

CAPÍTULO III

PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOCIAL

I. Planteamiento	41
II. Definición	41
III. La procuración de justicia social y el Estado	44
Nuevas condiciones sociales	45
IV. La procuración del cumplimiento del derecho . . .	46
El nacimiento de los intereses difusos	46

CAPÍTULO III

PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOCIAL

I. PLANTEAMIENTO

En el caso de los derechos sociales, por su propia naturaleza y origen, se da la paradoja de su indispensable aplicabilidad con la consecuente realidad de su gradual juridicidad, es decir, que siendo estas normas imprescindibles para una coexistencia social pacífica, el grado de su realización fáctica es todavía ineficiente.

Es precisamente en este aspecto en que debemos hacer hincapié toda vez que el derecho social constitucionalmente reconocido no puede quedar como un propósito a futuro por el tímido desarrollo de sus técnicas específicas de protección. Coincidimos con Robert Alexy en que la existencia de un derecho no puede depender exclusivamente de la justiciabilidad del mismo “en modo alguno un tribunal constitucional es impotente frente a un legislador inoperante”,⁷⁵ máxime cuando los derechos sociales son indispensables no sólo para nivelar las desigualdades entre los individuos sino también para mantener la paz social, tal y como se reconoció desde 1919 en el Tratado de Versalles.

II. DEFINICIÓN

Al buscar el significado etimológico de la voz *procuración*, el diccionario remite al término “cura”, cuyo significado se deriva

⁷⁵ Alexy, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

de “cuidado, solicitud”.⁷⁶ Por su parte el *Lexicón* de la Real Academia de la Lengua Española establece como sentido de *procurar* las diligencias o esfuerzos que se ejecuten para conseguir o realizar lo que se desea, y en otra acepción “Facilitar o proporcionar una cosa a alguien, o intervenir para que lo tenga. Ejercer el oficio de procurador”.⁷⁷ En este orden de ideas podemos determinar que procurar la justicia es intervenir con la debida diligencia a fin de que sea adecuadamente proporcionada.

Debemos destacar, sin embargo, que en materia jurídica es común identificar la procuración de justicia como la persecución de los delitos, es decir, la recepción de denuncias y quejas sobre ilícitos penales así como la investigación de las mismas y, en caso de procedencia, la formulación de una acusación penal ante los órganos jurisdiccionales competentes.⁷⁸ En este punto es importante distinguir que si bien es cierto que esta concepción del procurador como el encargado de ejercer el *ius punendi* del Estado como acusador público se encuentra excluida de la presente investigación, también lo es que las tendencias se dan en el sentido de ser sus titulares los encargados de la acusación pública en representación de los intereses colectivos y el resguardo de la legalidad.⁷⁹

Por otra parte, también encontramos antecedentes que nos permiten tener otra perspectiva del término, esto es, cuando consideramos al *procurador* como sujeto, figura contemplada en el sistema jurídico mexicano desde las Leyes de Indias —procuradores de pobres— y que implica la característica de letrados que ejer-

⁷⁶ Corominas, Juan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3a. ed., España, Gredos, 1998, voz: *cura*.

⁷⁷ Real Academia Española, *Diccionario manual e ilustrado de la lengua española*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1989, voz: *procurar*.

⁷⁸ Cfr. Castro, Juventino V., *La procuración de justicia*, México, Porrúa, 1994, p. 41.

⁷⁹ Cfr. Linder López, Hedwiga, “¿Es la Comisión Nacional de Derechos Humanos el Ombudsman mexicano?”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara.

cen la asesoría y la representación en un acto o proceso jurídico de otra persona que carece del saber técnico requerido, generalmente, individuos o grupos vulnerables y desprotegidos.

Asimismo, y como apuntábamos anteriormente, el criterio jurisprudencial del término no es claro, y al parecer se considera a la procuración como una etapa previa al proceso, encargada primordialmente a las autoridades administrativas, a quienes se excluye de la impartición de justicia, función que aparenta ser una prerrogativa del Poder Judicial.⁸⁰

En este sentido observamos que, además de ser *la procuración de justicia* un término ambiguo y complejo, si le adjuntamos la característica de *justicia social* se convierte entonces en inescrutable. Por lo anterior resulta necesario realizar un cierre semántico tomando en consideración la conclusión establecida en el apartado referente a la justicia social: ésta se formaliza al quedar reconocida por la normatividad jurídica. Con base en ello delimitaremos el tema a la procuración de los derechos sociales.

Desafortunadamente no podemos partir del hecho de que la concepción de los llamados derechos sociales ha sido superada y aceptada como un paradigma jurídico, ya que continúan, hoy mismo, las diatribas sobre su nombre y pertenencia.⁸¹ De tal suerte que, por la naturaleza de la presente investigación y por la diversidad de órganos encargados de la aplicación de otras normas de derecho social, nos referiremos exclusivamente al derecho laboral y de la seguridad social.

Entendemos, por lo tanto, por procuración de justicia social todas aquellas diligencias realizadas por el órgano competente a fin de proporcionar eficazmente la aplicación de las normas laborales y de la seguridad social, ejerciendo para ello una serie de funciones que van desde la promoción de los derechos y obliga-

⁸⁰ *Supra*, apartado 1 en este capítulo.

⁸¹ Al respecto confrontar *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Carbonell, Miguel (comp.), *et al.*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

ciones correspondientes, la asesoría sobre estas materias e incluso la propia representación de los afectados por el incumplimiento de las mismas.

III. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA SOCIAL Y EL ESTADO

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 ochenta del siglo XX 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 —no carentes del todo de fundamento— de que el Estado debía de abstenerse de intervenir en la economía puesto que era ineficiente 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”.⁸²

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 supresión 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, identi-

⁸² Savas, E. S., *Privatización. La clave para un gobierno mejor*, México, Gernika, 1989, p. 23.

ficando, sin embargo, las privatizaciones y la extensión del mercado como elementos progresistas”.⁸³

Nuevas condiciones sociales

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. Asimismo, las innovaciones tecnológicas que han generado una revolución en las comunicaciones y la regionalización de las economías, implican cambios políticos y culturales que obligan a revisar la “cuestión social” y con ella la importancia de la procuración de justicia como elemento de seguridad y estabilidad social.

Ciertamente las condiciones socio-económicas actuales derivadas de los fenómenos descritos, así como una animadversión y desconfianza hacia los órganos gubernamentales, implican la necesidad de reformar el Estado.

La dinámica poblacional,⁸⁴ 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.⁸⁵

⁸³ Albarracín, Jesús *et al.*, *La larga noche neoliberal*, 2a. ed., España, Icaria, 1994, p. 8.

⁸⁴ La incorporación anual de 950 mil personas a la población económicamente activa, *cfr.* “Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales”, *Diario Oficial de la Federación*, t. DXX, núm. 4, 7 de enero de 1997, p. 2.

⁸⁵ Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, nota 18, pp. 209 y 210.

Esto, sin duda, se puede lograr a través de la procuración de justicia social.

IV. LA PROCURACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO

Si bien es cierto que en un principio se consideraba la procuración de justicia para atender exclusivamente los ilícitos penales o para asesorar y representar a los pobres, esta situación empezó a transformarse, ya que por lo menos en nuestro país, ha proliferado el crecimiento de procuradurías en muy diversos ámbitos tales como el fiscal, la protección al ambiente, consumidores, de defensa del menor y la familia, y del trabajo entre otras.⁸⁶

Las nuevas circunstancias sociales derivadas de la llamada Revolución Tecnológica y de la masificación, que implican amenazas a la calidad y a la vida misma de la comunidad, generan necesidades que tienen que ser reconocidas por el derecho como cauce de convivencia social.

Estas necesidades sociales sobrepasan el aspecto compensador en general dentro del cual se encuentran mal tutelados los derechos sociales, y se refieren primordialmente a buscar una mejor calidad de vida a través de la defensa y conservación del medio ambiente, a la protección del consumidor, al derecho de recibir una información veraz e incluso a la preservación de los bienes estéticos. Estos fenómenos han demandado la creación de organismos encargados de procurar el cumplimiento y respeto del derecho.

El nacimiento de los intereses difusos

Los estudiosos del tema han coincidido en la denominación de *intereses difusos*;⁸⁷ *intereses* porque su naturaleza jurídico-coac-

⁸⁶ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro *et al.*, “las nuevas procuradurías”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 97, 1998, *passim*.

⁸⁷ Hernández Martínez, Ma. del Pilar, *Los mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, UNAM, 1997.

tiva es precaria y *difusos*, por su escasa precisión en cuanto a sus titulares y su alcance.⁸⁸

En este sentido Cappelletti opina: “Es un hecho que el interés involucrado es, justamente, un interés “difuso”, un fragmento del más vasto interés del grupo o categoría de los sujetos o damnificados. Si dicho grupo, o categoría, *no está organizado*, el individuo sufre precisamente las consecuencias del carácter difuso o fragmentario de su interés personal”.⁸⁹

Esta situación de la titularidad *fragmentada* presenta algunos aspectos procesales relevantes tales como su escasa efectividad al accionar el aparato de impartición de justicia enfrentándose el sujeto que inicie la movilización, solo —en una situación de desigualdad— frente a grandes empresas o instituciones estatales.

Los derechos sociales se caracterizan por ser generalmente *prestacionales* e inmediatos, los intereses difusos tienden a proteger deberes mediatos que no están determinados ya sea por que “los mínimos no están fijados legislativamente, ora sea porque los obligados son múltiples y cada uno tiene algo que poner para el cumplimiento o realización del derecho”.⁹⁰

En materia procesal también encontramos diferencias toda vez que la legitimación activa, en el caso de los derechos, está determinada; en los intereses difusos no existe todavía en nuestro sistema un sujeto determinado que actúe en beneficio de otros individuos que compartan las circunstancias.

Consideramos, no obstante, que ambas figuras pertenecen a una misma categoría de derechos fundamentales,⁹¹ cuyo perfeccionamiento se encuentra en diferentes grados.

⁸⁸ Cfr. Almagro Nosete, José, “Tutela procesal ordinaria y privilegiada (jurisdicción constitucional de los intereses difusos)”, *Revista de Derecho Político*, España, núm. 16, invierno de 1982-1983.

⁸⁹ Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 45, p. 98.

⁹⁰ Almagro Nosete, José, *op. cit.*, nota 88, p. 97.

⁹¹ Por ejemplo, existen derechos laborales que rayan en lo difuso de los intereses señalados debido a su fragmentación, tal es el caso de los trabajadores

Tanto los intereses difusos como los derechos sociales tienen un problema de eficacia procesal. Sin embargo, la vida de un derecho no puede quedar al arbitrio de la *judicialización* o de la mera *voluntad* estatal.

Las condiciones actuales tanto tecnológicas como ambientales y sociales reclaman una nueva perspectiva tanto del Estado como de la sociedad civil; las circunstancias del desempleo, el subempleo, la inestabilidad, la informalidad, el incremento de la exclusión y la pérdida de solidaridad en la seguridad social no son ya situaciones subsanables por prácticas compensadoras ni podemos aferrarnos a las disposiciones “conquistadas” a “una problemática de la conservación de lo adquirido, cuando no a la aceptación resignada de su lenta erosión”.⁹²

La atribución para la legitimación de los intereses difusos y de los derechos sociales debiese ser ampliada a través de mecanismos efectivos, entre los cuales podemos encontrar como una figura óptima los organismos encargados de la procuración de justicia social.

Los organismos que reciben el nombre de *procuradurías*, para desempeñar distintas funciones, tienen en cada caso atribuciones diferentes. Existe una confusión terminológica y probablemente un abuso de la palabra. Mientras que en unos casos se identifican con actividades persecutorias como en el área de derecho penal, en otras, no obstante consistir en actividades propias de defensa o tutela de derechos difusos o derechos humanos en general, se abusa de la palabra para adaptarla a las atribuciones que el legislador le asigna. Por ello encontramos los organismos típicamente persecutorios que, bajo el principio inquisitivo, persiguen el bienestar de la sociedad, tutelando los valores y *persiguiendo* a quie-

migratorios, jornaleros, o las prácticas de discriminación de género con la exigencia de los exámenes de no-embarazo.

⁹² Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, nota 18, p. 210.

nes transgreden las normas penales, que son las procuradurías de la justicia, como se aclara antes.⁹³

Por otra parte, están las funciones para garantizar los intereses difusos, como la Procuraduría del Ambiente y más concretamente, están los derechos de los trabajadores, o la defensa del trabajo, como se denomina el organismo encargado de velar por los primeros; organismo que no es exclusivo, en virtud de que su defensa de asesorar y representar legalmente a los trabajadores es parte de un programa general, de una política laboral.

En seguida presentamos el cuadro comparativo que muestra la confusión a que hemos hecho referencia.⁹⁴

⁹³ *Supra*, apartado 2 en este mismo capítulo.

⁹⁴ El cuadro comparativo fue preparado por la licenciada Oralia Vázquez Coutiño, coordinadora general de asesores de la Profedet.

CUADRO COMPARATIVO DE DIVERSAS PROCURADURÍAS EN LEGISLACIÓN MEXICANA⁹⁵

INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA	PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE	PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN	PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO
<i>INTEGRACIÓN</i>				
Está integrado por una Junta Directiva, un director general y unidades administrativas.	Una Procuraduría y subprocuradurías de Auditoría Ambiental, Subprocuraduría de Verificación Industrial, Subprocuraduría de Recursos Naturales, Dirección General de Denuncias y Quejas y delegaciones en las entidades federativas.		Una Procuraduría y subprocuradurías de la Legislación y Consulta, Amparos, en Asuntos Financieros y de Investigaciones.	Una Procuraduría Federal y subprocuradurías auxiliares: General de Asesoría, Conciliación y Quejas, de Defensoría y Conflictos y de Asuntos Foráneos, una Secretaría General y delegaciones foráneas.
<i>NATURALEZA</i>				
Es un órgano desconcentrado del Poder Judicial.	No aparece si es órgano desconcentrado o descentralizado.	Está constituido como organismo descentralizado de la Secofi.	No aparece en su Constitución.	Está constituido como un organismo desconcentrado de la STPS.

⁹⁵ Se han excluido las procuradurías de justicia penal, cuya función persecutoria está bien identificada por las leyes y por los ciudadanos; en cambio aparece el Instituto Federal de Defensoría, más cerca de las funciones de las otras procuradurías.

<i>FACULTADES</i>				
<p>1. Atender las solicitudes del indiciado o del Ministerio Público.</p> <p>2. Solicitar al Ministerio Público la libertad cautiva.</p> <p>3. Entrevistar al defendido de viva voz para saber los hechos.</p> <p>4. Asistir jurídicamente al defendido al momento de su declaración.</p> <p>5. Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal a llevar a cabo.</p> <p>6. Analizar las constancias de los expedientes.</p> <p>7. Procurar la unidad, continuidad y uniformidad de los criterios de defensa.</p>	<p>1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la prevención y control del medio ambiente.</p> <p>2. Recibir, investigar y atender las denuncias de autoridades o particulares con relación al medio ambiente, o canalizarlas a la instancia adecuada.</p> <p>3. Salvaguardar los intereses de la población en relación con el medio ambiente.</p> <p>4. Coadyuvar con las autoridades federales, locales y municipales para la aplicación de las leyes en materia de medio ambiente.</p> <p>5. Promover la conciliación entre las autoridades y los particulares en la materia.</p> <p>6. Realizar auditorías y peritajes de todas las actividades que constituyen</p>	<p>1. Representa los intereses de la población consumidora.</p> <p>2. Representa colectivamente a los consumidores frente a las entidades y organismos privados.</p> <p>3. Representa a los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales.</p> <p>4. Estudia y promueve medidas a la protección del consumidor.</p> <p>5. Proporciona asesoría gratuita.</p> <p>6. Denuncia ante las autoridades competentes todas las irregularidades de los productos.</p> <p>7. Denuncia ante las autoridades competentes las prácticas monopólicas.</p> <p>8. Concilia las diferencias entre consumidores y proveedores.</p> <p>9. Denuncia ante el Minis-</p>	<p>1. Formular los proyectos de iniciativa de ley, decretos o reglamentos.</p> <p>2. Vigilar que las leyes de la materia tengan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>3. Normar el criterio de las unidades administrativas en asuntos legales.</p> <p>4. Representar el interés de la federación en controversias fiscales.</p> <p>5. Representar a la SHCP ante los tribunales de la República.</p> <p>6. Participar con las distintas autoridades del sistema financiero.</p> <p>7. Investigar la comisión de delitos fiscales.</p> <p>8. Formular las declaraciones, denuncias o querrelas correspondientes por la comisión de delitos, así como el seguimiento y con</p>	<p>1. Representar y asesorar a los trabajadores y a los sindicatos formados por los mismos ante cualquier autoridad, resolver sus consultas jurídicas y representarlos en los conflictos relacionados con el derecho del trabajo.</p> <p>2. Prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de normas laborales.</p> <p>3. Denunciar por la vía administrativa o jurisdiccional, la falta de retención o pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades.</p> <p>4. Denunciar ante el pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los criterios contradictorios en los que hayan incurrido las juntas especiales al pronunciar sus laudos.</p>

	<p>un riesgo para el medio ambiente.</p> <p>7. Formular dictámenes técnicos ocasionados por infracciones a la legislación ambiental.</p> <p>8. Imponer medidas técnicas y de seguridad para el medio ambiente.</p> <p>9. Investigar las infracciones a la legislación ambiental.</p> <p>10. Denunciar ante el Ministerio Público federal los delitos en la materia.</p> <p>11. Coordinarse con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones.</p> <p>12. Participar en la elaboración y aplicación de normas oficiales.</p> <p>13. Canalizar a la Contraloría Interna las faltas de los servidores públicos.</p> <p>14. Resolver los recursos administrativos.</p>	<p>terio Público los hechos delictivos en relación al consumidor.</p>	<p>trol de dichos procesos.</p> <p>9. Administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a dicha procuraduría.</p>	<p>5. Denunciar ante el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y ante el jurado la responsabilidad de los representantes el incumplimiento de los funcionarios a su cargo.</p> <p>6. Proponer a las partes soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos.</p> <p>7. Coordinar sus funciones con todas las autoridades laborales del país.</p>
--	---	---	--	--

El servicio se presta a petición de parte y de oficio.	Actúa a petición de parte por autoridad competente o por particulares.	Actúa a petición de parte.	Actúa como consejero jurídico de la SHCP.	Actúa a petición de parte.
<i>MATERIA DE DERECHO</i>				
Penal, salvo lo expresamente por la ley.	Ambiental.	Civil y mercantil.	Fiscal.	Laboral.