

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Francisco Rojas Cuevas

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es una autoridad laboral y su naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Además, es federal en los términos de la fracción XXXI del apartado “A” del artículo 123 constitucional. Es nacional, porque en cada entidad federativa de la República Mexicana se cuenta con la presencia de, por lo menos, una Procuraduría Auxiliar Federal de la Defensa del Trabajo.

Sus servicios son gratuitos y sus funciones fundamentales son las de brindar asesoría, recibir quejas por violación de las normas de trabajo, procurar arreglos conciliatorios y representar en juicio a los trabajadores, sus beneficiarios y los sindicatos.

Federal Proctorship for Labour Defence: Antecedents, Legal framework and Perspectives

Franciso Rojas Cuevas

The Federal Proctorship for Labour Defence is a laboral authority and its legal nature is that of a desconcentrated body from the Ministry of Labour and Social Security.

Moreover it is Federal according to the constitutional 123rd article, fraction XXXI, section A. It is National in that in every federal entity of the Mexican Republic, there is at least one Federal Auxiliary Proctorship for Labour Defence.

It is free and its duties are to give assistance, to receive complaints about violations to labour normativity, to set conciliatory arrangements and to represent the workers, beneficiaries and trade unions in trials.

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Francisco Rojas Cuevas

La procuración de justicia laboral se inscribe en el concepto general de la administración de justicia. Tiene, en el ámbito constitucional, su referencia en los artículos 13, 14, 16 y 17, en cuanto a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y que cualquier persona tiene derecho a que se le administre justicia pronta, expedita, completa e imparcial, todo ello en el marco general del cumplimiento de las garantías de audiencia y de legalidad.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, tal como lo dispone el Título Undécimo de la Ley Federal del Trabajo, es una autoridad laboral y su naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esta institución posee dos características esenciales: es federal y es nacional. Por mandato constitucional ha sido definida la competencia federal de las autoridades del trabajo incluida, desde

luego, esta Procuraduría. Así lo dispone la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

En cambio, su carácter nacional se lo otorga la presencia actual de 69 procuradores auxiliares en 46 localidades del país, abarcando una extensión considerable de su territorio. Desde luego, cabe señalar que en cada entidad federativa de la República Mexicana se cuenta con la presencia de, por lo menos, una Procuraduría Auxiliar Federal de la Defensa del trabajo.

I. Antecedentes de la PROFEDET

I.1. Ley Federal del Trabajo de 1931

Durante más de catorce años el artículo 123 Constitucional careció de una ley reglamentaria. Es hasta el 18 de agosto de 1931 que se promulga la Ley Federal del Trabajo, en cuyo Título Octavo se ocupa de lo relativo a las auto-

ridades del trabajo y su competencia, incluyendo en la fracción III del artículo 334, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Por su parte, en el Capítulo VIII del referido Título, en los artículos del 407 al 413, se ubican las disposiciones pertinentes a esta institución planteándose, desde entonces, la posibilidad de la coexistencia de procuradores del trabajo de competencia local y federal, al conferirse al Ejecutivo de la Unión y a los gobernadores de los estados la facultad de nombrar el número de procuradores que estimaran necesarios para defender los intereses de los asalariados.

El objeto de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que se conserva sustancialmente en los mismos términos a la fecha, era:

I. 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 motivo del contrato de trabajo.

II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador, y

III. Cuidar de que la justicia que administran los tribunales del trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de la Ley, para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

Al igual que en la Ley vigente, se disponía la gratuidad de los servicios prestados por las procuradurías, así como la obligación de las autoridades de proporcionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones.

También, pero con redacción diferente, estaba prevista la posibilidad de que se expidieran reglamentos relativos a las procuradurías.

La Ley de 1931, en el artículo 411, estipulaba la facultad de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para arreglo de sus diferencias o conflictos, haciéndose constar los resultados obtenidos en actas autorizadas por el funcionario que corresponda.

Finalmente, de particular interés resulta el texto del artículo 410 que facultaba a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, por conducto del Secretario

del Trabajo y Previsión Social o de los gobernadores de los estados, para hacer uso de las vías de apremio establecidas por la Ley, para el cumplimiento de los acuerdos dictados en el ejercicio de sus funciones.

De manera similar a la Ley vigente, los medios de apremio, que se contenía en el artículo 474, eran el auxilio de la fuerza pública, multa, que en ese tiempo era hasta de mil pesos, y arresto por 36 horas.

I.2 Reglamento de 1933

Con fecha 11 de septiembre de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, expedido por el entonces Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, apoyado en el artículo 413 de la Ley Federal del Trabajo.

El referido reglamento contenía tres Títulos. El primero destinado en general a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el segundo al personal y el tercero a las responsabilidades.

El en Capítulo I del Título Primero se contenía el objeto de la Procuraduría, que básicamente es el mismo que el señalado por la Ley.

En el Capítulo II se normaba la Organización y Funcionamiento de la Procuraduría, siendo interesante mencionar que se distinguían dos secciones: la técnica y la administrativa, ésta última integrada por el personal que autorizara el presupuesto de egresos.

En el caso de la sección técnica, se mencionaba un Procurador General, un Procurador sustituto del Procurador General, procuradores auxiliares, procuradores auxiliares foráneos, un Perito Médico, Jefe de Sección Médica de la Procuraduría, dos médicos auxiliares de la propia sección y los médicos inspectores que requirieran las necesidades de los procuradores foráneos.

Por lo que toca al funcionamiento de la Procuraduría, se planteó el principio de que debe ser a solicitud de parte, por comparecencia o por escrito, sin requerir formalidad alguna.

II. Marco normativo

Los principios, normas e instituciones del trabajo en México se encuentran fundamentalmente en el artículo 123 Constitucional.

En el caso de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, si bien no se mencio-

na de manera expresa en el texto constitucional, en este se contienen las normas que rigen su actuación y definen el ámbito de competencia federal. Así, por ejemplo, independientemente de los derechos fundamentales del trabajador, la fracción XX establece la existencia de las juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos jurisdiccionales ante los que tiene que actuar la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; en tanto que la fracción XII consigna la opción básica de los trabajadores para ejercitar sus acciones en caso de despidos. La fracción XXXI, por su parte, define con claridad el ámbito de competencia de las autoridades federales y, en ese sentido, a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo le marca el tipo de trabajadores que le corresponde atender.

II.1. Ley Federal del Trabajo de 1970

El primero de mayo de 1970 entra en vigor la Ley Federal del Trabajo, que abroga a la anterior de 1931.

En esta Ley, en su Título Once, se contiene lo relativo a las autoridades del trabajo y servicios sociales y se enlistan dichas autoridades en el artículo 523, el que recoge las diferentes modificaciones que en cuanto a su denominación o funciones fueron sufriendo diversas entidades del sector laboral,

incorporándose una nueva dependencia de la administración pública federal que no estaba incluida, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde luego, se conserva a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como autoridad.

En el Capítulo III de este Título, artículos 530 a 536, se norma lo relativo a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

En cuanto a las funciones, o el objeto, como lo denominaba la Ley de 1931, se mantienen básicamente las mismas, con algunas variantes:

La representación o asesoría se amplía para todas las cuestiones que se relacionan con la aplicación de las normas de trabajo, a diferencia, como lo comentamos, de la limitación de la anterior ley, que hablaba de las diferencias y conflictos de los trabajadores o sindicatos con los patronos con motivo del contrato de trabajo.

La interposición de los recursos subsiste en los mismos términos y se incorpora en la fracción III del artículo 530 lo que antes estaba en un artículo especial, referente a la función conciliatoria y las actas autorizadas.

La Ley actual incorpora como novedad los requisitos para ocupar el cargo de Procurador General y para ser designados procuradores auxiliares.

Se mantiene la disposición fundamental del carácter gratuito de los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la obligación de las autoridades de proporcionarle los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, prevé la expedición de las normas reglamentarias para precisar las atribuciones y deberes de la Procuraduría.

Adicionalmente, vale la pena mencionar lo dispuesto por el artículo 691 de la Ley que implicó una novedad respecto de la Ley de 1931, que prevé que los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer en juicio sin necesidad de autorización alguna, pero si no están asesorados, la Junta deberá solicitar la intervención de la Procuraduría y si se trata de menores de edad, la Procuraduría debe designarle un representante.

También cabe referir la intervención de la Procuraduría que plantean los artículos 772, 774 y 775 para la continuación del proceso y evitar la caducidad, así como en los casos de muerte del trabajador con juicio interpuesto.

Particularmente, el artículo 772 es de especial interés, puesto que constituye una excepción al principio planteado en la fracción I del artículo 530 de que la intervención de la Procuraduría debe ser a petición de parte y, en este caso, para evitar un perjuicio a un trabajador, aun cuando cuente con el patrocinio de un abogado particular pero que ha dejado de promover en un lapso de tres meses, la Junta notifica a la Procuraduría para que brinde asesoría legal al trabajador en este sentido.

II.2. Reglamento de 1975

El 2 de junio de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que abraza tácitamente el ordenamiento de 1933.

Un aspecto fundamental para la Procuraduría es su transformación, de una unidad administrativa del sector central, en un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Reglamento vigente tiene 24 artículos, distribuidos en cinco capítulos, frente a los 64 artículos de que se componía el anterior.

En el Capítulo I, de Disposiciones Generales, que comprende sólo el artículo primero, se precisa la naturaleza ju-

ridica de la Procuraduría y se definen sus funciones.

Dos de ellas son las fundamentales por su carácter permanente en los actos de la institución: las facultades de asesoría y representación de los trabajadores y sindicatos y la función conciliatoria. Sin embargo, cabe mencionar otras más que están previstas para la institución.

Tal es el caso de la facultad de prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales y la denuncia en la vía administrativa o jurisdiccional de la falta o retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades.

Denunciar al pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las juntas especiales al pronunciar sus laudos.

Denunciar ante el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como ante el Jurado de Responsabilidades de los Representantes, el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la justicia laboral, para que aquéllos procedan con arreglo a derecho.

Por último, está prevista la facultad de coordinar funciones con todas las autoridades laborales del país, especialmente con las Procuradurías de la Defensa del Trabajo que operan en cada uno de los estados, a efecto de establecer criterios comunes para la defensa eficaz de los derechos de los trabajadores, pudiendo celebrarse los convenios de colaboración correspondientes, con respeto a la esfera de competencia de cada una.

En el Capítulo II se establecen los órganos de la Procuraduría, en tanto que en el III se norman las atribuciones. En el Capítulo IV, se regula el procedimiento, se establecen las líneas generales para los arreglos conciliatorios y para el ejercicio de las acciones legales que correspondan.

Finalmente, en el Capítulo V se señalan los impedimentos y las responsabilidades para los procuradores auxiliares y funcionarios de la Procuraduría.

II.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución General de la República, la administración pública federal podrá ser centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el

Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación.

Esta ley reglamentaría del artículo 90 Constitucional es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 26 relaciona las dependencias del Poder Ejecutivo, incluida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El artículo 40 de la Ley asigna a esta Secretaría los asuntos cuyo despacho le corresponden y en su fracción XII se establece, de manera expresa, la facultad de dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

La misma Ley Orgánica preceptúa, en el artículo 17, que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, los que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En el artículo 18 de la propia Ley se estipula que en el reglamento interior de cada Secretaría, que será expedido

por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas.

II. 4. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

El 14 de abril de 1997 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que vino a abrogar el anterior de diciembre de 1990.

En su artículo segundo se relacionan los servidores públicos, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, incluyéndose al final a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Por su parte, el artículo quinto establece el principio general de que la representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde originalmente al Secretario, por lo que es a él a quien compete, en principio, la dirección y coordinación de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

El artículo 29 señala que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es un órgano desconcentrado de la Secre-

taria, con las facultades que le confieren la Ley Federal del Trabajo, las demás disposiciones reales y reglamentarias aplicables, así como su reglamento.

En este precepto se condensa de manera muy clara lo que constituye el marco normativo de la PROFEDET.

II.5. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Como es del dominio público, nuestro país suscribió con los gobiernos de Canadá y de los Estados Unidos de América, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido por sus siglas TLC. En dicho instrumento internacional no quedaron previstas diversas cuestiones de especial interés, por lo que se hizo necesario para la firma del Tratado establecer acuerdos paralelos, uno de ellos el de cooperación laboral.

En el apartado de obligaciones de este acuerdo, se estipuló el compromiso general de cada parte de garantizar que sus leyes y reglamentos prevean altas normas laborales, congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad.

Asimismo, en un punto específico se establecen garantías procesales, consistentes en que los procedimientos ante

los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes.

Una de las medidas gubernamentales que se adoptan para la aplicación efectiva de la legislación laboral, es la de proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje.

Para nosotros resulta de especial interés el texto del artículo 5 apartado 6 del acuerdo, que señala que cada parte podrá, por los medios apropiados, establecer o mantener oficinas para la defensa del trabajo, que representen o asesoren a los trabajadores o a sus organizaciones.

El gobierno mexicano, como uno de los medios de cumplir las obligaciones asumidas en este acuerdo, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se dio a la tarea de crear nuevas juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en diversos sitios del territorio nacional donde no había y se requería su existencia, provocando, en consecuencia, la instalación de las correspondientes procuradurías auxiliares foráneas.

Debe recordarse que el artículo 133 constitucional, establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la

Unión que emanen de ella, y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.

De aquí deriva la obligatoriedad y, desde luego, la importancia del acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

III. Estructura actual

De acuerdo con las funciones básicas que tiene encomendadas, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo cuenta con dos procuradurías auxiliares generales que se ocupan, en el Distrito Federal, de atender, una lo relativo a la asesoría, conciliación y quejas, y la otra lo que corresponde a defensoría y conflictos.

Toda vez que, como ya se expresó, la Procuraduría tiene 46 procuradurías auxiliares federales en el país, cuenta también con una Procuraduría Auxiliar General de Asuntos Foróneos, responsable de coordinar y supervisor el funcionamiento de dichas procuradurías.

Para el manejo y control de todas las cuestiones de índole administrativa, la

Procuraduría cuenta además con una Secretaría General.

Con el propósito de aprovechar la gran difusión de la *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, se considera oportuno proporcionar los siguientes datos:

1. Ubicación de las procuradurías auxiliares federales de la Defensa del Trabajo en el territorio nacional:

1. Acapulco, Gro.	7. La Paz, B.C.S.
2. Aguascalientes, Ags.	8. Mazatlán, Sin.
3. Campeche, Camp.	9. Mérida, Yuc.
4. Cananea, Son.	10. Mexicali, B.C.
5. Cancún, Q. Roo	11. Cd. Guadalupe, N.L.
6. Cd. Del Carmen, Camp.	12. Morelia, Mich.
7. Cd. Juárez, Chih.	13. Oaxaca, Oax.
8. Cd. Victoria, Tamps.	14. Orizaba, Ver.
9. Coatzacoalcos, Ver.	15. Pachuca, Hgo.
10. Colima, Col.	16. Parral, Chih.
11. Cuernavaca, Mor.	1. Poza Rica, Ver.
12. Culiacán, Sin.	2. Puebla, Pue.
13. Chetumal, Q. Roo	3. Querétaro, Qro.
14. Chihuahua, Chih.	4. Saltillo, Coah.
15. Chilpancingo, Gro.	5. San Luis Potosí, S.L.P.
16. Durango, Dgo.	6. Tampico, Tamps.
1. Ensenada, B.C.	7. Tepic, Nay.
2. Guadalajara, Jal.	8. Tlaxcala, Tlax.
3. Guanajuato, Gto.	9. Toluca, Méx.
4. Guaymas, Son.	10. Torreón, Coah.
5. Hermosillo, Son.	11. Tuxtla Gutiérrez, Chis.
6. Jalapa, Ver.	12. Veracruz, Ver.
	13. Villahermosa, Tab.
	14. Zacatecas, Zac.

II. En el periodo enero-diciembre de 1997, la Procuraduría proporcionó 45,966 consultas, realizó 7,376 conciliaciones e intervino en 10,117 juicios, promoviendo 1,345 amparos.

Con motivo de las conciliaciones se obtuvo a favor de los trabajadores atendidos la cantidad de \$20,680.037.61 en las procuradurías foráneas y \$3,328.003.84 en el Distrito Federal.

Como logros económicos derivados de los juicios interpuestos, en las procuradurías foráneas se logró a favor de los trabajadores la cantidad global de \$21,211.702.31 y en el D.F. la de \$12,150.317.31

Es decir, en el año de 1997, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, al realizar su labor de gestoría y representación de los trabajadores obtuvo para ellos la cantidad total global de \$57,370.061.07

Una actividad a la que se ha dado una atención especial es la relativa al servicio médico legal para los trabajadores, que consiste en la revisión que se hace para formular un dictamen médico, que apoye el ejercicio de las acciones regales que procedan en favor de los trabajadores. En el año de 1997 se dieron 4,560 consultas médicas y se concluyeron 4,422 dictámenes.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se encuentra inmersa en un proceso de fortalecimiento que parte de la revisión de su estructura y objeto, de sus procedimientos y del nivel de conocimientos y experiencias de su personal.

Por esta razón, se ha impulsado la capacitación a todos los niveles: se ha apoyado la incorporación de sistemas de cómputo para el manejo de las actividades sustantivas y la profesionalización de los procuradores auxiliares. Se ha celebrado una Primera Reunión Nacional de Procuradurías Auxiliares Federales y se tienen programadas otras más de carácter regional, como preparatorias de una Segunda Reunión Nacional para 1998. Se ha implantado un curso de inducción para los procuradores auxiliares de nuevo ingreso y se vienen depurando criterios y procedimientos para la mejor atención de los trabajadores.

Mediante la celebración de los convenios respectivos con los centros de educación superior, se tiene previsto respaldar y promover el servicio social de estudiantes de derecho, para contribuir a su formación profesional, pero también para integrar un inventario de personas que haga posible la incorporación, en su momento, de elementos capacitados jurídicamente pero, además, con una identidad clara con los fines de la Institución.

Se tiene determinado mantener una mayor presencia de las autoridades centrales de la institución en cada una de las procuradurías foráneas y se reforzará la colaboración y apoyo de éstas con los demás integrantes del sector laboral federal en cada una de las localidades donde actúe la Procuraduría.

La labor de gestoría y representación que realiza la Procuraduría se trata de realizar permanentemente mediante la defensa enérgica pero razonada de los derechos de los trabajadores, privilegiando la conciliación antes que el enfrentamiento y dirimiendo las controversias con estricto apego a los procedi-

mientos jurídicos, buscando siempre ser contendientes respetuosos de los demás y respetados y reconocidos por la seriedad y solvencia profesional de las acciones realizadas.

En esta institución, el objetivo prioritario de procurar justicia laboral en todos los ámbitos de la República, tiene un significado muy preciso, que atiende al apego al derecho, a la solidaridad con los trabajadores, a la vocación de servicio y al deseo de aportar un esfuerzo honrado, permanente y cabal en la tarea nacional de conformar un México más libre y más justo.