

Sobre la procuración de justicia laboral en México

Carlos Reynoso Castillo*

Resumen:

El presente trabajo expone la importancia de las procuradurías de la defensa del trabajo, su regulación, estructura, evolución, así como el papel que juegan en el acceso y la impartición de justicia laboral. Se desarrolla la idea de que estas procuradurías materializan el ejercicio de ciertos derechos humanos. Asimismo, se analizan las implicaciones que tendrán las últimas reformas laborales en México en estas instituciones públicas.

Abstract:

The present paper exposes the importance of the labor defense attorney's offices, their regulation, structure, evolution, as well as the role they play in the access and impartation of labor justice. The idea is developed that these prosecutors materialize the exercise of certain human rights. The implications of the latest labor reforms in Mexico in these public institutions are also analyzed.

Sumario: Introducción / I. Conceptos y evolución / II. Marco jurídico y cobertura / III. Panorama y retos / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Doctor en Derecho, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

La actualización, modernización y puesta al día de las normas e instituciones diseñadas para el mundo del trabajo han sido parte de la agenda que muchos estados y gobiernos han tenido de manera constante en sus planes y proyecciones de los últimos años; sin embargo, asistimos a una etapa particularmente rica en México, en donde la coyuntura política derivada de un cambio de gobierno y de una propuesta de amplia renovación de la administración pública, por lo menos a nivel federal, ha llevado en muy poco tiempo a tener que ver con más detenimiento aquellas instituciones y normas sobre el trabajo y la vida laboral.

Cabe recordar que, desde sus inicios, la legislación laboral, e inicialmente el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, estuvieron impregnados y motivados por un espíritu de justicia social que buscaba sentar las bases del desarrollo económico durante el siglo XX, y que en esa proyección, para el legislador mexicano de principios del siglo pasado, era necesario que los trabajadores contaran con un marco jurídico que reconociera derechos mínimos en su relación laboral en los centros de trabajo. Sin embargo, ese reconocimiento formal de derechos, ampliamente humanista, debía ir acompañado de instituciones públicas que pudieran velar por su cumplimiento y respeto, de tal manera que el trabajo empezó a formar parte de las políticas públicas al paso del tiempo, permitiendo el avance de lo que podríamos denominar la concreción y materialización de las aspiraciones del Constituyente de 1917 en su icónico artículo 123 constitucional. De esta manera, los derechos de los trabajadores necesitaban un claro reconocimiento en los centros de trabajo por la vía, por ejemplo, del establecimiento de derechos, protecciones y prestaciones mínimas, pero también se necesitaban instituciones jurisdiccionales especiales y singulares para ocuparse de las diferencias o inaplicaciones de ese marco regulatorio.

Asimismo, aceptar como premisa legislativa que en materia laboral se asistía a una relación asimétrica entre los trabajadores y sus patrones exigía que en el acompañamiento de un trabajador, para reclamar sus derechos, la legislación laboral debían incluir principios y reglas procesales particulares que reconocieran a los trabajadores como la parte débil en la relación laboral, pero también exigía que se “cobijara” al trabajador en el a veces largo camino que implica acudir a los tribunales laborales especializados, de tal manera que

tuviera la asesoría técnica adecuada desde el planteamiento de su demanda hasta la obtención de una resolución que atendiera sus pretensiones. Y es precisamente esa visión protectora del trabajador la que motivó el surgimiento del derecho del trabajo y con él también el origen y justificación de instituciones importantes como es el caso de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, las cuales deben ubicarse y entenderse como parte de un proyecto político y público que planteó desde sus orígenes que los trabajadores y sus organizaciones gremiales necesitaban contar con el apoyo del Estado y de los Gobiernos para que las normas del trabajo pudieran ser plenamente respetadas.

El tema asume una gran importancia, entre otras razones, porque se asiste en México a una profunda renovación del sistema jurídico en su totalidad. En efecto, si se ve en perspectiva la evolución de las últimas décadas, se puede advertir cómo esos cambios incluso estructurales están en curso. Baste por ahora sólo señalar cómo en el año 2011 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en varios de sus artículos y de manera destacada en su artículo primero en donde ahora se puede leer que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Este nuevo precepto ha marcado un antes y un después en la evolución del derecho mexicano, ya que al reconocer el papel protagónico que han de tener los derechos humanos en la construcción e interpretación del derecho, por un lado, y la ampliación del espectro de derechos humanos a aquellos reconocidos en el ámbito internacional, por otro, la extensión y protección de esos derechos se ve fortalecida en todas las áreas jurídicas, dentro de las cuales está precisamente el derecho del trabajo y con él todas aquellas instituciones públicas encargadas de hacerlo realidad. Las procuradurías de la defensa del trabajo forman, de esta manera, parte de esas estructuras que el Estado mexicano diseñó desde hace años para hacer realidad, en su momento, las denominadas garantías individuales, hoy los derechos humanos relacionados, en este caso con la protección de los trabajadores y el adecuado funcionamiento de

la justicia laboral. De tal manera que, en algún momento, habrá que volver a analizar las tareas y funciones, presentes y futuras de estas procuradurías para verlas como garantes y protectoras de derechos humanos, con lo cual podrá eventualmente actualizarse su manera de trabajar.

Asimismo, en estos importantes cambios de las últimas décadas es prioritario destacar la reforma constitucional de 2017 al artículo 123 constitucional y su posterior reglamentación en el año 2019. En efecto, con estas reformas se inicia una nueva etapa en la evolución del derecho del trabajo en México. Estas modificaciones se centraron, básicamente, en dos grandes temas: por un lado, los derechos colectivos del trabajo y, por el otro, un nuevo diseño de la justicia del trabajo.

En el caso de los derechos colectivos de los trabajadores, el legislador mexicano ha intentado regresar a los orígenes del movimiento obrero y del sentido primigenio que tenían los sindicatos; a saber, que sean los mismos trabajadores los titulares de todos los derechos inherentes a su actuación como grupo y que no sean las dirigencias sindicales las que tomen las decisiones en su nombre, en temas concretos, como la formación misma de un sindicato, la suscripción de un contrato colectivo o el estallamiento de una huelga. Asimismo, el viejo reclamo de un sector del sindicalismo mexicano fue en el sentido de que el movimiento obrero que se institucionalizó en México en la década de los años treinta del siglo pasado debía desaparecer para dar lugar a un sindicalismo más cercano a sus bases que de las élites políticas del momento.

En el caso del diseño de justicia laboral, la viejas Juntas de Conciliación y Arbitraje serían presentadas, en ocasiones de manera injusta, como la muestra tangible del fracaso de la justicia para los trabajadores a lo largo del siglo XX, para dar lugar al surgimiento de tribunales especializados en materia laboral, pero adscritos al poder Judicial, además de reivindicar la necesidad de que las partes, mediante la conciliación, intenten en un primer momento resolver sus diferencias tal y como se planteaba ya a fines del siglo XIX en México.

Todo este panorama plantea un horizonte jurídico e institucional nuevo en materia laboral; se trata de cambios cuya implementación está en curso y que pasarán algunos años para que las nuevas reglas e instituciones sean plenamente aplicadas y estén funcionando; sin embargo, estos temas tienen gran relevancia para el tema que nos ocupa, entre otras razones porque las procu-

radurías de la defensa del trabajo nacieron y se fortalecieron en un contexto que ha cambiado de manera radical y hoy en día se impone la reflexión sobre el papel que estas instituciones habrán de jugar en los años por venir.

Teniendo como reflexión de fondo estas ideas, este trabajo busca ofrecer una primera aproximación al tema de la procuración de justicia laboral en México, presentando brevemente las características de las instituciones encargadas del tema; de manera particular, el caso del organismo federal que se ocupa de dicha procuración, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet), sin descartar los comentarios respecto de las otras instituciones públicas que también se ocupan del tema, con la finalidad de reflexionar sobre los retos que plantea para estos organismos el nuevo contexto jurídico e institucional en México.

I. Conceptos y evolución

La construcción de un sistema jurídico siempre ha sido una tarea ardua y de largo aliento que todas las sociedades han emprendido a lo largo de la historia, y en ese camino ha habido capítulos que asumen una gran relevancia; entre ellos, la necesidad de contar con instancias públicas que se encarguen de atender y dirimir las diferencias entre los ciudadanos para que en ese espacio acudan quienes manifiestan tener un derecho o aspiran a tenerlo y sean atendidos de manera adecuada; asimismo, para que, cuando alguien es objeto de un reclamo, esas instancias sean confiables. Esos organismos o instituciones públicos frente a la sociedad requieren, además, que exista un acompañamiento conveniente, en términos de orientación y asesoría, en ese reclamo o defensa de derechos y que el mismo esté a cargo de expertos y técnicos en los aspectos jurídicos. Esta necesidad es importante atender en cualquier modelo de justicia dado el carácter técnico que al paso de los años han asumido los procedimientos, ya sean administrativos o judiciales, por medio de los cuales un ciudadano hace algún tipo de reclamo, y de cuya certeza y adecuado planteamiento y seguimiento depende muchas veces la satisfacción de sus pretensiones.

De esta manera, el papel de asesoría y defensa ha sido, desde siempre, considerados como elementos y factores de primera importancia para el funcionamiento coherente y adecuado de todo el sistema jurídico. No se trata simplemente de un apoyo de calidad en el acercamiento y la participación

en procedimientos y trámites judiciales; se trata, finalmente, de un factor de estabilidad y equilibrio en una sociedad. De esta manera, el apoyo de los gobiernos para que la sociedad o amplios grupos de la misma, como en nuestro caso los trabajadores, cuenten con la asesoría y orientación convenientes ha sido una constante, como lo comentaremos más adelante, a lo largo del siglo XX y que, en muchos casos, se ha traducido en el nacimiento de instituciones especializadas en ciertas áreas del derecho, tomando el nombre de “Procuradurías”, las cuales cumplen básicamente una función social y protectora del gobierno frente a ciertos temas y problemáticas particulares.

El significado de la palabra “procuración” y “procurador”, así como sus derivados, evoca la idea de alguien que “procura” o lleva a cabo una tarea o función particular en un cargo, el cual, en ocasiones, se realiza mediante tareas concretas en nombre de otras personas. En el caso de las “procuradurías”, que al paso de los años en varios países, incluyendo México, ha dado lugar al nacimiento de instituciones y organismos públicos con esa denominación, estas conservan de alguna manera ese significado de origen, al tener como labor principal la “procuración” y asesoría de ciertos grupos sociales con motivo del conocimiento y defensa de ciertos derechos en particular, o bien, de toda la sociedad, con motivo, por ejemplo de la materia penal en donde las procuradurías, en un sistema constitucional particular, se asumen formalmente como por las representantes de toda la sociedad.

En efecto, estamos ante una institución de apoyo a quienes tienen la necesidad de asesoría, que estuvo incluso considerada desde Roma, Grecia y China antiguas. Mientras que en América Latina, cabe recordar que ya en las Leyes de Indias se hace referencia a los abogados y al procurador de los pobres (Ley XXVII); asimismo, se identifica al “Tucuyricuy”, en el imperio Inca, quien tenía a su cargo la supervisión y verificación del cumplimiento de las leyes en los territorios y más tarde el denominado “Protector de los Indios”, creado a iniciativa de fray Bartolomé de las Casas y con la función de proteger de la población indígena, y en su momento el “Veedor del Rey”, encargado de denunciar las injusticias de los virreyes en la Nueva España.¹

¹ Los expertos dan cuenta de la existencia de figuras que defendían al ciudadano de los abusos del poder, por ejemplo, del “defensor *civitatis*” en Roma, o de los “*Euthynoi*” y del Consejo de los *Eforos* en Grecia, o del *Yna* durante la dinastía Han en China. Cf., Ana Rosa Martín Minguijón, “El Defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual”, p. 427.

En esta evolución de los organismos públicos encargados de defender a quienes no cuentan con los recursos para cubrir los honorarios de un profesional del derecho, cabe anotar el nacimiento de la Procuraduría de los Pobres, promovida hacia el año 1847 por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, con la finalidad de apoyar los derechos de los menos favorecidos, cuya obligación, según señalaba el punto 2º del Decreto que la crea en el Estado:

Será obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquéllas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el orden político o militar del estado.

Se trató de una institución precursora de lo que hoy en día son de manera general las instituciones defensoras de los derechos humanos y, de manera particular, los diferentes organismos encargados de velar por la defensa de los derechos, como en este caso, de los trabajadores.²

Ya en el siglo XX algunos señalan a la Procuraduría de los Pueblos, creada en 1922 dependiente de la Comisión Nacional Agraria, la cual se ocupaba de la asesoría gratuita para los pueblos que realizaban gestiones en materia agraria; esta institución fue antecedente de lo que más tarde sería la Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada en 1953 por decreto presidencial.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la idea de asistir y apoyar a amplios sectores de la población con motivo de la defensa de sus derechos, como parte de la protección que el Estado ha de darles para el respeto de sus derechos ante instancias administrativas y judiciales, permitió que se crearan diferentes instituciones especializadas en la defensa y asesoría de grupos tan importantes como los consumidores, dando lugar, por ejemplo, a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), creada en 1976; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), creada en 1992; la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), creada en 2004. Estas instituciones se vinieron a sumar a las procuradurías de la defensa del trabajo, pero todas ellas, de alguna manera coinciden en su motivación y origen, a saber: ofrecer asesoría especializada a los ciudadanos en diferentes problemáticas y áreas del derecho.

² Cf., Cámara de Diputados (LXI Legislatura), *El Legislador Ponciano Arriaga 1811-1863*, pp. 59 y s.

En ese sentido, la labor que llevan a cabo las procuradurías en materia laboral en países como México debe ser vista también como un mecanismo que de manera directa e indirecta coadyuva al cumplimiento y respeto de los derechos humanos, en este caso, de los trabajadores.

El estudio de la asesoría que llevan a cabo hoy en día las procuradurías debe ser visto como una manifestación del derecho de defensa reconocido en los ordenes jurídicos nacional e internacional, y que consiste en la posibilidad de ejercer cabalmente los derechos de una persona.³ De esta manera, en tratándose de la defensa de los derechos de los trabajadores y sus sindicatos, existen a nivel constitucional diversas disposiciones que de manera directa e indirecta fundamentarían su existencia y actuación; así, por ejemplo, tenemos el Art. 16 en donde se señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; también el Art. 17 señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla. Este mismo Art. 17 dispone que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias (como es el caso de la conciliación que llevan a cabo las procuradurías de la defensa del trabajo, tanto federal como las estatales), mientras que el Art. 123-A-XX mandata que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, según la reforma de febrero de 2017. Este conjunto de disposiciones constitucionales debe ser visto de manera integral y armónica para encontrar ahí las bases constitucionales de la existencia y actuación de las procuradurías en materia laboral.

Asimismo, las normas internacionales han reconocido el tema desde hace tiempo; por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su artículo 8, que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. Si bien en muchos casos el significado de la expresión “recurso efectivo”

³ “El derecho de defensa es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente y en los textos de derechos humanos, el cual debe salvaguardarse en cualquier procedimiento jurisdiccional. Es parte del debido proceso y requisito esencial de validez del mismo”.

“Consiste en la posibilidad jurídica y material de ejercer la defensa de los derechos e intereses de la persona, en juicio y, ante las autoridades, de manera que se asegure la realización efectiva de los principios de igualdad de las partes y de contradicción”. Cf., Oscar Cruz Barney, *Defensa a la defensa y abogacía en México*, p. 3.

se ha centrado en ver el tema de la eficiencia y, en su momento, la eficacia de los procesos seguidos ante los tribunales, una acepción más amplia del término incluiría también el acceso conveniente y adecuado a dichos procesos, en donde estaría incluida la tarea relacionada con una asesoría jurídica de calidad.

La misma Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere al tema al establecer que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial; aunque esta referencia se hace expresamente para la materia penal, no hay nada que impida que estos señalamientos se hagan extensivos para otras áreas del derecho, como la laboral.⁴

Otras disposiciones internacionales importantes, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), se refiere en su artículo 25 a la protección judicial como el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales, de tal manera que se le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o la ley. En adición a estas disposiciones, cabe anotar lo señalado en el “Protocolo de San Salvador”, en donde se reconocen expresamente diferentes derechos de tipo social, tales como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo, entre otras.

Es importante señalar que la fundamentación de las resoluciones de las instancias jurisdiccionales en materia laboral, con apoyo en la idea de los derechos humanos laborales, así como en las normas internacionales que se ocupan del tema, poco a poco han venido teniendo una mayor presencia. En el caso concreto de las procuradurías de la defensa del trabajo, el tema ha sido trata-

⁴ “El derecho de acceso a tutela judicial efectiva apareció originalmente como una garantía fundamental en los procesos penales. En ese orden, se constituye en uno de los derechos que han sido considerados integrantes del *jus cogens*; es decir, integrativo del orden público internacional, por su amplia aceptación universal positiva y doctrinaria. Su contenido comprende la abolición de la tortura, la desaparición forzada de personas, las ejecuciones sumarias y extralegales y otras prácticas naturalmente denegatorias de la tutela judicial. Así pues, este derecho es una garantía del hombre como tal, sin importar nacionalidad y, como es natural, comprende también a los trabajadores en su vinculación contractual dependiente.

Este derecho humano se extiende al acceso a un juez imparcial; la publicidad de los procesos; la asistencia letrada o asesoramiento técnico; la inexistencia de dilaciones indebidas o plazo razonable en los procesos; la posibilidad de incorporación de prueba; su aseguramiento; la ejecución de las resoluciones, y un proceso laboral sin demora excesiva. El concepto llega al derecho a la tutela administrativa efectiva como integrativo del mismo rango de protección jurídica”. Cf., Cesar Arese, “El acceso a tutela judicial efectiva laboral”, pp. 237-256.

do desde la óptica del derecho humano al debido proceso y al derecho a una defensa adecuada, al establecer, por ejemplo, que cuando las partes acudan a un proceso sin abogado que los patrocine, la autoridad ha de plantearles la posibilidad de que intervenga la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.⁵

Con relación a la evolución de estas instituciones, hay que señalar que su diseño y construcción, para ocuparse de las relaciones laborales, ha sido un proceso lento, pero constante, que ha estado, en buena medida, estrechamente ligado al desarrollo económico de muchos países. Hay que recordar que las relaciones laborales y su regulación jurídica, así como sus instituciones, también se han ido construyendo de manera paralela. Así, tenemos, por ejemplo, que en varios países hacia fines del siglo XIX, los estados no contaban con una estructura especializada para ocuparse de los asuntos laborales, y en los pocos casos en que había oficinas sobre asuntos obrero-patronales, estos formaban parte de secretarías o ministerios que se ocupaban de temas diversos,

⁵ Rubro: DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO EN SU VERTIENTE DE DEFENSA ADECUADA EN EL JUICIO LABORAL. PARA NO TRANSGREDIRLO, SI EL TRABAJADOR Y EL PATRÓN (PERSONA FÍSICA) ACUDEN SIN UN ABOGADO, LA AUTORIDAD DEBE CUESTIONARLES SI QUIEREN PROSEGUIR EL PROCESO POR PROPIO DERECHO O SI REQUIEREN ASESORÍA LEGAL A FIN DE, EN SU CASO, DARLE INTERVENCIÓN A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO CUANDO LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO DENOTEN SU DESCONOCIMIENTO DE ESA RAMA DEL DERECHO Y DE LAS NORMAS QUE RIGEN EL PROCESO ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Dentro de las “garantías” que constituyen el debido proceso se encuentra el acceso a la asistencia letrada, a que se refiere el artículo 8 numeral 2, incisos d) y e) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consiste en el derecho de las personas a: i) defenderse personalmente; ii) ser asistidas por un defensor de su elección; y, iii) si no se defendieren por sí mismas ni nombran defensor en los plazos de ley, ser asistidas por uno proporcionado por el Estado. En ese orden, para garantizar a las personas su derecho humano al debido proceso en el juicio laboral, las partes pueden comparecer personalmente o por conducto de su apoderado jurídico, en términos del artículo 692 de la Ley Federal del trabajo, y si bien es cierto que el diverso precepto 876, fracción I, de la propia ley, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, dispone que en la etapa conciliatoria las partes deben acudir personalmente, sin abogados patronos, asesores o apoderados, también lo es que no prohíbe que éstos puedan comparecer a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas pues, al respecto, el artículo 875 del mismo ordenamiento y vigencia señala que ésta iniciará con la comparecencia de las partes, lo que permite al trabajador y al patrón actuar por conducto de sus apoderados, sobre todo en la última fase, ya que de ésta dependerá el resultado del litigio. En consecuencia, si las circunstancias del caso denotan un desconocimiento del derecho laboral y de las normas que rigen el proceso ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje por las partes, que sólo pueden ser conocidas por alguien versado en esa rama del derecho, de la que se desprenda la necesaria asistencia letrada, para no transgredir el derecho humano al debido proceso en su vertiente de adecuada defensa, aun cuando la autoridad laboral no puede obligar a las partes a llevar el juicio por conducto de un abogado, cuando acudan sin éste, debe cuestionarles si quieren

como economía, industria, comercio, etcétera. Más tarde, ya en las primeras décadas del siglo XX, algunos países dedicaron espacios en su estructura administrativa a temas propios del mundo del trabajo, como la inspección del trabajo de mujeres y menores.⁶ Y es precisamente en ese contexto de los años veinte del siglo pasado donde hay que ubicar el nacimiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (hoy Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Profedet) como parte de un esfuerzo del Estado mexicano postrevolucionario por construir todo un andamiaje institucional abocado a atender y encausar los conflictos obrero-patronales y en donde era importante que, coherente con los postulados revolucionarios plasmados en la Constitución de 1917, se diera a los trabajadores la posibilidad de acudir a los tribunales del trabajo en ciernes, en demanda del cumplimiento de sus derechos laborales, con el apoyo y asesoría de un cuerpo de asesores especializados en materia laboral. Cabe recordar que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas en 1927, en medio de un largo debate sobre su naturaleza jurídica y competencias, se convertirían desde entonces en las instancias tripartitas encargadas de impartir justicia en materia laboral.

Si bien la Profedet se crea en 1929, y su primer reglamento data del año 1933,⁷ la primera Ley Federal del Trabajo de (1931) la reconoció, señalando que era una autoridad de trabajo, y expresamente desde entonces su objetivo era el de “representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con

proseguirlo por propio derecho o si requieren asesoría legal a fin de, en su caso, darle intervención a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, pues sus manifestaciones pueden perjudicarles, no por una conducta procesal indebida, sino por una evidente falta de asesoramiento legal, que nada tiene que ver con la personalidad, personería o representación; no con el ánimo de suplantarlos en los intereses del actor, sino con el fin de salvaguardar su derecho humano consagrado en el tratado internacional aludido, y esa actuación incluye al patrón (persona física) que se ubique en similar hipótesis, a fin de respetar además, sus derechos fundamentales de igualdad y de equidad procesal, con base en el principio general de derecho de que, donde existe la misma razón, debe imperar igual disposición. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 455/2014. 28 de mayo de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Norma Navarro Orozco. Esta tesis se publicó el viernes 15 de enero de 2016, en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Cf., OIT- CIPPT-Turín, *La administración del trabajo en algunos países de América Latina y Europa. Realidades y comentarios*, p. 8.

⁷ Cf., Santiago Barajas Montes de Oca, *Manual de Derecho Administrativo del Trabajo*, p. 113.

motivo del contrato de trabajo” (Art. 405).⁸ Más tarde, con la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, precisamente en 1940, esta Procuraduría asumió la calidad administrativa de Departamento Técnico Administrativo, como se le denominó hasta los años setenta del siglo pasado, cuando en la Ley Federal del Trabajo de 1970 se le reconoció en el capítulo relativo a las autoridades del trabajo para que en esos años se le dotara de una mayor autonomía técnica. Posteriormente, esta importante institución sería objeto de adecuaciones a su estructura y regulación de su funcionamiento en los años 1975, 1999 y 2014 cuando se buscó darle una mayor autonomía técnica y una mayor adaptación y cobertura a los temas laborales en los que es competente.

Si bien, cuando se habla de procuración de justicia laboral en México, la escasa bibliografía centra su atención en el organismo público desconcentrado Profedet; lo cierto es que durante el último siglo el Estado mexicano ha construido un modelo de procuración de justicia laboral que atiende y es compatible con el diseño competencial que desde 1917 acompañó las relaciones de producción en México; es decir, tenemos una Procuraduría, tanto a nivel federal para atender las necesidades de asesoría para los trabajadores en general como una para los trabajadores al servicio del Estado; y, por otro lado, tenemos procuradurías locales en cada uno de los estados de la república, también ahí para atender las necesidades de asesoría de los trabajadores del sector privado y otra para el sector público. De esta manera, contamos con cuatro tipos de procuradurías de la defensa del trabajo: dos en materia federal (una para el sector privado y otra para el sector público federal), y dos más para los temas locales (una para el sector privado local y otra para el sector público local, estatal y municipal). Este diseño, si bien corresponde a una misma idea de apoyo y asesoría para los trabajadores, coherente con el modelo competencial que se asumió en México prácticamente desde 1917, ha evolucionado de manera desarticulada y, en ocasiones, con disparidades e inconsistencias que pasan no sólo por su diversa reglamentación, y su influencia y peso específico en los modelos laboral federal y estatal, sino también por las limitaciones

⁸ Cf., M. Huerta Villegas, “La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, su Medidas de Apremio y la Importancia de su Aplicación”, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, México 2005, p. 32; cf., Alberto Trueba Urbina, *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*, p. 650.

presupuestales a las cuales, en muchas ocasiones, están sujetos, cuestionando o poniendo en duda su funcionalidad y eficiencia.

II. Marco jurídico y cobertura

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 40 que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), de manera general, vigilar las disposiciones de la Constitución y, en particular, el Art. 123, y de manera específica dirigir y coordinar la Profedet, la cual es un organismo desconcentrado de la STPS en apoyo al cumplimiento de sus obligaciones. Este marco jurídico se complementa con el Reglamento de la propia Procuraduría, el cual establece su organización, facultades y funcionamiento.

Este marco jurídico nacional se integra también por algunas normas internacionales, entre las cuales está el Convenio 150 de la OIT, sobre la Administración del trabajo, ratificado por México. El Convenio señala que la expresión “sistema de administración del trabajo” incluye todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo, los cuales tendrán diversas tareas, entre las que está “brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten” (Art. 6.2. d).

Este marco jurídico de las procuradurías de la defensa del trabajo se traduce en tratar de lograr un objetivo central, que es el coadyuvar en la solución justa de los conflictos de trabajo. Este objetivo amplio se despliega, a su vez, en dos grandes funciones genéricas: una, la búsqueda de la equidad y, otra, el apoyo a la paz laboral. De esta manera, las procuradurías llevan a cabo su labor con base en este triángulo: justicia laboral, equidad y paz laboral.

En el caso de la búsqueda de la equidad, la Profedet participa llevando a cabo varias acciones concretas, que coinciden en tratar de participar en la defensa conveniente y profesional de los intereses de los trabajadores ante las instancias judiciales.⁹ Así tenemos que la ley señala, para el caso de la Profedet, que entre sus funciones están la de “Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en

⁹ Por ejemplo, durante el año 2018 la Profedet atendió 111,538 solicitudes de asesoría y orientación y promovió 11,252 juicios laborales, de los cuales obtuvo un alto grado de eficacia consistente en 82,3% favorables a los trabajadores. V. STPS, Informe de labores 2017-2018.

las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo” (Art. 530-I), así como “interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato” (Art. 530-II). De esta manera, en su labor de apoyo a la paz laboral, la Profedet participa ante las partes en conflicto en materia laboral, buscando ser un “amigable compenedor”, apoyándose en la conciliación entre aquéllas. En efecto, la ley señala que la Profedet puede “proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas”; para llevar a cabo este trabajo cuenta con la facultad de imponer medidas de apremio de conformidad con la legislación laboral, con lo cual ha podido participar de alguna manera en la estabilidad laboral en el país.

Junto a esta labor, en los últimos años la Profedet, como una extensión de sus funciones tradicionales ahora reconocidas en su reglamento interno, ha venido señalando las inconsistencias y contradicciones de los órganos jurisdiccionales. Su reglamento le señala expresamente velar por la coherencia de las normas y criterios jurídicos en materia laboral al titular de la dependencia; ello se traduce también en la posibilidad de que se le señale, a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la posible contradicción de criterios que hayan sustentado las juntas especiales que la integran, con la finalidad de que se unifiquen criterios.

Con el objetivo de cumplir con su encomienda, y en relación con su integración, la Profedet cuenta, según su reglamento,¹⁰ con un Procurador General y tres Subprocuradurías Generales; Conciliación y Defensoría, Asesoría y Apoyo Técnico y Asuntos Foráneos. Asimismo, cuenta con tres Direcciones de Control de Procesos que están organizadas de acuerdo con las regiones del país que atienden, lo cual le permite cumplir con su competencia en materia federal y así tener una cobertura en todo el país. También, la Profedet cuenta con un Comité Técnico Consultivo que tiene como finalidad coadyuvar en el cumplimiento de los fines de la institución, el cual cuenta con una integración plural, no sólo por funcionarios del sector laboral y de la misma Institución, sino también por representantes de las organizaciones de trabajadores y académicos invitados por el secretario del ramo.

Asimismo, cuenta con procuradores que dependerán y serán nombrados por la autoridad laboral superior estatal o federal, según sea el caso, en aten-

¹⁰ Publicado el 29 de octubre de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ción a su carácter desconcentrado. Entre los requisitos para ser procurador destacan la idea de que tenga experiencia como licenciados en derecho y que se hayan distinguido en estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social; además de que, a partir de 2012, no sean ministro de culto. Por su parte, los denominados procuradores auxiliares, aparte de ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos, no deben ser ministros de culto y no deben haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal. Sin embargo, en lo que pareciera una desafortunada redacción del Art. 533 de la LFT, a partir del año 2012, los procuradores auxiliares no necesitarían tener título de licenciado en derecho ni una práctica de no menos de tres años, como sí se exige para el Procurador General, aunque más adelante se señala que para ellos también se exige que tengan un título de licenciado en derecho o “Título de abogado”, aparte de la cédula profesional correspondiente; es decir, que formalmente un procurador auxiliar sí puede tener título de abogado, no así el procurador general. Ambos títulos, abogado y licenciado en derecho, corresponden a planes de estudios universitarios que se encuentran debidamente registrados ante las autoridades educativas correspondientes, y cuya distinción para efectos de ocupar los cargos en la Profedet no tiene ninguna justificación.

Todo el personal jurídico de la Profedet, señala la LFT (Art. 533bis), “(...) está impedido para actuar como apoderado, asesor o abogado patrono en asuntos particulares en materia de trabajo, en tanto sean servidores públicos al servicio de ésta”. Esta redacción se incorporó a la Ley en 2012, y su lectura, *a contrario sensu*, puede tener conclusiones realmente inconvenientes, dado que este organismo no sólo se integra por personal jurídico.

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, está reconocida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 122) como parte de la estructura del Tribunal burocrático federal la cual estará:

(...) integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará y asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y del juicio de amparo, cuando procedan, para la defen-

sa del trabajado y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Esta Procuraduría tiene su origen en una reforma constitucional de 1984, en donde se consideró que era importante que, en este caso, la burocracia federal pudiera contar con un organismo que apoyara y acompañara sus reclamos de respeto de sus derechos laborales ante el Tribunal burocrático. Su estructura está conformada por un Procurador, dos Subprocuradores, un Coordinador, así como diversos Procuradores Auxiliares; sin embargo, su competencia está acotada para asesorar a los trabajadores federales al servicio del estado, y limitada para los trabajadores de ciertos organismos o entidades paraestatales, como el Archivo General de la Nación, Talleres Gráficos de la Nación, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, entre otros. El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje precisa las competencias del Titular de esta Procuraduría.¹¹

En el caso de las procuradurías locales de la defensa del trabajo, podemos advertir la existencia de un marco jurídico que las adscribe al Poder Ejecutivo Estatal, generalmente formando parte del área que tiene encomendada la atención de los temas laborales, ya sea la Secretaría del Trabajo local o equivalente, o en algunos casos, como Tabasco, formando parte de la Secretaría de Gobierno. En varios de los reglamentos interiores de estas procuradurías se puede advertir la adopción de un modelo de estructura y funciones que sigue muy de cerca el modelo federal de la Profedet; por ejemplo, en cuanto a su competencia y tareas. Sin embargo, existen algunos particularismos como en el caso de Nuevo León, en donde se señala que la Procuraduría local podrá “denunciar por la vía administrativa o jurisdiccional la falta o retención del pago de salarios o el reparto de utilidades, interponiendo acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar dicha omisión” (Art. 13-III Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo); o como en el caso de Tabasco en donde

¹¹ La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado durante el año de 2018 brindó 3,889 asesorías a los trabajadores y sus beneficiarios, y promovió 857 demandas la gran mayoría de ellas sobre despidos injustificados, durante el mismo año obtuvo 108 laudos favorables a los trabajadores: El impacto de esta Procuraduría puede apreciarse al momento de constatar que representa a los trabajadores o sus beneficiarios en 18 % del total de ellos, juicios que se tramitan en el TFCyA, *Cf.*, TFCyA, Informe Anual de Actividades 2018, sesión del Pleno noviembre 2018.

la Procuraduría local tiene como función la de “precisar a los trabajadores actores en juicio, las consecuencias legales de la falta de promoción en el mismo, cuando para tal fin se lo haga saber la Junta de Conciliación y Arbitraje; así como asesorar a dicho trabajador si éste lo requiere, como lo establece el artículo 772 párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo” (Art. 1-V Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Estado de Tabasco); o también, como en el caso de Ciudad de México y Tamaulipas, en donde se plantea la necesidad de que la Procuraduría del Trabajo coordine sus funciones con la Profedet con la finalidad de establecer criterios comunes en la defensa de los derechos de los trabajadores (Art. 3- XVII Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y Art. 5-XI Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para el Estado de Tamaulipas, respectivamente).

Como se anotó, este esquema de procuradurías se complementa con la existencia de aquellas diseñadas para atender a la burocracia en cada estado de la república (estatal y municipal). En este caso también hay un modelo de estructura y funcionamiento muy homogéneo. En el caso de Tabasco, por ejemplo, el Procurador tiene la obligación de “representar a los trabajadores mediante comparecencia o simple carta poder, sus sindicatos o beneficiarios cuando éstos así lo soliciten ante los órganos jurisdiccionales, administrativos y cualquier otra institución pública, a efecto de ejercitar las acciones y recursos que correspondan en la vía ordinaria, especial e inclusive el juicio de amparo hasta su total terminación” (Art. 13-I Reglamento Interior de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado). Esta atribución genérica la tienen, prácticamente en los mismos términos, las procuradurías burocráticas de la mayoría de los estados (Ciudad de México y Yucatán, entre otros).

Cabe señalar que la necesidad de contar con organismos asesores y defensores de los trabajadores en México ha seguido de cerca la estructura competencial que desde los años sesenta del siglo pasado ha tenido el derecho del trabajo en México; es decir, por un lado, la competencia federal y estatal en materia laboral y, por el otro, la división entre las materias pública y privada derivada de la división al Artículo 123 constitucional. Esta fragmentación del marco jurídico laboral, como ya se mencionó, se ha traducido a su vez, en una división de los espacios e instituciones encargadas de ofrecer asesoría jurídica a los trabajadores en cada uno de esos campos normativos, de tal manera que

hoy en día se cuenta con la Profedet para atender las necesidades de asesoría en materia federal, las procuradurías en cada uno de los estados de la república; después de, la Procuraduría de la defensa de los trabajadores al servicio del Estado y, a su vez, en los estados de la república las procuradurías encargadas de atender a los trabajadores estatales y municipales.

Si bien todas estas instituciones coinciden en cuanto a sus objetivos genéricos de ofrecer asesoría en materia laboral y auxiliar a las instancias encargadas de impartir justicia cuando la legislación específica lo señala, no se puede hablar de la existencia de un sistema de asesoría pública laboral en México, ya que no sólo estos organismos tienen una estructura y funciones diferentes, sino que en su regulación concreta, aparte de su campo de acción, tienen algunas diferencias entre ellos, en términos de su adscripción al Poder Ejecutivo Federal o al Estatal, sin contar el tema del generalmente limitado presupuesto asignado con el que desarrollan sus funciones.

III. Panorama y retos

El reconocimiento del derecho a contar con una adecuada asesoría para acudir a las instancias competentes en reclamo o defensa de un derecho ha sido amplio en muchos países, en ocasiones contando con referencias constitucionales importantes y en otras con un desarrollo legislativo también amplio. Algunos trabajos, incluso, hablan de la existencia de por lo menos tres modelos de asistencia jurídica: el modelo estratégico de servicio social (que prevalece en Estados Unidos y Quebec), el modelo judicial o de servicio (dominante en la mayoría de los países europeos y también latinoamericanos) y un modelo intermedio.¹² En el caso de México, y en materia laboral, se cuenta con un modelo de servicio público que recae en organismos creados exprofeso por el Estado y que, generalmente, forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo en sus diferentes niveles.¹³

¹² Cf., Leonardo Cofré Pérez, “La asistencia y defensa jurídica del Estado a las personas en Chile. Estudio de su regulación normativa, de los principales mecanismos que la concretizan y una referencia general a modelos comparados”, pp. 118 y s.

¹³ Cabe señalar que esta situación podría estar destinada a cambiar, como se explica más adelante en este trabajo, en atención a la reforma al modelo de justicia laboral de 2019 en donde el Poder Judicial se hará cargo de los litigios en materia laboral.

Algunos ejemplos de estas diferentes variantes a nivel internacional son, por ejemplo, en el caso de Costa Rica el denominado “Beneficio de la justicia gratuita”, por que establece (Art 454, Código de Trabajo) el derecho a la asistencia legal gratuita pagada por el Estado a cargo del Departamento de Defensores Públicos del Poder Judicial, en donde laboran los “abogados de asistencia social”; esta asesoría se ofrece en función de criterios que se basan en el ingreso que percibía el trabajador.

De igual manera, en el caso de Panamá se cuenta con el Departamento de Defensoría Gratuita como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual se encarga de la defensa de los trabajadores que así lo necesiten y soliciten de manera gratuita. Ya el Código de Trabajo de Panamá se refiere al tema al señalar en su Art. 579 que si se presenta una demanda personalmente por un trabajador, el juez del conocimiento le designará un defensor de oficio.

En el caso de Chile, por ejemplo, el Código de Trabajo (Art. 431) establece que “las partes que gocen de privilegio de pobreza tendrán derecho a defensa letrada gratuita por parte de las respectivas Corporaciones de Asistencia Judicial o, en su defecto, por un abogado de turno, o del sistema de defensa gratuita que disponga la ley (...)”; se trata de un beneficio reconocido expresamente en el Art. 19 Núm. 3 de la Constitución chilena al señalar que toda persona tiene derecho a la defensa jurídica en la forma que la ley señale. Esta categoría tiene que ser tramitada y decretada por una autoridad y acarrea diversos beneficios, empezando precisamente por el acceso a servicios gratuitos de asesoría jurídica; en ocasiones se les exenta del pago de cuotas y posibles multas derivadas de un litigio, etcétera. El Estado chileno ha creado lo que se conoce como Sistema Nacional de Asistencia Jurídica, que desarrolla su labor en las diversas regiones del país.¹⁴

Sin duda, nos encontramos en una nueva fase del desarrollo del derecho del trabajo en México y con ella de sus instituciones de impartición de justicia y administración del trabajo; la reforma constitucional del año 2017 al Art. 123 Apartado “A” planteó, como ya se anotaba, entre otras cosas, la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje que vieron la luz jurídicamente desde 1917, y en su lugar por la creación de los tribunales del trabajo ahora adscritos al Poder Judicial; asimismo, se propuso la creación de instancias

¹⁴ Cf., Leonardo Cofré Pérez, *op. cit.*, pp. 36 y s.

especializadas en conciliación laboral, tanto a nivel federal como estatal, a las cuales deberán acudir las partes en conflicto de manera obligatoria antes de recurrir a los tribunales. Este nuevo modelo de impartición de justicia laboral “apuesta” a darle una gran importancia a los medios alternativos de solución de los conflictos haciendo uso en este caso de la conciliación, como una manera de resolver de manera pronta y expedita los conflictos obrero-patronales. Asimismo, se abre una nueva era para el derecho procesal del trabajo que orientará las actividades de los futuros tribunales del trabajo, en donde la oralidad, la inmediatez y el uso de las nuevas tecnologías serán parte de innovadores signos distintivos del proceso. Frente a este nuevo modelo de justicia, resulta evidente que los actores que participan en él, de manera directa e indirecta, tendrán a su vez que adecuar su participación, dadas las nuevas reglas, y esto aplica también para los abogados y asesores que apoyen y patrocinen a las partes en conflicto.

En el caso concreto de la Profedet, es importante anotar que la reforma laboral del 1 de mayo de 2019, que reglamentó la reforma constitucional del artículo 123 constitucional apartado A en materia de justicia laboral del 24 de febrero de 2017, hizo algunas precisiones al marco jurídico de esta institución, con lo cual se estaría avanzando hacia un rediseño de las tareas que tiene a su cargo, coherentes ahora con el nuevo modelo de justicia laboral. Entre los cambios más importantes están los siguientes:

a) Destaca la nueva función que se le asigna a la Profedet, como es la de auxiliar a los centros de conciliación que se crearán, y en donde podrán otorgar información y orientación a los trabajadores que acudan a dichas instancias (Art.530-IV). De conformidad con la reforma a la ley, pareciera que el legislador consideró que la labor de los procuradores del trabajo deberá ser, en este caso, al inicio del procedimiento conciliatorio con la finalidad de que el trabajador acuda con más elementos que le permitan entender los alcances de dicho procedimiento y, en su caso, lograr algún tipo de acuerdo con su contraparte en el desahogo de la etapa conciliatoria prejudicial y obligatoria.

Cabe recordar que la nueva LFT estableció un procedimiento de conciliación prejudicial, que se iniciará a solicitud de los trabajadores y patrones y cuya duración no deberá exceder 45 días naturales. Pero para el inicio del procedimiento conciliatorio, la ley prevé que los Centros de Conciliación (Art. 684-E-III) podrán auxiliar a los interesados que lo soliciten para elaborar su

petición; asimismo, deberán proporcionar asesoría jurídica gratuita sobre sus derechos, así como la información conveniente sobre el procedimiento conciliatorio propiamente dicho. De esta manera, pareciera existir una coincidencia y convergencia de funciones entre las que debe llevar a cabo la Procuraduría por un lado y los Centros de Conciliación, por el otro, lo cual tendrá que ser objeto de algún tipo de coordinación institucional para evitar la duplicidad de funciones entre estos dos organismos públicos.

b) La tarea de los procuradores podrá darse también como auxiliar en las audiencias de conciliación a las personas que lo soliciten (Art. 530-V). Es decir, en el desahogo del procedimiento conciliatorio. Si bien el procedimiento conciliatorio descrito en la nueva LFT no establece expresamente la intervención de una asesoría jurídica al momento de proponer a las partes algún posible “arreglo conciliatorio”, asumimos que la lectura armónica de la ley, en cuanto al desarrollo del procedimiento conciliatorio y en cuanto a las facultades expresas de la Procuraduría, lo permitiría, en principio, si así lo solicita el trabajador, ya que de manera general se establece que el solicitante de la conciliación pueda ser asistido por un procurador de la Defensa del trabajo.

c) La tarea de los procuradores no se agota en la etapa conciliatoria y se extiende eventualmente, como es parte de sus funciones tradicionales, a la posibilidad de asumir la representación de los trabajadores con la finalidad de garantizarles su debida defensa y representación; esto se traduce en una serie de tareas que habrán de desempeñar durante un juicio en calidad de abogados defensores. Esta labor implica, de manera amplia, asumir todas las funciones que como abogado representante de los intereses de un trabajador debe llevar a cabo durante todo el proceso.

d) En el caso de los menores, como es sabido, éstos pueden comparecer a juicio sin necesidad de autorización (Art. 691); sin embargo, podrán ser asesorados en juicio por la Procuraduría a solicitud del tribunal; y en el caso de menores de 16 años también les designará un representante cuando no lo tengan.

e) Los procuradores pueden ser también objeto de sanciones, de seis meses a tres años de prisión y multa de 125 a 1250 veces la UMA, si no llevan a cabo una asesoría adecuada según lo establece la misma LFT (Art. 1005), con independencia de las consecuencias que, en su calidad de servidor público, pudieran tener en materia de responsabilidades.

f) Cabe señalar que la reforma laboral del 1 de mayo de 2019 deroga el antiguo Art. 530 bis de la LFT que establecía, desde el año 2012, la posibilidad de que la Procuraduría citara a las partes para llevar a cabo juntas de avenencia o conciliatorias, para lo cual contaba con facultades para apercibirlas e imponerles medidas de apremio. Esta facultad subsiste en tanto se creen los centros de conciliación, pero dejará de poder cumplirlas en su momento. Esta derogación quita a las procuradurías una de sus facultades más importantes, ya que al paso de los años el modelo de impartición de justicia en México había contado con un espacio administrativo y prejudicial y, en ocasiones, incluso intrajudicial que ofrecía algunos resultados interesantes en la búsqueda de solucionar los conflictos obrero-patronales.

Es de esperarse que en los próximos meses o años esta reforma a las tareas de la Profedet tenga sus “réplicas” en el marco jurídico que rige las tareas del resto de las procuradurías de la defensa del trabajo en el país.

IV. Conclusiones

El nuevo modelo de justicia laboral en México, surgido a partir de la reforma constitucional de 2017 y su consecuente reglamentación en 2019, trajo consigo el cambio de prácticamente todas las instituciones y procedimientos existentes para dirimir los problemas entre trabajadores y patrones. El nuevo modelo de justicia laboral resulta ser interesante, atractivo, pero también lleno de muchos retos para la instalación y surgimiento de las nuevas instituciones judiciales y administrativas que habrán de operarlo. En ese proyecto de modelo hay, entre otros temas, una importante “apuesta” por la solución expedita de los conflictos obrero-patronales mediante el uso de formas alternativas de solución de conflictos, tales como la conciliación entre las partes en conflicto; sin embargo, el logro de esa aspiración que todos los actores del mundo del trabajo suscriben busca también alejar de la judicialización los problemas laborales, pero para alcanzar esos objetivos, habrá que cumplir diversas condiciones, entre las que destaca que todas las autoridades administrativas y judiciales que participen en el encausamiento y solución de los conflictos lo hagan de manera coordinada y articulada; esto incluye a las instancias y organismos encargados de brindar asesoría jurídica a los trabajadores.

En el caso concreto de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, se impone llevar a cabo una seria reflexión que puede, por ahora, avanzar por lo menos en dos vertientes: una que permita ver cómo poco a poco pueden adaptarse e insertarse en la nueva realidad institucional laboral; es decir, debe subsistir y tal vez renovarse y actualizar su papel primigenio de acompañamiento a los trabajadores en su legítimo reclamo de justicia laboral; en ese sentido es necesario llevar a cabo un análisis que permita ver cuáles son las funciones que llevaba a cabo, antes de 2019, y si esas funciones deben subsistir o modificarse, y cómo habrán de llevarse a cabo las nuevas atribuciones que con motivo de dicha reforma le fueron encomendadas, por otra parte, resulta necesario pensar cómo se pueden transformar estas instituciones, de tal manera que su labor sea coherente, compatible y sin ambigüedades en lo que será el nuevo modelo de justicia y política laboral de los años por venir.

Esta reflexión de carácter estructural, debe también ir acompañada de una reflexión concreta sobre las características, cualidades y aptitudes que en su labor cotidiana deben desarrollar los abogados encargados de ofrecer la asesoría día a día, lo cual deberá llevar, necesariamente, a plantear un nuevo modelo para su formación profesional y su capacitación; las nuevas realidades imponen nuevas maneras de trabajar.

En este ejercicio de reflexión y renovación institucional, nunca está de más contar con una perspectiva del derecho comparado que permita identificar en otras latitudes aquellos casos de éxito y funcionalidad en donde los esquemas de asesoría pública laboral se insertan, sin ambigüedades, en un modelo de justicia laboral, y juegan un papel determinante en su funcionamiento. Esta reflexión más amplia resulta necesaria hoy en día en México para avanzar en la modernización de instituciones como las procuradurías.

Hay que recordar que las Procuradurías de la Defensa del Trabajo son instituciones que durante el último siglo jugaron un papel importante en el modelo de justicia laboral mexicana, pero que hoy en día es momento de plantearse su conveniencia, transformación y viabilidad, toda vez que en un análisis integral del nuevo modelo de impartición de justicia en construcción en México, derivado de la reforma constitucional de 2017 y su reciente reglamentación en 2019, es posible que haya duplicidades y coincidencias competenciales. En efecto, a partir de las recientes reformas, la tarea de asesoría jurídica y defensa de los trabajadores podrá estar dada hoy por las mismas procuradurías de

la defensa del trabajo, por los centros de conciliación laboral, así como por las defensorías existentes en el Poder Judicial Federal y Estatal, de tal manera que se necesita avanzar hacia una revisión y diseño integral de la procuración de justicia laboral con el fin de contar con un modelo moderno, coherente y articulado que cumpla cabalmente con el objetivo social de ofrecer asesoría profesional, conveniente y oportuna a quienes tengan la necesidad de ella.

En ese sentido, varios son los retos que el Estado mexicano deberá enfrentar en el tema que nos ocupa en los años por venir. De entrada, habrá que ratificar que de conformidad con el artículo 1º de la Constitución será necesario reconocer que el derecho a la defensa conveniente, oportuna y adecuada, en este caso de los trabajadores que lo soliciten y necesiten, es un derecho humano que debe formar parte del nuevo modelo laboral, así como de las políticas laborales que se vayan adoptando, de tal manera que las instituciones encargadas de la asesoría jurídica gratuita para los trabajadores y de sus sindicatos cumplan adecuadamente con el respeto a ese derecho. Asimismo, resulta necesaria e impostergable la coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la asesoría jurídica laboral gratuita; en este tema es necesario llevar a cabo un análisis estructural del nuevo sistema de justicia laboral que permita identificar las necesidades y momentos de asesoría jurídica laboral para que las instituciones la atiendan convenientemente de manera coordinada.

Asistimos a un momento en donde se ha creado una gran expectativa en el mundo del trabajo con motivo del nacimiento de nuevas reglas e instituciones encargadas de las relaciones laborales, de tal manera que todas las “piezas” del modelo deben ser revisadas y, en su caso, actualizadas. Las instituciones encargadas de la asesoría laboral no deben ser la excepción.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Barajas Montes de Oca, Santiago. *Manual de derecho administrativo del trabajo*. México, Porrúa, 1985.

Cámara de Diputados (LXI Legislatura). *El Legislador Ponciano Arriaga 1811-1863*. Serie La Historia, México, Miguel A. Porrúa, 2011.

OIT- CIPPT-Turín. *La administración del trabajo en algunos países de América Latina y Europa. Realidades y comentarios*. Turín, Medoc, 1983.

Sánchez Castañeda, Alfredo. *Diccionario de Derecho Laboral*. Serie Diccionarios Jurídicos, México, Oxford, 2005.

Trueba Urbina, Alberto. *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*. México, Porrúa, 1986.

Electrónicas

Arese, Cesar. “El acceso a tutela judicial efectiva laboral”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 21, México, UNAM-IIIJ, diciembre 2015. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702015000200237&lng=es&nrm=iso (consultado el 9 de septiembre de 2019).

Morgan, Sara. “Efectividad de la conciliación laboral en los juicios laborales”. IDC on line, 3 septiembre 2019. <https://idconline.mx/laboral/2019/09/03/efectividad-de-la-conciliacion-en-los-juicios-laborales>.

Ortiz Porras, Carolina. “La procuración de justicia en materia laboral”. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional, Vol. I, México, UNAM, 2001. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/92-justicia>.

TFCyA. Informe Anual de Actividades 2018. Sesión del Pleno, noviembre 2018. http://www.trifeca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/360/1/images/informe_anual_2018.pdf.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre de 2014. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n407.pdf>

Hemerográficas

Cruz Barney, Oscar. “Defensa a la defensa y abogacía en México”. Serie Cuadernos de abogacía, Núm. I, México, UNAM-IIIJ, INCAM, ICAM, 2015.

Martín Mingujón, Ana Rosa. “El defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual”. *Derechos Humanos: temas y problemas*. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 149, México, UNAM- IIIJ, CNDH, 2010.

Reynoso Castillo, Carlos. “La justicia laboral, retos y reflexiones”. *Alegatos*, Núm. 82, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.

Otras

Cofré Pérez, Leonardo. “La asistencia y defensa jurídica del Estado a las personas en Chile. Estudio de su regulación normativa de los principales mecanismos que la concretizan y una referencia general a modelos comparados”. (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2011.

Huerta Villegas. M. “La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, sus Medidas de Apremio y la Importancia de su Aplicación”. Tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2005.

