

## El Ministerio Público del Trabajo

---

*Por el Dr. Mariano R. Tissebaum.*

*Profesor en la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). Director del Instituto de Derecho del Trabajo.*

I.—Fines y caracteres de la institución. II.—La “Procuraduría de la defensa del trabajo” en México. III.—El “Ministerio Público del Trabajo” en el Brasil. IV.—El “Ministerio Público del Trabajo” en la República Argentina. V.—Los recursos de apelación por cuestiones de derecho.

I.—*Fines y Caracteres de la Institución.* El fundamento institucional de la función que cumple dentro del fuero laboral el Ministerio Público de Trabajo, es más o menos similar, en concepto general, al que, dentro de la justicia ordinaria, determinara con anterioridad la existencia de un organismo equivalente.

Pero con relación a los tribunales del trabajo, existe un aspecto característico, que origina una acción más intensa en punto a la modalidad con que debe actuar el Ministerio Público. Ella dimana en primer término, de la propia naturaleza de la legislación del trabajo y en segundo término, de la finalidad de la justicia del trabajo.

De ahí que, por razón del derecho en sí, como de la naturaleza del procedimiento en los litigios del trabajo, el Ministerio Público juega un rol de mayor gravitación. Es verdad que el mismo no integra el poder judicial estrictamente considerado en sí, pero sus funciones y fines interfieren evidentemente en la labor judicial, de modo que existe un grado de conexión funcional. Sin que ello implique ser absorbido por el citado poder. Es un auxiliar en los fines de la justicia, y un auxiliar que actúa con una importante función que se desplaza en diversas manifestaciones de tipo polifórmico, pero que responden todas ellas a la naturaleza consustancial de los principios que informan al derecho del trabajo. No es un representante típicamente fiscal, aun

cuando entre sus funciones tenga la de ejercer la defensa del fisco. El orden colectivo trasciende del mero marco fiscal y actúa en otra órbita que es precisamente lo que le da particularidad al Ministerio Público del Trabajo.

En los fundamentos o consideraciones generales que preceden al decreto-ley de creación de la justicia del trabajo, se enuncian en parte estos fines cuando refiriéndose a la creación del mencionado Ministerio Público se dice: "Los conflictos del trabajo, aún cuando se refieren a relaciones individuales, afectan al interés colectivo en cuanto pueden implicar el incumplimiento de disposiciones normativas fundadas en principios de justicia social".

El hecho de que pueda instar el procedimiento judicial y velar por el cumplimiento de las normas positivas laborales, aún cuando ni el fisco ni los que obligadamente deba representar sean partes, revela que su función tiene evidente gravitación en el cumplimiento de los fines de la justicia del trabajo.

En nuestro país, se ha considerado con bastante amplitud la función del Ministerio Público del Trabajo, creado con anterioridad en México con el nombre de "Procuraduría de la defensa del Trabajo" y en Brasil, con el nombre de "Ministerio Público del Trabajo". No existe en cambio un organismo similar en Chile, a pesar de la institución y funcionamiento de los tribunales del trabajo.

Es oportuno destacar los caracteres de los sistemas adoptados en los tres países americanos que han creado organismos similares, los que, si bien coinciden en algunas funciones, en cambio se observan particularidades diferenciativas dignas de ser anotadas.

II.—La "*Procuraduría de la Defensa del Trabajo*" en México. Se destaca en el régimen de México, el primero en instituir el sistema que analizamos, un carácter limitativo en la función que se le asigna al órgano institucional creado, con la denominación del acápite tal como se determina en el art. 407 de la Ley Federal de Trabajo, en cuanto se orienta este organismo hacia la "defensa de los intereses de los asalariados".

Este aspecto se desarrolla en tres incisos del art. 408 en cuanto especifica las funciones de la "Procuraduría de la defensa del trabajo" en el modo siguiente:

a) Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante la autoridades

competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo;

b) Interponer todos los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador;

c) Cuidar de que la justicia que administran los Tribunales del Trabajo, sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de esta ley para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

Se faculta además al citado organismo con lo que se le asigna otra función, a promover por la vía de apremio, el cumplimiento de los acuerdos que dicten en el ejercicio de sus funciones, el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, o los Gobernadores de Estado, de acuerdo al art. 410.

Además, se autoriza a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo a promover y proponer acuerdos amistosos a las partes en contienda, para arreglar sus diferencias o conflictos, atribución consignada en el art. 411.

En base a estas normas, actúa el citado organismo, cuya función se halla constreñida hacia aspectos preponderantemente representativos de naturaleza profesional y subsidiariamente, a la representación de una determinada dependencia, para un determinado fin, y además, para promover la celeridad en las decisiones.

III.—“*El Ministerio Público del Trabajo*” en el Brasil.—Brasil ha dado un mayor desarrollo a este organismo en su aspecto intensivo y extensivo, de fondo y de forma.

Se asignan en el art. 736 de la Consolidación de las leyes del trabajo, los fines del organismo cuya denominación difiere del sistema mexicano y se ajusta con más propiedad a sus funciones que concretamente se expresan diciendo que debe “velar por la exacta observancia de la Constitución Federal, de las leyes y demás actos emanados de los poderes públicos en la esfera de sus atribuciones”.

Aún sin ser completa esta enunciación general, ella importa un desarrollo más amplio que el fijado por el código de México.

El Ministerio Público del Trabajo, se divide en dos grandes ramas de acuerdo al código brasileño: a) De la Procuraduría del Trabajo, y b) De la Procuraduría de la Previsión Social.

Cada una de estas ramas se desarrollan específicamente en punto a sus funciones, de acuerdo a las enunciaciones siguientes:

A) Procuraduría de la justicia del trabajo. Art. 740 de la Consolidación de las leyes del trabajo, determina en primer término la creación de una Procuraduría General, que funciona junto al Consejo Nacional del Trabajo y de ocho Procuradurías Regionales, que funcionan junto a los Consejos Regionales del Trabajo.

Determinando las funciones que corresponden a la Procuraduría General del Trabajo, se establecen por el art. 746 las siguientes:

“a) actuar en los procesos y cuestiones de trabajo de la competencia de la Cámara de Justicia del Trabajo y del Consejo en pleno;

b) intervenir en las diligencias y sumarios solicitados por los tribunales, junto a los cuales actúen;

c) recurrir de las decisiones de la Cámara de Justicia del Trabajo, en los casos previstos por la ley;

d) promover ante el juez competente el cobro ejecutivo de las multas impuestas por las autoridades administrativas y judiciales del trabajo;

e) representar a las autoridades competentes, en las actuaciones contra los que no cumplieren las decisiones del Consejo Pleno o de la Cámara de Justicia del Trabajo;

f) prestar a las autoridades del Ministerio del Trabajo, industria y comercio, las informaciones que le fueren solicitadas, sobre los conflictos sometidos a la apreciación del Consejo y enviar a los órganos competentes, copia autorizada de las decisiones que por ellas deben ser atendidas y cumplidas;

g) solicitar de cualquier autoridad, informes, exámenes periciales, diligencias, certificaciones o aclaraciones que sean necesarias para el desempeño de sus atribuciones;

h) defender la jurisdicción de los órganos de la justicia del trabajo;

i) suscitar conflictos de jurisdicción;

j) requerir pronunciamientos previos de la Cámara de Justicia del Trabajo, sobre la interpretación de cualquier norma jurídica, si reconoce que sobre ella ocurre o podrá ocurrir, divergencia de interpretación entre los Consejos Regionales del Trabajo. (art. 902)”.

Los procuradores regionales ejercen dentro de la jurisdicción del Consejo Regional respectivo, las atribuciones similares a las del Procurador General, a quien se hallan subordinados en sus funciones, y al que deben presentar semestralmente una relación sobre sus actividades, como así también, informes sobre la justicia del trabajo de la respectiva región.

De todas estas funciones interesa destacar por la particularidad y significado que ella tiene, la que se consigna en el art. 902 en cuanto puede promover pronunciamientos meramente interpretativos de la legislación vigente, a fin de evitar divergencias en la aplicación de las normas del derecho del trabajo, aspecto que da una característica especial a la función que cumple la justicia ordinaria, a los casos o situaciones concretas de intereses contradictorios en debate.

B) *Procuraduría de la Previsión Social*. La estructura de esta rama del Ministerio Público del Trabajo, es similar a la anterior, en cuanto se crea un procurador general y varios procuradores.

Los fines de esta organización se consignan en el art. 757 de la mencionada consolidación de las leyes del trabajo, de acuerdo al siguiente enunciado;

“a) intervenir en los procesos que tengan que ser objeto de decisión por la Cámara de Previsión Social y por el Consejo Pleno, en materia referente a la previsión social;

b) ejercer sus funciones en el Consejo Pleno y en la Cámara de Previsión Social, opinando verbalmente sobre la materia jurídica a examinar;

c) opinar sobre los procesos sujetos a la determinación del Presidente del Consejo, o que cursaren por el Departamento de Previsión Social, o en que hubiere materia jurídica importante a examinar a criterio de la autoridad juzgadora;

d) intervenir en primera instancia en las acciones promovidas contra la Unión o Distrito Federal, para la anulación de los actos y decisiones del Consejo en materia de previsión social, al recibir la primera citación;

e) Proveer al Ministerio Público, las informaciones por éste solicitadas, en virtud de las acciones promovidas en los Estados, o en el Territorio de Acre, para la ejecución o anulación de las decisiones del Consejo en materia de previsión social;

f) Promover en juicio en el Distrito Federal, cualquier procedimiento necesario para el cumplimiento de las decisiones del Consejo en materia de previsión social, inclusive en el cobro de multas;

g) recurrir de las decisiones de los órganos de las autoridades competentes; en materia de previsión social y pedir la revisión de los acuerdos de la Cámara de Previsión Social, en los casos previstos en la ley”.

IV.—El “Ministerio Público del Trabajo” en la República Argentina. Al dictarse el decreto-ley N° 32.347-44 que creó la Justicia del Trabajo, ratificado por ley N° 12.948, se instituyó por el art. 20 el Ministerio Público del Trabajo, que es desempeñado por un Procurador General del Trabajo y varios representantes subordinados al mismo.

En el texto respectivo, no se consigna en modo general los fines que determinan la función del mencionado ministerio. Solamente se hace referencia a los mismos, en las consideraciones generales que preceden al decreto, y que hemos citado en el punto I, en base a lo cual, se expresa “que tiene a su cargo, velar por el cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que deben aplicar los tribunales del trabajo”. Se agrega en las citadas consideraciones generales, que además de investir el Ministerio Público del Trabajo y la representación de incapaces, es “parte necesaria en todos los juicios, y puede instar el procedimiento en procura de la mejor tramitación de aquéllos”.

El doctor Eduardo R. Stafforini, refiriéndose a las funciones que se le han asignado al Ministerio Público del Trabajo dice que, “los distintos intereses desprotegidos, ya sea de las partes o de la sociedad, deberán ser defendidos por el Ministerio Público, a fin de que el derecho del Trabajo no vea impedido su cumplimiento efectivo por desconocimiento, incapacidad, demoras o desigualdades, que gravitan contra el imperio de la verdad y de la justicia. Las facultades encomendadas al Ministerio Público del Trabajo le permitirán dar cumplimiento a sus funciones de protección y defensa de los intereses públicos y privados” (1).

Tres aspectos bien nítidos surgen de la función que se le encomienda al Ministerio Público y se refieren:

- a) al orden público y social, en cuanto actúa velando por la aplicación de los principios normativos del derecho del trabajo;
- b) al orden fiscal, en razón de la representación que se le asigna del fisco;
- c) al orden privado, en virtud de instituirse a cargo del mismo, la representación de los incapaces.

Con el objeto de precisar en modo más analítico las funciones que se le asignan al Ministerio Público del Trabajo, de acuerdo al régimen legal vigente, formulamos una enunciación sistemática de las mismas en base a las disposiciones vigentes.

(1) Eduardo R. Stafforini, “Derecho procesal del trabajo”, Pág. 199

a) Fines de carácter público social. Se expresan en el art. 21, inc. c), cuando determina que le corresponde, “velar por el cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que deban aplicar los tribunales del trabajo, pidiendo el remedio de los abusos que notare”;

b) Fines de carácter fiscal. Se establecen en el mismo art. 21, inc. a) al consignar que debe “representar y defender los intereses fiscales”;

c) Fines de carácter jurisprudencial. Si bien este aspecto de la función del Ministerio Público del Trabajo, no se lo consigna en modo expreso en el decreto-ley de creación de la justicia del trabajo, ha sido determinado en las normas de actuación del mismo, en el decreto reglamentario del 24 de julio de 1945, en cuanto se lo autoriza a asistir a los acuerdos plenarios que celebrare la Cámara de Apelaciones, para “unificar la jurisprudencia”. Su intervención se limita al carácter meramente expositivo, sin acordársele el voto;

d) Fines de carácter litigioso. De acuerdo al art. 21 inc. d) se establece que “es parte necesaria en todas las causas del trabajo y en las contiendas de jurisdicción y competencia”, disposición que a su vez se complementa con el art. 96, segunda parte, que lo autoriza para “interponer recursos de apelación contra las sentencias y las resoluciones que decidan excepciones”, fuere cual fuere el monto del juicio” y “en atención a la importancia de la cuestión de derecho debatida”;

e) Fines de carácter representativo. Por el citado art. 21. inc. e) se determina que debe “representar a la Caja de garantía creada por la ley N° 9688, en todas las jurisdicciones”;

f) Fines de defensa de incapaces. El inc. b) del referido art. 21, lo autoriza a “intervenir en todo asunto judicial que interese a las personas o bienes de los menores de edad, dementes y demás incapaces, y entablar en su defensa, las acciones y recursos necesarios, sea directa o conjuntamente con los representantes de aquéllos”;

g) Fines de carácter precautorio. Las partes en contienda pueden solicitar el embargo preventivo, cuando el demandado deudor, realice actos que tiendan a su insolvencia, o bien, cuando exista sentencia favorable o confesión expresa o ficta, o se justifique el crédito con instrumento público o privado debidamente reconocido, conforme a los arts. 111 y 112. Esta gestión podrá ser realizada también por el Ministerio Público en igual forma, si el empleador realizara actos de disposición “que pudieran comprometer la efectividad de los derechos concedidos por las leyes del trabajo”;

h) Fines de contralor en las demandas de los menores. De acuerdo al art. 37 los menores adultos tienen capacidad para estar en juicio, pudiendo otorgar el mandato, "previa autorización del Ministerio Público del Trabajo";

i) Fines de carácter acusatorio contra los jueces de trabajo. El art. 12 establece que los jueces duran en sus funciones, mientras observen buena conducta, pudiendo ser "removidos por las mismas causas establecidas para los demás magistrados judiciales de la Nación". A tal efecto, deberá hacerse la denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil en turno, y el decreto reglamentario del 24 de julio de 1945, determina que corresponde al Ministerio Público efectuar la mencionada denuncia.

Como podrá observarse, el sistema argentino del Ministerio Público del Trabajo, difiere fundamentalmente del instituido en México, en razón de la función que se le asigna, pues en este país, la razón fundamental de su esencia es la defensa de los trabajadores, como actividad jurisdiccional básica y esta función no se halla consignada en la ley argentina.

Desde luego, no se puede considerar como equivalentes, la defensa de los principios legales y normativos del derecho del trabajo que compete preponderantemente al Ministerio Público en el régimen argentino, con la defensa de los trabajadores tal como se establece en México. Pueden ambos aspectos llegar a un mismo fin, que es el inherente al de la justicia del trabajo, pero la órbita de acción de los mencionados organismos, no es similar. En este sentido, hay cierta equivalencia funcional entre las disposiciones del régimen del Brasil con el argentino.

En la memoria presentada por el Presidente de la Excma. Cámara de Apelaciones de la Justicia del Trabajo, de fecha 31 de diciembre de 1946, se propugna la creación dentro de la organización de los Tribunales del Trabajo, de un cuerpo de defensores de pobres, como Asesoría Letrada. Esta función, la cumple actualmente la Secretaría de Trabajo y Previsión, por sus órganos especiales.

Por decreto del 24 de julio de 1945, se reglamentó entre otros aspectos, la función del Ministerio Público del Trabajo, que es desempeñada por un Procurador General del Trabajo y por varios representantes.

V.—*Los recursos de apelación por cuestiones de derecho.* El régimen de la ley 12.948 en punto a los recursos de apelación, es de



naturaleza restrictiva en razón del monto cuestionado, que se fija en una suma mayor a mil pesos, para que proceda la apelación ante la Cámara.

Esta restricción en base a la cuantía del litigio, rige para las partes en la contienda, y responde a un propósito de limitar la secuela del juicio, en procura de la celeridad en el cumplimiento de las decisiones.

Pero este principio legal admite una excepción que tiene dos caracteres concurrentes; por la naturaleza del motivo que la determina y por el órgano que puede hacer uso de ella.

La segunda parte del art. 96 admite el recurso de apelación fuere cual fuere el monto en litigio, "en atención a la importancia de la cuestión de derecho debatida" (aspecto que ha originado pronunciamientos similares de las Salas II y III de la Cámara de Apelaciones del Trabajo), y el recurso sólo podrá promoverse por el Ministerio Público del Trabajo.

Esta excepción por el motivo como por el órgano que está autorizado a ejecutarla, se explica por sí misma, en atención a los fines que debe caracterizar la función del Ministerio Público del Trabajo.

El citado organismo, respondiendo a sus fines, debe velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo, desde que éstas, inspiradas en principios de derecho que informan su contenido, podrían ser alteradas por la forma cómo se aplican las normas del derecho positivo y afectarían con ello el fin social del que es custodio.

Nacen de este problema dos aspectos: el de índole privado en cuanto se proyecta a los intereses en contienda y el de orden público, en razón del aspecto jurídico en sí, por la forma o modo de aplicación de la ley. Este último aspecto trasciende con mayor intensidad que el primero en el orden general y por la gravitación que tiene en el orden jurídico, explica la excepción del recurso que sólo puede promover el Ministerio Público.

Es cierto que la parte privada se halla en inferioridad de condiciones para promover recursos de índole similar, pero también es cierto que el Ministerio Público no debe ser insensible frente a los hechos que deben determinar el cumplimiento de sus obligaciones, con lo cual, en modo indirecto se puede llegar a una concurrencia de fines.

La acción que en este sentido debe desarrollar el Ministerio Público, no debe identificarse con los fines privados de las partes, por

ello se explica la excepción consignada en el segundo apartado del art. 96 en cuanto limita el fundamento del recurso "a la importancia de la cuestión de derecho debatida".

La trascendencia del problema esencialmente jurídico es lo que explica la razón del recurso, prescindiendo de la valoración económica de la contienda. No está por ello el Ministerio Público en mejores condiciones de actuar que la parte privada. La restricción en cuanto al motivo del recurso se relaciona con el fin que debe cumplir desde un plano superior que se conecta con el derecho en sí.

Estas circunstancias son las que han determinado que en el sistema vigente en el Brasil, se facultara al Ministerio Público a solicitar de la Cámara de Justicia del Trabajo, pronunciamientos meramente interpretativos, que tienden a evitar las divergencias en la aplicación de las leyes del trabajo o a tamizar por el hecho del pronunciamiento referido, el planteamiento de litigios.

Las divergencias en cuanto a la interpretación del derecho, podrían originarse en los Tribunales del Trabajo del país, y una de las maneras de evitarlas, es precisamente el recurso que se instituye por el mencionado artículo, en atención solamente a la cuestión de derecho debatida, y no caben dentro de ella, tal como lo han resuelto las Salas citadas de la Cámara de Apelaciones del Trabajo, otras cuestiones que no se ajustan a la citada finalidad.