicio que presta la Profedet está sujeta a las solicitudes que realicen los trabajadores, sus beneficiarios y los sindicatos, de conformidad con lo establecido por el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento de la Procuraduría.

8 Buen, Néstor de, “Procuración de justicia laboral”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 246. Las cursivas son nuestras.

Los datos anteriores resultan de gran interés si consideramos que, si las conciliaciones ante la Profedet no se hubiesen solucionado por esta vía, la carga de trabajo de la JFCA hubiese aumentado en un promedio del 40%, exclusivamente por lo que corresponde al 2000,<sup>9</sup> lo que implicaría mayor congestión en los procesos y, por ende, mayor dilación en la solución de controversias.

Es importante destacar que las asesorías que proporciona esta Procuraduría representan medidas preventivas de los conflictos, toda vez que el trabajador es informado debidamente de la procedencia o no de su denuncia, lo que significa también evitar procesos inútiles y costosos para todas las partes.

Ahora bien, si la función y labores de la Procuraduría representan un avance trascendente en la procuración de justicia laboral en México, también es que las actuales circunstancias que generan una nueva “cuestión social” implican adoptar medidas que sean acordes con las necesidades imperantes. Al respecto, Pierre Rosanvallon señala:

Para ser justo, el Estado providencia ya no puede ser únicamente un distribuidor de subsidios y un administrador de reglas universales. Debe convertirse en un *Estado servicio*. La meta, en efecto, es dar a cada uno los medios específicos de modificar el curso de una vida, de superar una ruptura, de prever un problema.<sup>10</sup>

Si bien es cierto que en un principio se consideraba la “procuración de justicia” para atender exclusivamente los ilícitos penales o para asesorar y representar a los pobres, esta situación empezó a transformarse ya que, por lo menos en nuestro país, ha proliferado el crecimiento de “procuradurías” en muy diversos ámbitos, como el fiscal, protección al ambiente, consumidores, de defensa del menor y la familia, entre otros.<sup>11</sup>

9 Cfr. Lobo Domínguez, Pedro, *Diagnóstico de la problemática actual en la procuración e impartición de justicia laboral en México. Propuestas de solución*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2000, sin publicar.

10 Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social*, trad. de Horacio Pons, Argentina, Ediciones Manantial, 1995, pp. 209 y 210.

11 Cfr. Rojas Cuevas, Francisco *et al.*, “Las nuevas procuradurías”, *Revista de administración pública*, México, núm. 97, 1998.



#### IV. TAREAS PENDIENTES

Es importante señalar que, a pesar de los logros descritos, es necesario ampliar la cobertura de la Profedet y en general de las procuradurías de justicia social, a fin de que sus servicios sean aprovechados por más trabajadores que lo soliciten, además de acercar la Procuraduría a los usuarios.

Si atendemos que los métodos alternativos para la solución de las controversias se consideran en la actualidad y de manera internacional un remedio para equilibrar el desarrollo socioeconómico con las normas jurídicas y la aplicación real de la justicia,<sup>12</sup> podemos determinar que la mediación o conciliación, e incluso el arbitraje no jurisdiccional, que puedan llevar a cabo instituciones como las procuradurías de la defensa del trabajo, implicarían una aportación considerable en la resolución de los conflictos entre los factores de la producción, es decir, entre los actores sociales, aportando, con ello, un aspecto importante para lograr la nueva sociedad que hoy estamos construyendo.

La trascendencia que adquiere la conciliación para los efectos ya descritos, requiere de un mayor apoyo por parte de las instituciones involucradas. En este punto se recomienda la creación de un grupo profesional de conciliadores expertos, cuyos conocimientos e imparcialidad aseguren un mayor éxito de las gestiones realizadas, de acuerdo con los principios de la nueva cultura laboral.

Un aspecto valioso y generalmente descuidado en nuestro sistema es la prevención de situaciones dañosas para las partes en conflicto, de tal forma que se requiere incentivar el conocimiento de los derechos y obligaciones tanto de los patrones como de los trabajadores, a fin de concientizar a los actores y evitar con ello situaciones dolosas por cualquiera de las partes que afecten las relaciones laborales.

En este sentido, se debe considerar que la situación económica actual, así como la dinámica poblacional, han generado que la búsqueda de soluciones al problema de la creación de empleos se convierta en una situación prioritaria a nivel mundial. Se ha reflexionado, incluso, que el derecho laboral, tutelar hasta ahora del trabajador, gire su protección a la fuente de trabajo a fin de conservar el objeto mismo de su materia.

12 Cfr. Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Métodos alternativos de solución de conflictos*, México, Oxford University Press-Harla, 1997.

Por lo anterior consideramos importante que otro elemento para favorecer la prevención de conflictos de intereses en la relación obrero patronal, es la capacidad de los empleadores, quienes, por el sólo hecho de serlo, padecen injustamente debido a concepciones erróneas, ya que olvidamos con frecuencia que la concentración mayor de la fuerza de trabajo se encuentra precisamente en las micro, pequeñas y medianas industrias, cuyos empresarios carecen muchas veces de los medios necesarios para saber con exactitud el contenido de sus responsabilidades y la manera más eficaz para cumplirlas.

En este mismo rubro de prevención, cabe destacar la labor realizada en asesoría, misma que, por su propia naturaleza, evita que situaciones confusas lleguen a plantearse como conflictos. A fin de hacerla más eficiente, es conveniente capacitar a los procuradores auxiliares adscritos en los principios de la nueva cultura laboral, a fin de que estén en posibilidades de aplicar productivamente sus conocimientos en beneficio de la calidad en el servicio y, por ende, de los usuarios del mismo.

Resulta indispensable asimilar que las condiciones actuales en las relaciones sociales, y en particular las laborales, no son las mismas de siglos anteriores.

Los derechos sociales ya no pueden ser exclusivamente derechos “compensadores” sino que tienen que mirar hacia largo plazo, representando verdaderos mecanismos de inclusión social para hacer efectivo el derecho de vivir en sociedad, como afirma Rosanvallon “...el problema no consiste solamente en conquistar derechos sino en hacerlos vivir como derechos reales”.<sup>13</sup>

Esa es, en definitiva, la tarea pendiente de la procuración de justicia laboral, en la que, estamos seguros, la Profedet ha empezado con pasos firmes un largo y fértil camino que recorrer.

13 Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, nota 10, p. 174.