

LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN MÉXICO

Pablo MUÑOZ Y ROJAS*

Resumen. Este trabajo tiene por objeto dar a conocer una institución jurídica que, si bien es cierto ya cumplió 75 años de existencia, fue concebida desde sus antecedentes para dar acceso a la justicia laboral a los trabajadores, como parte de los efectos de la situación pasada y presente. En ese sentido, se expondrá brevemente lo que se entiende por “nueva cuestión social”, en particular el problema de acceso a la justicia laboral y de seguridad social, para después relatar lo que ha hecho la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet), y los retos actuales para su continua eficacia.

I. LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL

Si bien es cierto que la cuestión social ha estado incluida en la agenda estatal desde fines del siglo XIX, y que de ello deriva el surgimiento del llamado “Estado benefactor”, que consolidó los derechos sociales y la responsabilidad pública de su cumplimiento, también lo es que este modelo entró en crisis desde la década de los años ochenta y que por causas económicas se tuvo que restringir tanto el gasto como la burocracia de los servicios sociales, situación que provocó un fuerte cuestionamiento de la función estatal y el inicio de la redefinición de sus objetivos.

Es así como se dan las tendencias neoliberales bajo los argumentos de que el Estado debía de abstenerse de intervenir en la economía, puesto que era deficiente y dispensador, poderoso e invasivo de la vida personal de la población y, por lo mismo, antidemocrático, y sobre todo paternalista, ya que impedía que la sociedad afrontara, por sí misma, sus necesidades comunes, “...saquémonos al gobierno de las espaldas y los bolsillos”.¹

* Procurador general de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet).

¹ Savas, E. S., *Privatización. La clave para un gobierno mejor*, México, Gernika, 1989, p. 23.



Las tendencias del Estado benefactor son revertidas con medidas definidas por organismos internacionales que se traducen en la reducción del gasto público y por ende de la burocracia; desregulación mediante la eliminación de normas jurídicas que pudiesen presentar un obstáculo para la libre competencia; eliminación a controles de precios; apertura absoluta de la inversión extranjera, así como un férreo control a la inflación y, finalmente, las privatizaciones acompañadas de un cambio cultural que “...llevara a percibir negativamente las prestaciones y servicios públicos... identificando, sin embargo, las privatizaciones y la extensión del mercado como elementos progresistas”.²

Aunado a lo anterior, no debemos olvidar otros factores de gran influencia, tales como la globalización, que repercute en las relaciones sociales y, por ende, en el derecho. Las innovaciones tecnológicas que han generado una revolución *sui generis* en las comunicaciones y la regionalización de las economías implican cambios políticos y culturales que obligan a revisar la “nueva cuestión social” y con ella la importancia de la procuración de justicia como elemento de seguridad y estabilidad social.

Ciertamente, las condiciones socioeconómicas actuales derivadas de los fenómenos descritos, así como el contexto de animadversión y desconfianza hacia los órganos gubernamentales, implican la necesidad de reformar el Estado y buscar con ello el difícil equilibrio entre el intervencionismo exacerbado y el neoliberalismo radical, que plantea la injerencia estatal exclusivamente en las funciones de policía, prisiones y defensa nacional.

“Nueva” proviene del latín *nova*, femenino de *novas*, que significa nuevo, novedad. Noticia no oída antes. “Cuestión”, término derivado del latín *quaestio-onis*, significó en un inicio *buscar*. En el siglo XIII devino en *asunto* o *pregunta*.³ Actualmente, en materia de investigación de las ciencias sociales, es considerada como “la pregunta que se hace o proposición que se formula para averiguar la verdad de una cosa por medio de la discusión”.⁴

La discusión de “la nueva cuestión social”, impulsada especialmente por Rosanvallón, se expresa en diversas dimensiones de la actual situación: desempleo estructural de larga duración; profundización de la pobreza y aparición de una nueva miseria; falta de acceso para los jóvenes al mercado de trabajo y expulsión precoz de las personas mayores; fragmentación espacial;

² Albarracín, Jesús *et al.*, *La larga noche neoliberal*, 2a. ed., España, Icaria Editorial, 1994, p. 8.

³ *Cfr.* Corripio, Fernando, “Cuestión”, *Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana*, 3a. ed., Barcelona, Bruguera, 1984.

⁴ *Diccionario Unesco de Ciencias Sociales*, Barcelona, Planeta de Agostini, 1987, t. I, p. 596.

emergencia de un nuevo movimiento social, y creciente inseguridad urbana que deviene, principalmente, en la exclusión y fractura social.

Estos efectos se atribuyen, principalmente, a “una inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social”⁵ que han tenido repercusiones, principalmente, en una falta de legitimación del aparato gubernamental que no ha podido responder eficientemente a las demandas mínimas de la sociedad.

Por lo que se refiere al aspecto jurídico, siguiendo a Cappelletti,⁶ se ha originado una exclusión de su aplicación oportuna, lo que ha generado a su vez, en las últimas décadas, el llamado *movimiento de acceso a la justicia*, que representa una transformación radical del pensamiento jurídico y que encuentra las causas principales de la crisis de la justicia en tres aspectos fundamentales, de los que tomamos dos⁷ como parámetros para referirnos específicamente a los conflictos de trabajo y de seguridad social:

- a) Obstáculo económico.
- b) Obstáculo procesal.

El obstáculo económico, o “pobreza económica de las partes” como el traductista lo denomina, es una de las particularidades que afectan a las partes en la relación laboral, siendo ésta una de las consideraciones para establecer el carácter tutelar en la materia. Es evidente que una persona con escasos recursos económicos y sociales tiene mayores dificultades para acercarse y obtener de los tribunales laborales una pronta respuesta a su conflicto, a pesar de los principios procesales que se reconocen en la ley.

Aunado a lo anterior, la complejidad *de facto* de la materia laboral y de seguridad social en nuestro país requiere de conocimientos precisos sobre su competencia y debida aplicación. Es por ello, nos dice Cappelletti, que “...muchas veces el abogado privado no es suficientemente experto”.⁸

⁵ Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, trad. de Horacio Pons, Argentina, Ediciones Manantial, 1995, pp. 7 y 8.

⁶ Cfr. Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa, 1993, especialmente el ensayo denominado “La justicia social: acceso a la justicia y la responsabilidad del jurista en nuestra época”, pp. 81-114.

⁷ El obstáculo organizativo no lo consideramos, toda vez que la representación de los trabajadores se da a través del sindicato, y aun cuando existen derechos importantes que deberían hacerse valer a través de las *class action*, requiere un desarrollo que excede el objeto del presente análisis.

⁸ Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 6, p. 95.

Si bien es cierto que nuestro país cuenta con reconocidos juristas en la materia, también lo es que no es muy común que la mayoría de los trabajadores afectados tenga acceso a los mismos, lo que implica que, en general, recaiga su “defensa” en personas sin preparación ni escrúpulos, de ahí la gran importancia de las funciones de la Procuraduría.

En cuanto al obstáculo procesal, Cappelletti expone la tendencia creciente a buscar soluciones conciliadoras o “coexistenciales” para resolver las controversias jurídicas. En ese sentido, e independientemente de los problemas actuales de impartición de justicia laboral, cuya resolución excede en mucho los tiempos procesales marcados en la legislación debido a una sobresaturación de carga de trabajo, la resolución de los conflictos de trabajo y seguridad social debe ser expedita por la misma naturaleza de las prestaciones que se pretenden.

Ahora bien, la justicia “coexistencial”, en el concepto de que ésta “...pueda llevar al acercamiento de las posiciones, a las soluciones en que no necesariamente hay un perdedor y un vencedor, sino más bien una comprensión recíproca, una modificación bilateral (o multilateral) de los comportamientos”,⁹ es una de las características de la Profedet, como analizaremos más adelante.

Si bien es cierto que los aspectos relatados no explican por completo la crisis del derecho en la nueva cuestión social, también lo es que ésta, por ser un fenómeno actual, tiene que recurrir de igual forma a las instituciones existentes que sí han generado respuestas en favor de la problemática en tratándose de la solución de conflictos sociales.

II. PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO (PROFEDET)

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, la conciliación, que se realiza a través de la mediación (toda vez que se tiene la facultad por ley de “proponer a las partes soluciones amistosas”), hasta la representación de los mismos ante las autoridades co-

⁹ *Ibidem*, p. 102.

rrespondientes, así como la interposición de juicios y recursos procedentes para la defensa de los intereses de sus representados.

1. *Antecedentes de la procuración de justicia social en México*

Desde el mismo descubrimiento, la protección a los indios se transformó en un asunto de Estado, como bien se desprende del nombramiento en la persona de fray Bartolomé de las Casas como defensor de los indios, quien realizó un trabajo de apostolado en búsqueda permanente de su reconocimiento como personas capacitadas y dignas de respeto por parte de la Corona y de la emergente sociedad dominante de la Nueva España, procurando el respeto a sus derechos y territorios.

Por estas razones, desde el inicio de la época colonial tuvo lugar la creación de cargos, nombramientos y designaciones para la función específica de proteger los intereses de los indígenas, siempre bajo la estructura oficial y representativa de la Corona, independiente de los abogados y procuradores de carácter privado; habrá que decir que la dependencia que prevaleció sobre las actividades de los procuradores sociales respecto de las mismas autoridades tuvo una gran influencia en ellos y los limitó en cierta forma ante los encargados de impartir la justicia.¹⁰

Sin embargo, las reales cédulas de protección al indígena siguieron sin surtir efecto, lo que hizo necesaria la creación de nombramientos específicos para hacer cumplir la normatividad en el sentido de la protección a los débiles. Tal es el caso del Oidor Protector de Indios.

En 1542 se encuentran antecedentes del Protector de Naturales, nombramiento otorgado en ciertas provincias por orden real, que fue suprimido 40 años después con el objeto de evitar el gasto que originaba, pero que, sin embargo, fue restablecido a fines del siglo XVI.

La figura del procurador fue la más socorrida al principio del periodo colonial, por lo que hay diversas variantes. En 1543 hay antecedentes del nombramiento de procurador general: “Queja del procurador de la ciudad de Puebla de los Ángeles trascrita en un mandamiento del virrey Mendoza al corregidor de Tlaxcala y Cholula”.

¹⁰ Trascrito del artículo: “La procuración agraria en la historia de México”, de Isaías Rivera Rodríguez, doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y publicado en Internet.

Una figura distinta fue la del fiscal de la audiencia, protector de los indios, contenida en las siguientes disposiciones:

[44] Que los fiscales tengan por obligación particular acudir a la libertad de los indios [y] [41] Que los frailes sean protectores de los indios y los defiendan y aleguen por ellos. Don Felipe II en Monzón de Aragón a 6 de septiembre de 1575... Porque a causa de la pobreza y por saber de los indios naturales de las nuestras Indias... mandamos que los fiscales de las nuestras audiencias sean protectores de los dichos indios y los ayuden y favorezcan en todos los casos y cosas que las leyes... y en las audiencias donde hubiere protectores generales, letrados y procuradores de Indias se informarán cómo los ayuden para suplir en lo que faltaren en coadyuvarlos...¹¹

Una variante fue el procurador de pobres, de acuerdo con el siguiente antecedente: “[11] Que el salario del letrado y procurador de pobres no se pague de la Real Hacienda. Don Felipe II en Madrid a 26 de mayo de 1573... Ley 29, título 9, libro 5”.¹²

Ante el alud de controversias suscitadas en perjuicio de los indios, como instancia jurisdiccional especial para los naturales, y con ello el afán proteccionista respecto de sus derechos, se emitieron disposiciones por las que se creó al Juzgado General de Indios.

Las Leyes de Indias, derecho “...más justo y noble, precursor ilustre del moderno derecho del trabajo”,¹³ como dijera Mario de la Cueva, quedaron casi siempre incumplidas.

Es el liberal Ponciano Arriaga, en su calidad de diputado local por San Luis Potosí, el autor del Proyecto de Ley para el Establecimiento de las Procuradurías de Pobres, en 1847, con el propósito de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos. Dicha iniciativa prosperó, aunque con una existencia fugaz, ya que el primer procurador de pobres, don Vicente de Busto, hubo de abandonar el territorio nacional por discrepancias con la política interna de la Presidencia de la República.

El Constituyente de 1856-1857 diseñó un nuevo sistema judicial dentro del cual se consagran de modo claro las facultades de acceso a un defensor de ofi-

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en Izquierdo de la Cueva, Ana Luisa (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 220.

cio que se asignaba a los acusados en materia penal, como se señalaba en el artículo 20, fracción V, de la Constitución de 1857. Esta garantía de defensa en materia penal aún se encuentra contemplada en la Constitución vigente.

Después de la Constitución de 1857 el país no tuvo calma, las pugnas entre liberales y conservadores que originaron la Guerra de Reforma, el Imperio de Maximiliano, la dictadura porfirista, dieron la pauta para la consolidación del derecho laboral mexicano, plasmado en la carta magna de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue la primer Constitución en el siglo XX en reconocer los derechos sociales de la clase campesina y trabajadora, plasmándolos en los artículos 27 y 123, respectivamente. Si bien ya existían antecedentes en nuestro país de legislaciones laborales desde 1900, con la Ley de Servicios Sanitarios en Morelos,¹⁴ no es sino hasta la carta de Querétaro de 1917 cuando se consolida nuestro derecho laboral.

2. *México posrevolucionario*

A partir de 1917 se establece nuestra normatividad social para regular las relaciones de trabajo. Aun y cuando se disponía formalmente un derecho accesible a la clase trabajadora, la aplicación fáctica de éste en las juntas de Conciliación y Arbitraje creadas por el mismo mandato constitucional así como la proliferación de normas y jurisdicciones sobre la materia, hacía que la impartición de justicia estuviese distante de los trabajadores.

En este sentido, podemos constatar los pronunciamientos que sobre el particular se realizaban en la Cámara de Diputados en 1922:

La Constitución actual se distingue, en principio, de las anteriores por el hecho de estar inspirada en el propósito fundamental de obtener el mejoramiento de nuestras clases humildes. Para que tan elevados ideales puedan ser prácticamente realizados, es indispensable que esas clases sean defendidas de una manera pronta y eficaz contra los atropellos y vejaciones de que se les haga víctimas; *por esta razón se propone la creación de la Procuraduría que tendrá a su cargo la defensa de sus intereses*, fijándose las bases para la organización y funcionamiento de la misma. El Ejecutivo tiene la convicción de que, para todos aquellos que honrada y patrióticamente se preocupen por el bienestar

¹⁴ Cfr. González Salas, Fernando Franco, "Algunas reflexiones sobre la justicia laboral", *Estudios jurídicos con motivo del 75o. aniversario*, México, Escuela Libre de Derecho, Sociedad de Alumnos, 1987, p. 140.

de nuestras *clases desvalidas*, la reforma de que se trata es una necesidad nacional y responde fielmente a los dictados de la justicia.¹⁵

Este mismo rumbo siguió la discusión de reforma a la Constitución, al proponer el cambio al artículo 102 en los siguientes términos: “Artículo 102. El patrocinio o la defensa de los menores, incapaces, pueblos, *obreros*, pobres y, en general, de todos los que carezcan de los medios propios para obtener los beneficios de la justicia federal, estará a cargo de un procurador federal de defensa y de los agentes de su dependencia que establezca la ley, nombrados y removidos libremente por el presidente de la República”.¹⁶

También se establecían los principios de gratuidad y petición de parte —que hoy conserva nuestra institución— al solicitar la autonomía de esta defensoría de oficio, ya que dependía de la Suprema Corte de Justicia.¹⁷

Ya en 1921 se habían creado las procuradurías de pueblos,¹⁸ y se originaba así la defensoría de oficio con la inquietud expresa de la necesidad de atender los asuntos de los trabajadores. De tal suerte que, para 1928, por referencias encontradas en los debates sostenidos por los diputados de la XXXIII Legislatura, localizamos que ya funcionaba la Procuraduría de Defensa del Trabajo:

...institución que ya está reconocida y admitida en algunos estados de la República y que está destinada a cumplir un papel importantísimo en pro de los intereses de los asalariados, facilitando una obra de justicia social, constituye uno de los capítulos nuevos aprobados por las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados. La innovación está justificada por los resultados satisfactorios que en la práctica se han obtenido a este respecto, y estamos seguros de que la clase trabajadora del país obtendrá magníficos provechos de dicha institución, con especialidad en los casos en que los obreros tengan que seguir un juicio ante las juntas centrales o federal de Conciliación y Arbitraje y no residan en las capitales donde dichos tribunales funcionen.¹⁹

En esa misma sesión se pueden encontrar los beneficios que ya venía aportando la Procuraduría cuando pertenecía al Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a través de la Sección Médica de

¹⁵ *Cfr. Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, México, 13 de noviembre de 1922.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Ojeda Paullada, Pedro, “Concepto de procuraduría”, *Revista de Administración Pública* (RAP), México, núm. 97, 1998, p. 8.

¹⁹ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, México, 1o. de septiembre de 1928.

la misma, cuyos certificados de enfermedades profesionales ya habían beneficiado a varios trabajadores y a los cuales la Junta Federal les reconocía pleno valor probatorio.²⁰

Cabe señalar que antes de su dependencia a dicha Secretaría, las funciones que realizaba la Procuraduría estaban a cargo de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal, misma que fue agregada a la Suprema Corte de Justicia, por haber dejado de depender de la Procuraduría General de la Nación a partir del 15 de noviembre de 1922.²¹

3. Creación de la Profedet

Ante la preocupación estatal para ayudar a resolver los conflictos de trabajo, el 7 de marzo de 1929, por acuerdo del Ejecutivo Federal —Emilio Portes Gil—, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio del mismo año, se crea la Profedet como órgano dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y con ella al procurador de la defensa, encargado de atender a los trabajadores que no tienen los medios económicos para defenderse con los servicios de abogados particulares.

Del acuerdo es pertinente destacar tres de los considerandos que realizó el Ejecutivo, mismos que demuestran la necesidad de acercar la justicia a los trabajadores por su imposibilidad de ejercer, fácticamente, los derechos constitucionales:

Considerando primero. Que desde la implantación del principio de igualdad ante la ley, ha sido vicio general en las legislaciones de todos los pueblos de la Tierra, la falta de atención a las condiciones de igualdad de fuerzas económicas en que deben estar las partes que contienden ante los tribunales de justicia, de lo que resulta generalmente que los poderosos y los ricos se encuentran en condiciones de notoria ventaja respecto de los pobres.

Considerando segundo. Que hasta hoy no se ha encontrado otro modo de atender a la expresada desigualdad que el de extender las funciones del Ministerio Público, cuyo objetivo principal es el de cuidar que se haga la aplicación estricta de las leyes, a la atención de los que por carecer de capacidad legal, desde el punto de vista del ejercicio de los derechos individuales como los menores y los incapaces, se encuentran en condiciones de no poder estar siquiera dentro del principio teórico de la supuesta igualdad de los litigantes ante la ley.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

Considerando séptimo. Que tratándose del caso especial de las contiendas sometidas a las juntas de Conciliación y Arbitraje, que son tribunales administrativos, se ve más urgente la necesidad de la Procuraduría de la Defensa, porque en todas esas contiendas, que son muy numerosas, es considerablemente mayor que en las judiciales la desproporción entre los medios de que disponen y con que actúan los patronos, y los que tienen a su alcance y pueden utilizar los obreros, debiendo ser dicha Procuraduría de carácter administrativo también, puesto que la razón constitucional de la existencia de las mismas juntas es la de alejar las contiendas del trabajo del campo de la justicia común.

Es a partir de la publicación de la Ley Federal del Trabajo de 1931 (vigente hasta el 30 de abril de 1970) que la Procuraduría es considerada dentro del capítulo de autoridades del trabajo, pero no se le da aún ese rango legal y continúa siendo un órgano dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en donde se faculta al Ejecutivo de la Unión y a los gobernadores de los estados para nombrar el número de procuradores del trabajo que estimen necesario para la defensa de los intereses de los asalariados, y tenía como objeto:

- Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patronos con motivo del contrato de trabajo.
- Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador.
- Cuidar de que la justicia que administren los tribunales del trabajo sea pronta y expedita.
- En el desempeño de su misión, podrá proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus diferencias o conflictos.

Reconocida ya por nuestra primer Ley Federal del Trabajo, la Profedet fue regulada posteriormente en el reglamento expedido en 1933 que determina su naturaleza como autoridad colaboradora del Departamento del Trabajo; el 31 de diciembre de 1940 se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la cual se integra la Profedet con el nivel de departamento técnico administrativo, dependiendo directamente del secretario del ramo, y a partir de 1957 del director general del trabajo.

Con la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1970, vigente hasta nuestros días, se amplían sus facultades en cuanto a la representación de menores trabajadores, pero se omite la facultad que tenía para cuidar la prontitud de la administración de justicia.

La federalización de diversas ramas industriales, el establecimiento de nuevos derechos para la mujer trabajadora, las modificaciones al régimen de fijación de salarios mínimos y de participación de utilidades motivaron que el 28 de mayo de 1975 el presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, expidiera un nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio del mismo año.

En el citado Reglamento se le otorgó a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el cual se señalaron con mayor precisión sus atribuciones, y continuó bajo la dirección y coordinación de dicha Secretaría, pero con rango y autonomía suficientes para dar garantía a la defensa de los trabajadores y evitar las infracciones que pudieran cometerse en contra de las normas laborales.

Con la reforma procesal de 1980 a la ley, se le atribuyen más facultades en materia procesal respecto a la atención de los juicios en caso de muerte del trabajador actor y en caso de caducidad; la Junta tiene la obligación de avisar a la Procuraduría para que ésta intervenga ante el trabajador y le haga saber las consecuencias jurídicas.

El Reglamento de 1975 fue abrogado en 1999 mediante la expedición del vigente, que reformó de una manera esencial a la Profedet. Una innovación fundamental en relación con los anteriores reglamentos es la creación de un Comité Técnico Consultivo integrado por el secretario del Trabajo y Previsión Social, el subsecretario del Trabajo, el procurador general de la Defensa del Trabajo, así como por los subprocuradores, y por invitación del secretario seis 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. Los cargos de los representantes tendrán el carácter de honorífico.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROFEDET

Como hemos visto, la Profedet es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con autonomía técnica y administrativa, cu-

ya competencia es de jurisdicción federal; cuenta actualmente con 46 oficinas en el interior de la República, además de las oficinas centrales en el Distrito Federal. Se destaca que en algunas entidades federativas, en donde la población trabajadora es mayor, se han instalado hasta cuatro oficinas, y es la encargada de la procuración de la justicia laboral.

1. *Funciones*

En el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo se establecen sus funciones:

- I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo.
- II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato.
- III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar en actas autorizadas.

No obstante lo anterior, y con el objeto de ofrecer una procuración de justicia laboral eficaz e integral, el reglamento en vigor, publicado el 19 de diciembre de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*, para hacer acorde con la demanda de procuración y de la misma Ley, establece otras funciones, entre las que destacan:

- 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 y *de previsión y seguridad sociales*.
- b) A solicitud de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, deberá intervenir en los juicios en los que sea parte un menor trabajador, en el caso de que éste no se encuentre asesorado.
- c) En todos los casos en que sea parte un menor de 16 años, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo debe designarle un representante.
- d) Previa notificación que se la haga por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje deberá intervenir ante el trabajador que fuere parte de un juicio en el que sea necesaria promoción y ésta no se haya hecho dentro de un lapso de tres meses, precisándole las consecuencias legales de falta de promoción.

- e) 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, por lo que debe presentar las promociones necesarias para la continuación del procedimiento hasta su total culminación.
- f) Formular las denuncias que correspondan ante las autoridades competentes por el incumplimiento y violación de las normas de trabajo y de previsión y seguridad sociales y ante el Ministerio Público los hechos que presuntamente constituyan ilícitos penales
- g) Coordinar las actividades de la Procuraduría con las procuradurías de la Defensa del Trabajo de las entidades federativas, a fin de establecer criterios comunes para el mejor cumplimiento de la responsabilidad que la ley les confiere.

Así también, dentro de las atribuciones con que cuenta el procurador se encuentran, entre otras:

- a) Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones de tesis que sustenten los tribunales colegiados de circuito cuando la Procuraduría haya representado a los trabajadores, sus sindicatos o beneficiarios en los juicios en que tales tesis hubieran sido sostenidas.
- b) Hacer del conocimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la contradicción de criterios sustentados en los laudos dictados por las juntas especiales, informándole a su presidente los casos concretos que así se hayan resuelto, para que por su conducto se sometan al Pleno de dicha Junta, a efecto de que se resuelva conforme a derecho.

Otro aspecto importante a destacar que realiza la Profedet para procurar la justicia laboral es el relativo a los dictámenes médicos y periciales cuando se trata del reclamo de indemnizaciones o pensiones por riesgo de trabajo o enfermedad, según sea el caso. Las actividades, también de carácter gratuito, que realizan los médicos de la Procuraduría son:

- Revisión médica del trabajador, con la elaboración de su historia clínica.
- Formulación del dictamen médico con base en los resultados de laboratorio, que se utilizan para hacer la demanda o para orientar al trabajador.

- Elaboración del dictamen de la prueba pericial médica por parte del trabajador actor, dentro del procedimiento laboral.
- Ratificación del dictamen en el desahogo de la prueba pericial médica, en la audiencia correspondiente.

2. *Situación actual de la procuración de justicia laboral en México*

Como institución pública federal, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, estamos obligados a cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, mismo que establece dentro del diagnóstico, políticas y líneas de acción en el objetivo de la modernización de las instituciones laborales, específicamente en la línea de acción 3.1.1, la prevención de conflictos laborales a través de la asesoría y la conciliación como medios idóneos para fortalecer la impartición de justicia laboral, de manera pronta y oportuna, en los sectores de la producción.

En este sentido, la Profedet se ha esforzado por fortalecer la prevención de conflictos laborales a través de la asesoría y la difusión de los derechos y obligaciones laborales, de tal suerte que el mayor número de acciones lo constituyen las asesorías, etapa en la cual se determina si la solicitud de los trabajadores efectivamente tiene fundamento legal o si, por el contrario, se trata de una falsa expectativa. En este tenor, el porcentaje de asesorías que se convierten en conciliaciones o juicios se reduce drásticamente, evitando con ello la iniciación de conflictos improcedentes en perjuicio de todas las partes interesadas.

Al respecto es importante destacar que la Profedet atendió en 2004, dentro de su competencia federal, 81,482 asesorías, de las cuales se derivaron 10,531 conciliaciones y, al no haber posibilidad de encontrar soluciones comunes, se interpusieron 9,029 juicios ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Si bien es cierto que las anteriores acciones no resuelven la problemática nacional de acceso a la justicia laboral, también lo es que las cifras no son desdénables en tanto que significaron más de 10 mil conciliaciones, esto es, 10 mil juicios menos ante el tribunal laboral, resolviendo de manera pronta y evitando mayores cargas de trabajo que implican a su vez dilación en la impartición de justicia laboral.

Por lo que se refiere a los juicios presentados, si bien no se logró, a pesar de los esfuerzos institucionales, que prevaleciera la justicia “coexistencial”, es importante destacar que los trabajadores representados no efectúan pago al-

guno por el servicio, mismo que se presta a través de abogados especialistas en la materia.

Así también, y con el objetivo de revertir la poca confiabilidad de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales, la Profedet se ha esforzado por establecer diversos cambios operativos para mejorar la atención de los usuarios, siendo, principalmente, los siguientes:

Implantación de un sistema de gestión de calidad, bajo los parámetros de la norma ISO 9001:2000, en los procesos de asesoría jurídica personalizada, conciliación y visitas de supervisión en oficinas foráneas, lo que ha permitido un impacto positivo directo en la atención a los trabajadores que solicitan los servicios en oficinas centrales: los usuarios aguardaban en la sala de espera más de una hora en promedio para ser atendidos, con los cambios generados el tiempo de atención se ha reducido a 20 minutos; los trabajadores que requerían asesoría de competencia de otra autoridad también permanecían más de 80 minutos, y actualmente son atendidos en 10; los dictámenes médicos requeridos para determinar la procedencia de acciones en materia de pensiones de seguridad social tardaban seis meses, a diferencia de los 30 días actuales.

El resultado de los procesos se mide rigurosamente a través de las métricas establecidas, y ha demostrado que la satisfacción del usuario rebasó el 87%; el índice de asuntos resueltos favorablemente alcanzó el 85%, y más del 83% de los asuntos a conciliar se resuelven en menos de tres audiencias.

Este compromiso de atender cada día mejor a los trabajadores usuarios de nuestra institución, y en cumplimiento de las políticas de la administración pública federal actual que se enfocan a la “reinversión gubernamental”, a partir de octubre de 2004 se implantó en la Profedet el Centro Integral de Servicios (CIS), que es la instancia que capta e introduce al interior de la institución los requerimientos del usuario (aquellos que representan su satisfacción o insatisfacción), mediante canales formales de comunicación, convirtiéndose en un enlace entre la ciudadanía y la dependencia para incorporar las necesidades del trabajador e incidir en la mejora de los procesos del servicio.

La implantación del CIS, además de consolidar los logros alcanzados por el sistema de gestión de la calidad, nos permite mejorar en los siguientes aspectos:

- Es un canal de comunicación entre el usuario y la institución.
- Brinda un servicio de manera gratuita.
- Procura atender la solicitud de manera inmediata en aquellos servicios en los que así se haya determinado.

- Mayor agilidad en la prestación de los servicios que se brindan a los usuarios.
- Fomenta en el usuario la confianza en los servicios que brinda la institución.
- Presenta ante la institución la voz del usuario para que se consideren las sugerencias dentro del proceso de mejora continua.
- Mantiene coordinación con las distintas áreas de la Profedet a fin de atender las inconformidades, quejas y sugerencias manifestadas por los usuarios.

IV. CONCLUSIONES

La dinámica poblacional, el empleo y las condiciones de ocupación, así como las remuneraciones y el poder adquisitivo, además de la imperante necesidad de inclusión social de los grupos vulnerables, hacen esencial replantearse los términos de equidad y el papel del Estado en los nuevos procesos, ya que, como lo señala Pierre Rosanvallon: “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”.²² En este aspecto, y a pesar de tener 75 años de existencia, la Profedet realiza de manera cotidiana acciones tendentes a establecer los medios necesarios, dentro de su ámbito de competencia, a nivel social.


Un aspecto importante que plantea Rosanvallon es la necesidad de aplicar garantías para la “judicialización de lo social”,²³ estas garantías respecto a los derechos sociales continúan siendo precarias en nuestro sistema. Es necesario realizar nuevos planteamientos sobre una situación que es más difícil de conocer por la continuidad de los cambios. Sin embargo, esta visión reformadora debe también considerar instituciones que han acercado este ideal, como es el caso de la procuración de justicia laboral en México.

Sin embargo, tal y como la realidad se ha encargado de reiterarnos —y también apuntado por Rosanvallon—, es necesario conjugar los esfuerzos individuales y sociales para obtener el equilibrio deseado. En el aspecto jurídico hacernos responsables cada uno dentro de nuestra esfera de acción, ya que co-

²² Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, nota 5, pp. 209 y 210.

²³ *Cfr. ibidem*, p. 211.

mo dice Cappelletti:²⁴ “La época del derecho «puro» ha terminado. La nuestra es la época del derecho *responsabilizado*, del derecho no separado de la sociedad, sino íntimamente ligado a ella, a sus necesidades, a sus demandas, a las voces de esperanza, pero también de justa protesta y de dolor que vienen de la sociedad”.

Voces que, en cuestión de trabajo y seguridad social, gritan cada día más fuerte 

²⁴ Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 6, p. 78.