



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho Maestría en

DERECHO

Opción de titulación  
**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en  
DERECHO

**Presenta:**  
LETICIA RIVAS GARCIA

Dirigido por:  
M. EN C. J. SONIA AIDEE FUENTES BURGOS

M. en C.J. Sonia Aidée Fuentes Burgos  
Presidente

M. en D. Agustín Martínez Anaya  
Secretario

M. en A.P.E.M. Gerardo Alan Díaz Nieto  
Vocal

M. en D. Itza Livier García Sedano  
Suplente

M. en C. J. Diana Olvera Robles  
Suplente

~~Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez~~  
Director de la Facultad

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
FEBRERO 2019



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales  
de Información



Ley que reforma la ley de los trabajadores del Estado  
de Querétaro del 10 de diciembre de 2015. Análisis de  
inconstitucionalidad.

**por**

Leticia Rivas García

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

**Clave RI:** DEMAC-161015

## INTRODUCCIÓN

El 9 de agosto del año 1973 fue promulgada la Ley que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro, en la que quedan asentados los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes del Estado y Municipios. Después de esta Ley no se habían realizado modificaciones sustantivas, aunque catorce años después se promulga la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios en la que se puntualizan las manifestaciones suscritas en los artículos de la Ley que le antecede y en el año 2009 se promulga la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro vigente y con modificaciones en el año 2012, con el objeto, de establecer mecanismos mediante los cuales se respeten las garantías de previsión social, de las que gozan los trabajadores al servicio del Estado de Querétaro, principalmente los derechos a la pensión y/o jubilación.

Después de treinta y dos años de haberse promulgado la Ley cuyo principal objetivo fue la protección de los derechos de los trabajadores, llega la iniciativa de Ley que el 25 de noviembre de 2015 fue enviada a la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro por el Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro y que pretende en ese momento Reformar y Adicionar diversas disposiciones a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios.

La Ley publicada el 20 de marzo de 2009, brinda protección a los derechos de los trabajadores otorgando el derecho a la jubilación por antigüedad laboral, sin importar la edad y con el sueldo logrado por cada uno, sin importar el límite, porque en sus artículos 136 y 137 establece que podrán jubilarse los trabajadores al cumplir treinta años de servicios, cualquiera que sea su edad y que la jubilación será al cien por ciento del sueldo que en ese momento se esté devengando. La reforma propone en sus artículos 136 y 137, una modificación consistente en otorgar la jubilación a los treinta años de servicio, una vez cumplidos los sesenta años de edad

y por otro lado limita el pago al promedio de los ingresos obtenidos durante los últimos sesenta meses, sin exceder los cuarenta y dos mil pesos mensuales.

Se considera que la reforma de 2015 vulnera los derechos de equidad, e irretroactividad de la ley. El derecho de equidad, entendiéndolo en el sentido de dar a cada uno lo que le corresponde, se vulnera al establecer un tope en el monto de las jubilaciones, porque habrán trabajadores que podrán jubilarse con un 100% de sus ingresos mensuales, mientras que otros, se verán disminuidos en el ingreso mensual que perciben; el derecho de irretroactividad se vulnera ya que es un principio fundamental la no aplicación retroactiva de la Ley en perjuicio de persona alguna. También se considera que la mencionada reforma cae en inconstitucionalidad ya que no preserva la supremacía de la Constitución en cuanto a equidad e irretroactividad.

Como ha escrito Castán Tobeñas, la equidad, a diferencia de la justicia, toma en cuenta un sentido humano que debe tener el Derecho, prevaleciendo frente a las consideraciones normales y regulares, la circunstancia del caso concreto.<sup>1</sup>

Por otra parte, la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la figura de la acción de inconstitucionalidad, y en el artículo 14 de la misma, establece en su primer párrafo que: “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”<sup>2</sup>.

Se considera que en el caso de las modificaciones a la Ley de marzo de 2009 en sus artículos 136 y 137 es que se incurre en total inconstitucionalidad en perjuicio de los trabajadores en activo antes de esta reforma, ya que ellos al celebrar su contrato laboral antes de diciembre de 2015, crearon una situación jurídica concreta en cuanto a jubilaciones, que no debería eliminar sus derechos por las modificaciones mencionadas.

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Jurídica (Sitio Web)

[www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/equidad/equidad.htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/equidad/equidad.htm)

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, artículo 105 (última reforma publicada 27 de agosto de 2018), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Por lo anterior el objetivo de este trabajo es analizar la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro para demostrar la afectación de sus derechos constitucionales de igualdad, equidad e irretroactividad de la ley, en el tema de pensiones y jubilaciones.

Para lograr el mencionado objetivo, en el capítulo primero realizaremos un seguimiento a la historia desde la primera Ley publicada hasta la Ley que se tomó como base para realizar la reforma motivo de la investigación; en el capítulo segundo se señalarán las inconsistencias que dan lugar a la violación de derechos de los trabajadores; finalmente, en el capítulo tercero, se explicará mediante una postura crítica que la Ley de los Trabajadores del Estado incurre en inconstitucionalidad en sus artículos 136 y 137, del capítulo X.

La investigación se basa en el análisis de las modificaciones que ha sufrido la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, desde su concepción hasta la vigente. Se indaga dentro de la iniciativa, la razón de las modificaciones al Título Décimo: De la Jubilación y de las pensiones por vejez y muerte, en su Capítulo Segundo, particularmente los artículos 136 y 137, los cuales establecen los años de servicio y el porcentaje de sueldo que darán como resultado el monto a pagar al trabajador cuando solicite su derecho de jubilación.

Es de suma importancia para la autora de esta tesis la realización de esta investigación, porque la reforma y consecuente acción de inconstitucionalidad, repercute directamente en mi persona, por lo que agradezco al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, la oportunidad que me brinda de expresar mi posicionamiento a través de este medio.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro**

#### **1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

El 9 de agosto del año 1973 fue publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley que norma el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, de los Ayuntamientos, de las Empresas y Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro, para regular adecuadamente la situación jurídica de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado y sus diferentes instituciones, al no resultar evidente su ubicación dentro de las reglas genéricas del apartado "A", del Artículo 123 Constitucional ni dentro de las reglas especiales contenidas en el apartado "B" del mismo precepto legal, estableciendo normas respecto a las cuestiones especiales que se derivan de ésta también especial relación laboral.<sup>3</sup>

A partir de la reforma del Artículo 115 Constitucional de fecha 3 de febrero de 1983, este precepto en su Fracción IX otorga facultades a las legislaturas de los estados para que, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislen sobre las relaciones de trabajo entre los estados y sus Trabajadores. Esta facultad expresa tiene el propósito de evitar las contradicciones y discusión hacia el respeto de los derechos de los trabajadores puesto que antes de la vigencia de esta reforma se encontraban diversos criterios en las entidades federativas para regular la relación de trabajo con sus servidores.

Así, la facultad de los estados de legislar en materia laboral para sus trabajadores se unifica con las bases mínimas establecidas en el Artículo 123 Constitucional, que establecen los principios de estabilidad en el empleo, protección al salario, seguridad social y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, por lo que las Leyes estatales correspondientes deberán atender a

---

<sup>3</sup> Periódico oficial del gobierno del estado, La Sombra de Arteaga, agosto 27 de 1987 (No.35).

los mencionados principios, en beneficio de los Trabajadores al Servicio de los Estados y de los Municipios, con lo cual se asegura la justicia social para los mismos.

Como consecuencia, el 27 de agosto de 1987, se publica en el periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, como estructura jurídica que dotó al estado de Querétaro de una adecuada regulación para los trabajadores al servicio del gobierno, los municipios, instituciones, empresas u organismos descentralizados del Estado y Municipios, contar con la debida protección de sus derechos. Esta Ley publicada el 27 de agosto de 1987, estuvo vigente durante casi 22 años.

El 20 de marzo de 2009, se publicó la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, la cual en sus considerandos expresa el reconocimiento de estos trabajadores como sujetos de una relación laboral, en su concepción como parte de una importante relación jurídica “Estado-Patrón-Trabajador”, con las consecuencias y efectos legales que dicha relación implica. Al reconocer esta relación, la Ley de los Trabajadores del Estado, también reconoce la necesidad ineludible de establecer el marco jurídico adecuado para regular su relación con sus trabajadores, por lo cual se consagraron los derechos de los trabajadores del Estado, dentro del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Sexto denominado "Derecho del Trabajo y de la Previsión Social", integrado por los principios básicos que rigen las relaciones laborales y los derechos fundamentales de los trabajadores.

En 1960, mediante una reforma al artículo 123 de nuestra Constitución, se adiciona dicho precepto el apartado “B”, que establece normas para los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito y territorios federales, algunas de éstas tienen naturaleza especial, pues su objeto es regular situaciones jurídicas que sólo ocurren entre el Estado y sus trabajadores, como las relativas a la designación del personal, fijación de salarios con base en los presupuestos de egresos, escalafón,

autoridades jurisdiccionales, trabajadores de confianza, entre otras que atienden a la especial naturaleza de la mencionada relación laboral.<sup>4</sup>

En la Ley de los Trabajadores del Estado del 20 de marzo de 2009, se dejan a salvo los derechos adquiridos con la anterior ley del 27 de agosto de 1987, en cuanto a aquello que al trabajador le convenga, lo cual se manifiesta en sus artículos tercero y cuarto transitorios, que expresan respectivamente, que la promulgación de esta Ley de ninguna manera implica que los trabajadores pierdan sus derechos adquiridos con anterioridad y que las disposiciones contenidas en esta Ley no impiden que los trabajadores adquieran con posterioridad beneficios sindicales que impliquen mejorar las prestaciones socio-económicas y condiciones de trabajo, como también revisar y subsanar su contenido en favor de los trabajadores, además de manifestar que lo anterior podrá realizarse mediante convenios entre sindicato y el gobierno y demás entidades.<sup>5</sup>

El 2 de marzo del 2012, se publica en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro cuyo propósito fundamental es precisar los derechos referentes a pensiones y jubilaciones dentro de los artículos 127, 128, 133, 146, 148 y 149-Bis. En los considerandos de dicha Ley se dice que el trabajador es sujeto de derechos sociales los cuales deben buscar un equilibrio entre el Estado y el trabajador; y en consecuencia, el Estado debe emitir una normatividad que permita garantizar el goce de aquéllos, mediante mecanismos que promuevan la protección del trabajador como integrante de un grupo social que se considera en desventaja, dando, así, un sentido humanitario al término de justicia. También se hace referencia a la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1947, que desde entonces estableció los derechos relativos a las pensiones y jubilaciones de los empleados públicos Menciona además que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil y en sus artículos 115 y 116, señala que las relaciones de trabajo

---

<sup>4</sup> La Sombra de Arteaga, *Op. cit.*, (No. 35)

<sup>5</sup> *Ibidem.*

entre los municipios y los Estados con sus respectivos trabajadores, deberán regirse por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la misma, en cuyo Apartado B, se establece lo relativo a la seguridad social y los correspondientes derechos a la jubilación o pensión de los trabajadores.<sup>6</sup>

Conforme a lo dispuesto en la Carta Magna, la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro regula las relaciones laborales entre el Estado y los Municipios con sus trabajadores; en tal sentido, refiere que tiene este carácter "...toda persona física que preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, por el servidor público facultado legalmente para hacerlo, o por el hecho de figurar en las nóminas o listas de raya de los trabajadores al servicio del Estado"; derivado de ello, quedan determinadas como prerrogativas de los trabajadores y de sus beneficiarios, las de poder gozar del derecho a la jubilación o pensión, cuando se haya cumplido con los requisitos correspondientes, y define la figura de la prejubilación o pre pensión, como "...la separación de las labores del trabajador que cumple con los requisitos para jubilarse o pensionarse, en el que se pagara el ciento por ciento del sueldo y quinquenio mensuales en el caso de jubilación o en su caso el porcentaje que corresponda tratándose de pensión", y señala, además que el pago por concepto de prejubilación o pre pensión, se realizará a partir del momento en que sea otorgada la misma y hasta el momento en que surta efectos la publicación del decreto de jubilación o pensión por vejez, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", considerando lo anterior expuesto se hace necesario reformar el artículo 148 y adicionar un artículo 149 Bis, a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, con el objeto de establecer mecanismos mediante los cuales se respeten las garantías de previsión social, de las que gozan los trabajadores al servicio del Estado de Querétaro.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Periódico oficial del gobierno del estado "La Sombra de Arteaga", marzo 2 de 2012 (No.12).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

El 10 de diciembre del 2015, se publica en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, en la que se modifican entre otros, los artículos 136 y 137, motivo de nuestra investigación. Las consecuencias de esta modificación las comentaremos en nuestro siguiente capítulo.

## 1.2. MARCO TEÓRICO.

### Principios de equidad e irretroactividad de la Ley.

En nuestra investigación consideramos que los artículos 136 y 137 de la Ley de los Trabajadores del Estado vulneran los principios de equidad e irretroactividad, al establecer condiciones desproporcionales, referentes a la edad y a los años de servicio para el acceso a la jubilación.

Se considera apropiada para efecto de este trabajo, la definición de equidad que ofrece Aristóteles, quien menciona que la equidad es la Justicia aplicada al caso concreto. Muchas veces la rigurosa aplicación de una norma a los casos que regula puede producir efectos secundarios. Es muy acertada esta definición en nuestra investigación, puesto que estamos tratando de demostrar los efectos secundarios que en el caso de la rigurosa aplicación de las reformas a la ley, éstas resultan en perjuicio de los trabajadores.

El uso de la equidad debe estar preparado de acuerdo con el contenido literal de la norma, teniendo en cuenta la moral social vigente, el sistema político del Estado y los principios generales del Derecho. El gran jurista romano, Cicerón, consideró a la equidad como fuente del derecho, permitiendo a éste superar los inconvenientes de no adecuarse la norma al caso concreto, por haber evolucionado las costumbres, adecuándolo en el logro del valor justicia, que no puede privar a los individuos de sus derechos esenciales..<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La equidad. (Documento web), <https://derecho.laguia2000.com/parte-general/la-equidad> 5 de noviembre de 2018.

El principio de no retroactividad de la ley es un derecho fundamental de seguridad jurídica, que prohíbe a la autoridad emitir o aplicar una disposición jurídica de nueva creación, a situaciones o hechos acontecidos previamente a la entrada en vigor de la misma y que van en perjuicio de situaciones o derechos adquiridos. La prohibición de dar efectos retroactivos a las leyes, se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución y se traduce en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicables a los hechos ocurridos durante su vigencia.<sup>9</sup>

Conceptos.

Con el propósito de facilitar la comprensión de nuestra investigación, a continuación se ofrecen los conceptos más utilizados dentro de los capítulos que conforman este trabajo:

Cuando hablamos de “Jubilación”, nos estamos refiriendo al sujeto que pasa de ser un trabajador activo a un estatus de trabajador inactivo con la consiguiente suspensión de la actividad laboral, sin embargo, continúa en una nómina, ejerciendo presupuesto y conservando derechos establecidos en las leyes que lo protegen. La jubilación conlleva el derecho a recibir un pago mensual establecido en la Ley.

Al mencionar “Ley” estamos invocando la Ley de los Trabajadores del Estado.

Los “Derechos adquiridos” son los Derechos establecidos en las diversas Leyes emitidas en un periodo que permite al trabajador, por encontrarse en los supuestos, de gozar de las disposiciones allí contenidas.

Cuando mencionamos “Equidad”, debemos entender que es una forma justa de dar a cada gobernado lo que le corresponde.

---

<sup>9</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, 28ª. edición, D.F., México, Editorial Porrúa, 1996, págs. 506-507.

A los procedimientos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general –ley, decreto o reglamento– o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales, los nombramos “acción de Inconstitucionalidad”.<sup>10</sup>

La “seguridad jurídica” se refiere a la certeza que tienen los gobernados, es decir, los individuos, de que su persona, su familia, sus pertenencias y derechos estén protegidos por las diferentes leyes y sus autoridades, y en caso de que se tenga que llevar a cabo un procedimiento legal, éste sea realizado según lo establecido en el marco jurídico.<sup>11</sup>

Para Mario de la Cueva, la “Constitución es la norma jurídica fundamental que contiene los principios básicos de la estructura del Estado y sus relaciones con los particulares”. Como definición enunciativa del contenido de una Constitución, parece omitir a los derechos fundamentales que debe consagrar para hacer obligatorio su respeto, los cuales, además, configuran una limitación al ejercicio del poder por el simple hecho de encontrarse en la Constitución.<sup>12</sup>

Uno de los temas más controvertidos en el Derecho constitucional y particularmente en su interpretación estriba en la posibilidad de que un artículo, producto de una reforma constitucional, se oponga a los valores y principios de nuestra Carta Magna. Dicho en otras palabras, que exista la posibilidad de que haya

---

<sup>10</sup> Glosario, Suprema Corte de la Nación (Documento Web).  
<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/Glosario.aspx>  
12 de octubre de 2018

<sup>11</sup> Cómo citar: "Seguridad jurídica". (Documento Web).  
<https://www.significados.com/seguridad-juridica>  
9 de noviembre de 2018

<sup>12</sup> Archivos, Universidad Nacional Autónoma de México, (Documento Web).  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/6.pdf>  
28 de noviembre de 2018.

artículos contradictorios dentro de la propia ley fundamental por razón de su contenido, y por tanto, estén viciados de inconstitucionalidad.<sup>13</sup>

Jurisprudencia.

Sobre la retroactividad, el Pleno de nuestro Alto Tribunal ha adoptado, fundamentalmente, dos teorías: la clásica, relativa a los derechos adquiridos que es cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario, en este caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; la segunda teoría son expectativas de derecho, es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado, en este caso el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio. Estos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte y establecen que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial puesto que la Ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos'.<sup>14</sup>

En el 2001, el Pleno definió un nuevo método para determinar cuando estamos frente a un conflicto de normas en el tiempo señalando que para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia,

---

<sup>13</sup> ALLIER Campuzano, Jaime. *Inconstitucionalidad de normas constitucionales*, Consejo de la Judicatura Federal. (Documento Web).

<https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/3%20Jaime%20Allier%20Campuzano%20Pag%2057-67.pdf>

12 de octubre de 2018

<sup>14</sup> Tesis aislada, Amparo en revisión 1981/55, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, primera parte CXXXVI, p. 80.

de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya

realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.”<sup>15</sup>

Las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han participado del tema, y al respecto emitieron tesis jurisprudenciales que constriñen al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a no aplicarlas retroactivamente, es así que conforme al criterio actual adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de irretroactividad, ésta protege al gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al constreñir al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a las demás autoridades a que no las apliquen retroactivamente, pues la intención del Constituyente en dicho precepto, fue prever de manera absoluta, que a ninguna ley se le diera efecto retroactivo, sin atender a si dicho efecto nace de la aplicación de la ley por las autoridades, o a si la ley por sí misma lo produce desde el momento de su promulgación, pues resultaría incongruente admitir que el amparo proceda contra las leyes y se niegue cuando se demuestre que sus preceptos, automáticamente vuelven sobre el pasado, lesionando derechos adquiridos.”<sup>16</sup>.

Este criterio se complementa con el emitido en la Segunda Sala, tesis jurisprudencial en el que transcribe que el análisis de la retroactividad de las leyes

---

<sup>15</sup> Tesis P./J. 123/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV*, Novena Época, octubre de 2001, p. 16.

<sup>16</sup> Tesis 1a. /J. 50/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII*, Novena Época, septiembre de 2003, p.126.

requiere el estudio de los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de la constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor.”<sup>17</sup>

Al respecto, destaca que el análisis de retroactividad de las leyes conlleva al estudio de los efectos que una hipótesis jurídica tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos. Es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de constitucionalidad se avoca a determinar si una disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo las mencionadas situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo, a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo primero constitucional, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas.

A diferencia de lo anterior, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias de ésta sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, es decir, sin

---

<sup>17</sup> Tesis de jurisprudencia 87/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio de dos mil cuatro.

afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada. En este caso, entonces, el tribunal de amparo se limita a constatar si un específico acto de autoridad de efectos particulares respeta las situaciones jurídicas que se concretaron o los derechos que el quejoso adquirió antes de la entrada en vigor de la norma aplicada; para lo cual, será necesario analizar, respecto del sujeto, qué situaciones se concretaron y qué derechos adquirió con anterioridad a la vigencia del precepto aplicado, lo que permitirá concluir si el acto concreto obra sobre el pasado.

En mi concepto, la equidad y la retroactividad son derechos constitucionales encaminados siempre a la justicia, dar a cada uno lo que le corresponde en derecho y en este caso que nos ocupa de las jubilaciones, los trabajadores que se contrataron antes de la reforma a los artículos 136 y 137 tienen el derecho pleno de que se respeten sus derechos adquiridos, evitando la retroactividad de la Ley reformada. De acuerdo con lo que menciona la tesis de jurisprudencia 87/2004, en este caso se analiza a los trabajadores contratados antes de la reforma a la Ley y los derechos adquiridos por este acto en el pasado, lo que permite concluir que esta situación obra en el pasado, resultando en que no se podrá aplicar la retroactividad de la Ley.

### 1.3. PROBLEMÁTICA.

A partir de la reforma a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, en virtud de las modificaciones a preceptos que regulan los derechos de los trabajadores en el tema de pensiones y jubilaciones, surge la problemática por la violación a los principios de equidad e irretroactividad de la Ley, que derivan en acciones de inconstitucionalidad.

Estos principios se vulneran, al intentar hacer retroactiva una disposición en perjuicio de los trabajadores que ya habían adquirido en primer lugar, el derecho a jubilarse a los treinta años de servicio, sin importar la edad y en segundo lugar,

porque ya habían adquirido el derecho a jubilarse con el 100% de su salario, sin considerar un tope.

Al considerarse en la Ley las reformas a los artículos 136 y 137, evidentemente se perjudica a los trabajadores que habiendo completado los treinta años de servicios, no han llegado a la edad de 60 años; en muchos casos y debido a que ingresaron a prestar sus servicios a los 18 años, les faltarían 12 años más de trabajo para aspirar a su jubilación. Y para el caso de los trabajadores que perciben un salario superior a los \$42,000.00 (cuarenta y dos mil pesos) resulta totalmente inequitativo limitar su jubilación al importe mencionado, mientras que los trabajadores que perciben un salario menor a ese importe, serán beneficiados con un porcentaje mayor cuando se jubilen.

Ante esta situación surge el problema, debido a que no se está considerando ninguna remuneración adicional para aquellos trabajadores que por no cumplir con el requisito de los 60 años cumplidos, deberán laborar en algunos casos, durante 12 años más, adicionales a los treinta que establece el artículo 136 de la Ley, para finalmente recibir el mismo porcentaje de sueldo que aquellos trabajadores que al cumplir los 60 años hayan laborado sólo treinta años, lo que resulta totalmente desproporcional y ausente de equidad.

## CAPITULO II

### REFORMA Y ADICIONES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

#### 2.1 COMPARACIÓN ENTRE LA LEY Y LA REFORMA.

El 10 de diciembre del 2015, se publica en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro. Argumentando en los considerandos que el otorgamiento de pensiones y jubilaciones se ha convertido en un tema controvertido y que el otorgamiento de pensiones o jubilaciones corresponde al reconocimiento de un derecho adquirido por los trabajadores burócratas con base en el tiempo acumulado durante el cual hayan prestado sus servicios en la administración pública estatal o municipal ocupando un cargo, empleo o comisión; menciona también que la sociedad reclama la falta de transparencia en el cómputo de la antigüedad de los trabajadores a los que se otorga pensión o jubilación, por lo que en consecuencia se crea el Registro de Antigüedad Laboral que será la base para la determinación de la antigüedad ante la solicitud de pensión o jubilación y establece la obligación de las Oficialías Mayores o equivalentes de los entes públicos de administrar el Registro. Otra demanda social y también causa de inconformidad, es el monto de las jubilaciones y pensiones burocráticas, sobre todo en comparación de los que se otorgan por las instituciones de seguridad social para la ciudadanía en general. Lo anterior en dos sentidos, primero porque se trata del ciento por ciento del salario que se perciba al momento de la jubilación y segundo porque los montos de algunos salarios son de los más elevados que perciben las personas asalariadas. Que por lo anterior, a partir de la vigencia de la reforma, el pago de jubilaciones o pensiones se realizará conforme a un salario "base" que será el promedio de los salarios percibidos por el trabajador en los últimos cinco años anteriores a la fecha que ésta se conceda. Y aunque se especifica que las reformas se realizan para estos efectos, se deja vislumbrar el motivo real de la reforma: evitar los abusos de los personajes que obtienen un cargo de elección, quienes conforme a la Ley de los Trabajadores del Estado, adquieren derechos a pensión y/o jubilación como

cualquier trabajador, y así lo expresan en los considerandos al establecer que la antigüedad se dictaminará por las Oficialías Mayores o equivalentes de los entes públicos, con base en las constancias del Registro, eliminando las que, en la actualidad, entregan los titulares de recursos humanos o de los órganos administrativos estatales y municipales, que muchas veces se cuestionan en su veracidad o las "constancias" firmadas por ex funcionarios a quienes "les consta" que el trabajador prestó sus servicios en una dependencia aunque no exista registro o constancia documental para acreditarlo, lo cual ha sido aceptado en virtud de la constante desaparición de documentación oficial sobre todo en los cambios de administración y que se determina con claridad el tratamiento que se dará al tiempo durante el cual se ejerza un cargo de elección, mismo que, con certeza jurídica, computará para la antigüedad laboral y que, ante el reclamo social y a efecto de evitar las distorsiones que pudieran presentarse por la naturaleza de dichos cargos, se determina que durante el desempeño de los mismos no se podrá solicitar u obtener pensión o jubilación al servidor público de que se trate; y concluye los considerandos tratando de dar cierta justificación que no considera la condición de la edad, sólo considera el tope en el monto de jubilación, diciendo que sin las reformas, la diferencia de esta prestación para el trabajador burócrata y los demás trabajadores, es injustificada y que si bien el pago que resulte será inferior al que se percibe, la reducción no es sustantiva como para afectar el nivel de vida del trabajador, aun considerando que el cambio de vida de un jubilado reduce los requerimientos económicos por la condición de vida que se asume como jubilado o pensionado, razón por la cual todos los sistemas de seguridad social en el mundo resultan en pagos inferiores a la cantidad percibida al momento de asumir dicha condición.<sup>18</sup>

Esta Ley modifica sustancialmente a su antecesora, como se menciona en el artículo único en el que se especifica que se reforman los artículos 1; 130; 131; 132; 133; 136; 137; 141 primer párrafo; 147 primer párrafo; 148 primero y último párrafos;

---

<sup>18</sup> Periódico Oficial del gobierno del estado, La Sombra de Arteaga, diciembre 10 de 2015 (No.92).

149; 149 Bis, primer párrafo; 150 y 151, y se adicionan los artículos 132 Bis y 150 Bis, todos ellos de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.<sup>19</sup>

A diferencia de las Leyes anteriores, esta última no deja a salvo los derechos previamente adquiridos de los trabajadores, al omitir dentro de los transitorios dicha manifestación, sin embargo, en la Ley vigente que ya incluye estas modificaciones, dentro del artículo tercero transitorio si se especifica: La promulgación de esta Ley de ninguna manera implica que los trabajadores pierdan sus derechos adquiridos con anterioridad.

A continuación se presenta una comparación de la Leyes de 2009 y su reforma de 2015:

Artículo de acuerdo con la Ley del 20 de marzo de 2009	Artículo de acuerdo con la Reforma del 10 de diciembre de 2015
Artículo 136. Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad.	Artículo 136. Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, en los términos de esta Ley, una vez cumplidos sesenta años de edad.
Artículo 137. La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al ciento por ciento del sueldo y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador haya disfrutado el último sueldo por haber solicitado su baja en el servicio.	Artículo 137. La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al promedio de la cantidad percibida como sueldo en los sesenta meses anteriores a la fecha que ésta se conceda y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador haya disfrutado el último sueldo por haber solicitado su baja en el servicio.

<sup>19</sup> La Sombra de Arteaga, *Op. cit.* (No. 12)

	<p>Para efectos del promedio a que se refiere el párrafo anterior, sólo se computarán los sesenta meses laborados en el ente público en el que se tramite o solicite la jubilación, siempre y cuando se acredite que al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que manifieste en su solicitud, se haya laborado en dicho ente público.</p> <p>El monto máximo de la jubilación posible será el equivalente a cuarenta y dos mil pesos mensuales.</p>
--	---

Elaboración propia. Fuente: Sombra de Arteaga, Ley publicada en el periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” el día 20 de marzo de 2012 (No.12), y Sombra de Arteaga, Ley publicada en el periódico oficial del Estado “la Sombra de Arteaga” el día 10 de diciembre de 2015.(No. 92).

En el cuadro se ve expresamente la modificación realizada, estableciendo en el artículo 136 la condición en edad de 60 años para poder adquirir el derecho a la jubilación y en el respectivo artículo 137 el tope en el monto a percibir cuando se adquiera el derecho a la jubilación; estas dos modificaciones sustanciales serán motivo de análisis profundo en nuestra investigación, como se aborda en el siguiente apartado.

## **2.2. ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 136.**

La modificación del artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro resulta violatoria al principio de equidad, si consideramos que, tal como se expuso en el capítulo I del presente trabajo, la equidad es dar a cada uno lo que le corresponda, porque la norma se adapta a una situación en la que está sujeta a

los criterios de igualdad y justicia. La equidad no sólo es una forma de interpretar la ley, también es una manera de impedir que la ley pueda, en algunos casos, perjudicar a algunas personas, direccionando la ley hacia lo justo en la medida de lo posible, y complementando y llenando los vacíos encontrados en ella, completando aspectos que la Ley no alcanza, para lograr que su aplicación sea menos rígida.

Y en la búsqueda de dar a cada uno lo que le corresponda, en el caso específico de una modificación de Ley, lo que puede resultar benéfico para alguna persona, resulta en perjuicio para otra. También se debe considerar que en algunas circunstancias la Ley busca el beneficio en la administración pública del gobierno, sin tomar en cuenta el perjuicio que resulta para el gobernado. En este sentido, aplicar la equidad es encontrar el equilibrio perfecto para que la ley logre dar a cada parte lo que le corresponda.

Con base en lo anterior, la equidad resulta vulnerada si consideramos además que en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los

contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

En este sentido, si “los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos” y “los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos”, lo que no lleva a sugerir que en el caso que nos ocupa, es inequitativo otorgar la jubilación una vez cumplidos los treinta años de servicio, condicionando al sujeto pasivo a que cumpla los sesenta años de edad; es inequitativo porque en algunos casos deberán contribuir de cinco a doce años adicionales más a los gastos públicos, a diferencia de otros que cumplan al mismo tiempo con los dos requisitos.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado se considera que el principio de equidad se vulnera por dos motivos. En primer lugar por la edad que amerita el derecho a jubilarse, ya que hay trabajadores que alcanzan el derecho a jubilación cuando cumplen treinta años de servicio y sesenta años de edad, mientras que hay otros que alcanzan el derecho a jubilación cuando cumplen 60 años de edad, pero más de treinta años de servicio. En segundo lugar, porque trabajadores con distinta cantidad de años de servicio, reciben el mismo monto mensual por jubilación. Esto es, una persona que cumple treinta años de servicio al mismo tiempo que los sesenta años de edad, recibe el mismo beneficio económico por jubilación que una persona que cumple más de treinta años de servicio al mismo tiempo que los sesenta años de edad, debido al tope salarial de las jubilaciones así como los límites por edad establecidos en la Ley. Se viola el principio de equidad porque no se contempla retribución alguna para aquellos que laboran un tiempo mayor, lo cual implica una afectación económica para uno y no para otro.

En el caso de los trabajadores que ingresaron a laborar antes del diez de diciembre de 2015, la modificación al artículo 136, resulta violatoria al principio de no retroactividad a que hace referencia el artículo 14 Constitucional en su primer

párrafo que establece que a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Lo anterior porque al celebrarse un contrato que se basa en una ley determinada, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley. Si una obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, debería subsistir con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye.

Los códigos civiles de los Estados del país, resuelven el problema de retroactividad de la Ley estableciendo lo siguiente: "Las disposiciones de éste código regirán los efectos jurídicos de los actos anteriores a su vigencia, en cuanto con su aplicación no se violen derechos adquiridos" (artículo 2o. transitorio del Código Civil de Yucatán)." El legislador acogió en este precepto, la teoría del llamado "derecho adquirido". debe notarse que ese precepto excluye la aplicación de la nueva ley, respecto de los derechos que tuvieron lugar antes de su vigencia, ya que sólo habla de los efectos jurídicos de tales hechos, y excluye también los efectos realizados antes de la aparición de dicha ley, por la primordial razón que domina toda esta materia y que consiste en que "la ley no puede obligar antes de existir"; pero si la ley no puede gobernar las causas que produjeron aquellos efectos, ni los efectos mismos, porque unas y otros son anteriores a su aparición, no puede decirse lo propio con respecto a los efectos jurídicos realizados después de dicha aparición, por más que resulten generados por hechos ocurridos antes; en otros términos, no cabe aplicar la nueva ley ni a los actos ni a los efectos de los mismos, que se hubieran realizado bajo el imperio de la ley anterior, sino tan solo a los efectos que se realizaren después.

La interpretación anterior encuentra apoyo en la concepción romana. La célebre ley 7, título XIV, libro I del código, se haya concebida en estos términos: "Es cosa cierta que las leyes y constituciones rigen y disciplinan negocios futuros, y no hechos pasados, salvo que expresamente hayan estatuido lo contrario, ya sea comprendiendo el tiempo pasado o bien los negocios que estén todavía pendientes". Esto quiere decir que si una explícita declaración en contrario, del legislador, los hechos jurídicos y todas sus consecuencias legales se rigen

exclusivamente por la ley que se hallaba en vigor al tiempo en que aquéllos se produjeron. La ley romana, en el silencio del legislador, admite en toda su pureza el principio de la irretroactividad, según el cual, la ley sólo dispone para lo futuro, no para lo pasado, y en éste se comprende, según el pensamiento de Pascual Fiore, no sólo el hecho de que puede depender la adquisición de un derecho, sino también los efectos legales de ese hecho, ya nacido e individualmente adquirido, "que se deben considerar como derechos accesorios de aquel derecho principal, y por tanto, sujetos a la autoridad de la misma ley vigente en el momento en que nació el derecho principal de que emanan".<sup>20</sup>

Coviello, en su obra citada, expone así su teoría: "La ley nueva no es aplicable a consecuencias de hechos pasados, aun efectuadas bajo su imperio, cuando su aplicación tenga como presupuesto necesario el hecho pasado, ya porque no fue conforme a la nueva ley, o bien por constituir el elemento de hecho de que surgen consecuencias jurídicas que no habrían nacido para la antigua ley; en cambio la nueva es aplicable en la hipótesis contraria ...". Más adelante, el propio autor resume así su teoría: "La máxima ley no tiene fuerza retroactiva", significa que el Juez no puede aplicarla a hechos pasados, o desconociendo las consecuencias ya realizadas, o quitando eficacia o atribuyendo una diversa a las consecuencias nuevas, sobre la base única de la apreciación del hecho pasado".<sup>21</sup>

El análisis de retroactividad de las leyes conlleva al estudio de los efectos que una hipótesis jurídica tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos. Es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de constitucionalidad se

---

<sup>20</sup> FIORE, Pascuale. De la irretroactividad e interpretación de las leyes, España, Madrid, Editorial Reus, (Documento Web), 2009.  
<https://www.casadellibro.com/libro-de-la-irretroactividad-e-interpretacion-de-las-leyes-estudio-critico-y-de-legislacion-comparada/9788429015416/1244051>  
6 de noviembre de 2018

<sup>21</sup> Tesis/350/350662, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXVIII, p. 2435.

avoca a determinar si una disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo las mencionadas situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo, a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo primero constitucional, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas.

El análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias de ésta sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada. En este caso, entonces, el tribunal de amparo se limita a constatar si un específico acto de autoridad de efectos particulares respeta las situaciones jurídicas que se concretaron o los derechos que el quejoso adquirió antes de la entrada en vigor de la norma aplicada; para lo cual, será necesario analizar, respecto del sujeto, qué situaciones se concretaron y qué derechos adquirió con anterioridad a la vigencia del precepto aplicado, lo que permitirá concluir si el acto concreto obra sobre el pasado.

### 2.3 ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 137

La modificación del artículo 137 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro resulta violatoria al principio de equidad, si consideramos que, tal como se expuso en el capítulo I del presente trabajo, la equidad es dar a cada uno lo que le corresponda, porque la norma se adapta a una situación en la que está sujeta a los criterios de igualdad y justicia. La equidad no sólo es una forma de interpretar la ley, también es una manera de impedir que la ley pueda, en algunos casos, perjudicar a algunas personas, direccionando la ley hacia lo justo en la medida de lo posible, y complementando y llenando los vacíos encontrados en ella, completando aspectos que la Ley no alcanza, para lograr que su aplicación sea menos rígida.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado se considera que el principio de equidad se vulnera por dos motivos, porque en el caso de algunos de los trabajadores, mientras no rebasen los cuarenta y dos mil pesos, el monto mensual que recibirán por jubilación, será aproximadamente del ochenta y tres por ciento de su salario mensual que percibían antes de jubilarse. Pero en el caso de los que rebasan los cuarenta y dos mil pesos, el porcentaje disminuye mientras más alto sea el salario, por ejemplo una persona que hubiese tenido un salario de sesenta mil pesos mensuales, al momento de jubilarse y aplicar la nueva ley alcanzará aproximadamente el sesenta y ocho por ciento de este monto, lo que es totalmente violatorio del principio de equidad, pues como ya se expuso en el apartado anterior con respecto a la equidad tributaria, el que más gana, más contribuye a los gastos públicos, sin embargo al momento de jubilarse, el que más aportó a los gastos públicos recibe menos importe de jubilación o en el mejor de los casos, una persona que en su momento aportó para los gastos públicos al estado, por poner una cifra, cien y otra que aportó para los gastos públicos al estado, en nuestro ejemplo, c, alcanzarán el mismo monto de jubilación, lo que resulta inequitativo.

Se viola el principio de equidad al establecer un monto sin considerar la calidad de vida que el trabajador logró con esfuerzo de treinta años de trabajo, esforzándose por obtener un estipendio acorde a la calidad de vida que logró y que sin embargo con esta modificación, la disminución en sus ingresos al jubilarse en el caso de los trabajadores que ganan más de cuarenta y dos mil pesos, se verá disminuida en proporción al monto superior a esta cantidad. Además de que por la aplicación de la modificación al artículo 137 en cuanto a que “la jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al promedio de la cantidad percibida como sueldo en los sesenta meses anteriores a la fecha que ésta se conceda” lo que en términos normales de incrementos por inflación durante cinco años, el importe de jubilación se verá disminuido aproximadamente en un diecisiete por ciento para los trabajadores que no rebasen los cuarenta y dos mil pesos mensuales, y en el caso de los que rebasen los cuarenta y dos mil pesos mensuales, ese diecisiete por ciento incrementará en proporción al monto que

rebase el tope establecido; en resumidas cuentas, si al momento de jubilarse se tiene un salario mayor a los cuarenta y dos mil pesos, a partir de allí mientras más alto sea el salario, más bajo será el porcentaje aplicado al sueldo, que resultará en el pago mensual por jubilación.

En el caso de los trabajadores que ingresaron a laborar antes del diez de diciembre de 2015, la modificación al artículo 137, resulta violatoria al principio de no retroactividad a que hace referencia el artículo 14 Constitucional en su primer párrafo que establece que a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Lo anterior porque al celebrarse un contrato que se basa en una ley determinada, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley. Si una obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, debería subsistir con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye.

#### 2.4 SITUACIONES ADICIONALES QUE PODRÁN OPERAR PARA DETERMINAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 136 Y 137.

La Ley de los Trabajadores del Estado vigente (ya con las modificaciones), está siendo motivo de demandas establecidas por trabajadores quienes demandan se les respeten sus derechos constitucionales. En el capítulo III abundaremos con mayor detalle esta situación.

En la vigente Ley, en su capítulo segundo que habla sobre los convenios laborales, artículos 103 al 105 detalla claramente que el convenio laboral es el documento legal suscrito entre Gobierno del Estado o algunos de los Municipios y sus sindicatos, mismo que deberá contemplar los incrementos salariales, prestaciones socioeconómicas y modificaciones a las condiciones generales de trabajo, que su revisión será anual para el clausulado relativo al salario por cuota diaria y bianual para revisión general y que en los convenios laborales no podrán pactarse condiciones menos favorables para los trabajadores, que las contenidas

en esta Ley, los convenios suscritos con anterioridad, la costumbre o conquista logradas por los sindicatos, además de especificar que los convenios laborales deberán celebrarse por escrito, por triplicado, entregándose un ejemplar a cada una de las partes y depositando copia ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y que su revisión será anual para el clausulado relativo al salario por cuota diaria y bianual para revisión general.<sup>22</sup>

Un contrato colectivo es una fuente de derecho con reconocimiento constitucional y en éste quedan establecidas las condiciones y prestaciones para los trabajadores, es así que si en el contrato colectivo de los trabajadores del estado, está establecida la jubilación sin la condición de cumplir sesenta años y sin la especificación de calcular el monto mensual de jubilación tomando los últimos cinco años de remuneraciones. Por lo que resulta inconstitucional la modificación al artículo 136 y 137 y los trabajadores que hayan ingresado antes del diez de diciembre, podrán tramitar amparos para que se reconozcan sus derechos.

El artículo 133 que también fue modificado se dispone que deben tener una antigüedad de al menos el cincuenta por ciento del periodo en el mismo ente público, de acuerdo con la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2015, este último requisito resulta violatorio al derecho humano a la pensión por vejez por ser desproporcional ya que a las condiciones razonables de edad y años trabajados se suma una que es de imposible cumplimiento para los trabajadores al ser excesiva e innecesaria, además de que es violatoria a la libertad de trabajo, ya que se pierde un derecho constitucional en materia de seguridad.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> La Sombra de Arteaga, *Op. cit.* (No. 12)

<sup>23</sup> Acción de Inconstitucionalidad 138/2015, *Diario Oficial de la Federación*, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de abril de 2017.

## CAPITULO III

### ASPECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES

#### 3.1 COMENTARIO PÚBLICO QUE COINCIDE CON MI TEORÍA.

A partir de la publicación de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro el 10 de diciembre de 2015, se publicaron en los diferentes medios de comunicación múltiples opiniones que concuerdan con la posición aquí desarrollada en cuanto a que se violan los principios de equidad y retroactividad, cito el periódico “La Jornada”, el cual publicó el 6 de junio de 2016 un artículo en el que se lee que en la reforma concretada por los diputados locales en diciembre de 2015, los requisitos cambiaron a tener treinta años de servicio y sesenta años de edad y el emolumento máximo no excedería los cuarenta y dos mil pesos mensuales. Sin embargo, refiere que previo a la entrada en vigor de esa modificación, los magistrados del Poder Judicial tuvieron la opción de jubilarse con los beneficios de la anterior reforma, lo concretaron siete con ciento cuarenta y seis mil pesos mensuales de salario promedio; y continúa diciendo que en la reciente reforma serían las oficialías de los poderes Legislativo y Judicial las encargadas de revisar la documentación y luego turnarla al Congreso para su aval, lo que tampoco garantiza la revisión de constancias de antigüedad, por lo que se debe reconocer que la reciente reforma no resuelve el problema, pues los altos montos para el retiro se seguirán pagando y la principal afectada continuará siendo la planta de burócratas que cobra bajos salarios. Así, el autor del artículo ironizó diciendo que no todos son magistrados y que por esta situación, el Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado emplazó a huelga el 31 de mayo, pero fue conjurada luego de que el gobierno estatal aceptó jubilar a cuarenta empleados con la ley anterior y a entregar un bono de productividad a quienes sigan laborando, aunque cumplan los requisitos para pensionarse, concluye la nota diciendo que durante la revisión, los

representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo aducen que la reforma prioriza el interés financiero del estado para evitar la quiebra financiera.<sup>24</sup>

### 3.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS.

En el Artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé la jubilación como derecho mínimo de la seguridad social al expresar: "XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad, y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte"<sup>25</sup>, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones, de lo que se sigue que la facultad conferida al legislador para regular tales aspectos, no encuentra en el citado precepto constitucional limitación o condición alguna.

Así el derecho a la seguridad social está reconocido como derecho humano en diversos instrumentos internacionales; basta con señalar los siguientes:<sup>26</sup>

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 22 establece que toda persona como miembro de la sociedad tendrá derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

---

<sup>24</sup> CHAVEZ, Mariana. "Reforma a pensiones sólo ha beneficiado a funcionarios", *La Jornada*, Santiago de Querétaro-México, No. 31, (6 de junio de 2016, lunes), (Documento Web) <http://www.jornada.com.mx/2016/06/06/estados/031n1est>  
27 de octubre de 2018

<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. cit., artículo 123.

<sup>26</sup> Juicio de amparo 1616/2017-III, *Audiencia Constitucional*, 27 de marzo de 2018.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XVI se especifica que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

El Protocolo de reformas a la carta de la organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), en el artículo 43 dejó plasmado que los Estados miembros, convencidos de que el hombre solo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los principios y mecanismos; y en su inciso b) refiere que el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso, para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 9 refiere que los Estados partes en el presente pacto, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales llamado "Protocolo de San Salvador", en su artículo 9.1 manifiesta que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa, que en caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes y cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional; y cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Estos instrumentos internacionales coinciden en señalar que la seguridad social constituye un derecho humano que tiende a proteger a la persona humana en su rol de trabajador, pero sobre todo contra el riesgo de la inactividad laboral con motivo de la vejez; de manera que la obligación que adoptaron los estados parte con su suscripción fue la de proveer y procurar de mecanismos suficientes y necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano.

En ese sentido, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos coincide con los compromisos internacionales citados, al reconocer como derecho humano el de la seguridad social y establecer el derecho de los trabajadores al servicio del Estado, a recibir una pensión jubilatoria que cubre las contingencias de la inactividad laboral con motivo de los años de servicios.

### 3.3 SENTENCIAS DEFINIDAS A FAVOR DE LOS TRABAJADORES.

Con el propósito de demostrar que mi posicionamiento en cuanto a la violación de los principios de equidad e irretroactividad son correctos, mencionaré que el día 4 de diciembre de 2017, se admitió a trámite la demanda de amparo gestionada por algunos trabajadores de la dependencia denominada “Comisión Estatal de Aguas”, quienes demandaron el amparo debido a que la dependencia citada negó dar trámite a la jubilación solicitada por los quejosos, argumentando que no cubrían los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, que establece como requisito treinta años de servicio una vez cumplidos sesenta de edad; es así que el 4 de octubre de 2018, el Juez Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el estado de Querétaro, otorgó el amparo<sup>27</sup> sustentado en consideraciones medulares, diciendo que las partes de la relación burocrática laboral pueden establecer libremente las condiciones generales de trabajo y pactar, también libremente, su ámbito de validez personal y temporal,

---

<sup>27</sup> Amparo en revisión laboral 114/2018, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Vigésimo segundo circuito, Octubre 2017.

es decir, determinar que sea aplicable a cierta clase de trabajadores y la vigencia por el cual deban regir esas condiciones; que dentro de esas condiciones se encuentra el derecho a la jubilación, de lo que se colige que tal derecho dimana del acuerdo de voluntades de patrones y trabajadores; que en términos del artículo 104 de la Ley de los Trabajadores del Estado, en los convenios laborales no podrán pactarse condiciones menos favorables para los trabajadores de las contenidas en la ley, en convenios anteriores, la costumbre o la conquista ganada por los sindicatos, y que considerando que el Sindicato de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Querétaro ha suscrito para los bienios 2015-2016 y 2017-2018 un Convenio Laboral cuya finalidad ha sido aportar mayores beneficios para el trabajador por lo que debe interpretarse conforme a la Constitución Federal, a los Tratados Internacionales y al principio pro homine que consiste en buscar el mayor beneficio para el hombre, es así que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio; este Convenio Laboral se denomina Condiciones Generales de Trabajo de la Comisión Estatal de Aguas (patronal de la parte quejosa), en el que, en su artículo 18, fracción X, párrafo segundo, se encuentra la prestación extralegal de la jubilación, requiriéndose solamente 28 años de servicios, sin que se advierta otra exigencia, por tanto su interpretación es de manera estricta.

Además aplicó para el caso, la tesis de jurisprudencia 2ª./J.128/2010, en el rubro Contratos Colectivos de Trabajo mencionando que las cláusulas que contienen prestaciones en favor de los trabajadores, que exceden las establecidas en la Ley Federal de Trabajo, son de Interpretación estricta. Conforme a los artículos 2º., 3º. Y 18 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda, por falta de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador; sin embargo, esa regla general admite excepciones, como en los casos de interpretación de cláusulas de contratos colectivos de trabajo donde se establezcan prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual la disposición que amplía los derechos

mínimos legales debe ser de interpretación estricta y conforme a los principios de buena fe y de equidad como criterio decisorio, como se prevé en el artículo 31 de la Ley citada.

De igual forma, en la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2015, promovida por diversos diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro en contra de la ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, publicada el diez de diciembre de dos mil quince, en el periódico oficial del Estado de Querétaro, con respecto al párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro que se impugna y que dispone que para efectos de la jubilación en cuanto a los años acumulados, sólo se computarán los años de servicio laborados en el ente público en el que se tramite o solicite la jubilación, siempre y cuando se acredite que al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que manifieste en su solicitud, se haya laborado en dicho ente público. En seguimiento, la parte promovente considera que el Estado no puede obligar a los gobernados a escoger entre dos derechos humanos constitucional o convencionalmente protegidos, a efecto de hacer efectivo uno de ellos. Tampoco se puede condicionar el acceso a determinados beneficios estatales a que las personas renuncien, incluso de forma voluntaria, a sus derechos constitucionales y que por tanto, no resulta posible que se exija la renuncia a un determinado derecho humano a efecto de poder acceder a otro.

Este tipo de estipulación se puede definir como una condición inconstitucional, puesto que los derechos humanos son modulables y configurables, pero no son disponibles en momento alguno, ni para sus titulares, ni para el Estado, manifiesta que atar el acceso a una prestación de seguridad social a no cambiar de empleo durante un plazo definido es una condición inconstitucional, ya que el acceso a un derecho prestacional se hace depender de la renuncia a un derecho humano protegido constitucionalmente, como lo es la libertad de trabajo.

En su análisis, el Tribunal Pleno advierte que los problemas financieros del sistema estatal de pensiones de Querétaro también pueden ser atendidos mediante medidas menos restrictivas de los derechos humanos de seguridad social y libre trabajo, tales como cambios estructurales del sistema de pensiones -como nuevas fuentes de financiamiento- más no mediante la reducción injustificada del universo de pensionistas y jubilados en atención a un criterio de temporalidad con un mismo empleador.

En conclusión, la condición de trabajar por lo menos la mitad del tiempo mínimo exigido para un mismo empleador a efecto de acceder a una jubilación o pensión es inconstitucional e inconveniente al violar los derechos humanos de seguridad social y libertad de trabajo y, por tanto, debe declararse la invalidez del párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro. Y no abunda más, ya que considera que al resultar los conceptos de invalidez relacionados a libertad de trabajo y seguridad social fundados, resulta innecesario el estudio de otros conceptos de invalidez; como se estima en la tesis de jurisprudencia denominada estudio innecesario de conceptos de invalidez en el que se apunta que si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.

Es así que en los “Efectos” se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, y Resuelve diciendo que es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 18/2015 promovida por una minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Querétaro y concluye declarando la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el diez de diciembre de dos mil quince y resuelve que es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 138/2015”.

Mi postura se encuentra definida en afirmar que el artículo 136 y 137 de la Ley de los Trabajadores del Estado en algún momento futuro serán declarados por

el Pleno como inconstitucionales, basta con ver el amparo otorgado a los trabajadores de la Comisión Estatal de Aguas, mismo que se resuelve dando la razón a los promoventes, argumentando que el artículo 136 y 137 no aplica para los trabajadores que ya han cumplido con los requisitos establecidos en el Convenio Laboral celebrado entre el Estado, el Sindicato y el Organismo, un Convenio Laboral, cuya finalidad ha sido aportar mayores beneficios para el trabajador por lo que debe interpretarse conforme a la Constitución Federal, a los Tratados Internacionales y al principio pro homine que consiste en buscar el mayor beneficio para el hombre. Aún que a la fecha solo se encuentra el descontento e inconformidad en los trabajadores contratados antes de la emisión de la reforma, considero que aún para los trabajadores contratados en fecha posterior, resultará en violación al principio de equidad por la desproporción que significa la condición para aspirar a la jubilación, de treinta años de servicio y sesenta años cumplidos, y de que no obstante la limitación en el monto de la jubilación que en la ley anterior sumaba el cien por ciento del sueldo, y con la reforma es un promedio del sueldo de los últimos cinco años, lo que de manera cierta resulta en disminución del monto mensual de jubilación, se tiene que limitar aún más en el caso de los trabajadores que superen los cuarenta y dos mil pesos de sueldo, esto representa una disminución aproximada del diez por ciento adicional a la disminución ya de por sí perjudicial por la aplicación del promedio de los últimos cinco años.

En los considerandos de la reforma a la Ley de los Trabajadores del Estado del diez de diciembre de 2015 se asevera que “si bien el pago que resulte será inferior al que se percibe, la reducción no es sustantiva como para afectar el nivel de vida del trabajador, aun considerando que el cambio de vida de un jubilado reduce los requerimientos económicos por la condición de vida que se asume como jubilado o pensionado, razón por la cual todos los sistemas de seguridad social en el mundo resultan en pagos inferiores a la cantidad percibida al momento de asumir dicha condición”. En mi concepto, no hay nada más alejado de la realidad que la aseveración anterior, ya que es bien conocido que los adultos mayores incurren en grandes gastos por concepto de servicios médicos que difícilmente pueden ser atendidos por el sector público de salud y en la última parte que afirma que “en todos

los sistemas de seguridad social del mundo resultan en pagos inferiores a la cantidad percibida al momento de asumir dicha condición”, tampoco me parece correcta, porque si bien el monto que se recibe en condición de jubilado disminuye, no es porque se reduzcan los requerimientos económicos, puedo afirmar que se trata de un mal concepto de equidad por el hecho de que el jubilado o pensionado ya no produce o ya no es un trabajador activo, sin embargo se debería considerar que los trabajadores que llegan a cumplir los requisitos para entrar en condición de jubilado han aportado al sistema de contribuciones durante al menos treinta años y han contribuido durante esos años al progreso del país y en algunos casos son los responsables de procedimientos implementados en las dependencias que han servido para mejorar y eficientar los procesos, por lo que es inequitativo el hecho de que se esté gastando presupuesto en desarrollar un procedimiento o una reforma a la Ley en el sentido de disminuir el gasto presupuestal del Estado, a costa de los trabajadores que han dejado treinta años de su vida al servicio del Estado, cuando se podría pagar lo mismo para desarrollar un procedimiento que eficiente el sistema de jubilaciones a fin de beneficiar al trabajador que decida jubilarse, porque finalmente es un gasto que se deberá realizar en algún momento y me parece que el hecho de disminuir el gasto para eficientar el presupuesto no es el mejor camino para mejorar las finanzas del estado. El problema continuará y aumentará en el venir de los años mientras no se realice en cada dependencia un estudio actuarial en el que se proyecte al menos a veinte años la obligación o pasivo por concepto de pensiones y jubilaciones, considerando la edad y años de servicio de los trabajadores actuales, de esta forma se podría tener un panorama de lo apremiante de la situación y empezar con la creación de un fideicomiso que permita a las dependencias hacer frente a este problema financiero, considerando en obiedad las partidas de ingresos y egresos que permitan al estado hacer frente a esta obligación, sin perjudicar a los trabajadores disminuyéndoles sus derechos.

Mi posicionamiento en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 136 y 137, también tiene sustento en considerar que los instrumentos jurídicos internacionales protectores de los derechos constitucionales de los trabajadores y México, al haberse suscrito busca proveer y procurar de mecanismos suficientes y

necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano. Además de que al integrarse en los instrumentos jurídicos internacionales, éstos adquieren el carácter de constitucionales, por lo que los argumentos de violación a los artículos 136 y 137 se pueden fundamentar perfectamente con los instrumentos jurídicos internacionales que se mencionan en el punto 3.2 de este capítulo.

Es necesario precisar que los derechos controvertidos en esta investigación son eminentemente laborales al derivar directamente de las disposiciones contenidas en el artículo 123 apartado B, fracción XI inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que inciden en las prestaciones de seguridad social que corresponden a los trabajadores del estado en relación con su jubilación.

## **CONCLUSIONES.**

Si bien es cierto que a nivel mundial ha sido muy complicado sostener el tema de financiamiento de las pensiones, también es cierto que es inevitable e importantísimo darle al tema la atención que merece. Sin embargo, las modificaciones a las leyes en las que se plasman los derechos y requisitos para obtener jubilaciones y pensiones, se realizan con el propósito encaminado hacia un solo fin, que es eficientar el presupuesto del Estado, sin importar la afectación en perjuicio de los trabajadores.

Para los tres poderes de gobierno, legislativo, judicial y ejecutivo, las pensiones y jubilaciones han sido un problema financiero mayor, mismo que ha sido ocasionado debido a que no se ha tenido la precaución de hacer un fondo a través de un fideicomiso e inyectarle fondos cada año, basándose en un estudio actuarial en que se presente el resultado de cuánto es necesario destinar cada año, de conformidad con el gasto actual en este concepto, y la esperanza de jubilación o pensión de los empleados, considerando la antigüedad ya laborada y los años que faltan para que puedan aspirar a ser jubilados por años de servicio o pensionados por vejez.

En la gran mayoría de los organismos el pago de las jubilaciones y pensiones logra pagarse integrando los montos del cálculo anual por este concepto dentro del presupuesto que se somete a autorización, sin embargo, en algunos de estos organismos el incremento de la nómina de jubilados y pensionados se ha incrementado considerablemente dando como resultado que los ingresos programados sean insuficientes para cubrir los gastos; este es el caso del Estado de Querétaro, por lo que se ve en la necesidad de modificar la Ley de Trabajadores del Estado, en un intento por equilibrar el gasto para que el presupuesto logre cubrir este concepto, sólo que no considera que la modificación a algunos artículos ocasiona violación de derechos adquiridos, mismos derechos que debieron programarse a largo plazo.

En este contexto surge el problema ocasionado porque el Estado omitió la prevención de recursos para el pago de derechos establecidos en la Ley y no se logra con la modificación de ésta el propósito buscado debido a que se incurre en violación de los principios de equidad e irretroactividad en los artículos cuyo tema versa en los años de servicio, edad del trabajador y monto de la jubilación por lo que ha sido motivo de amparos gestionados por los trabajadores perjudicados, mismos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está otorgando a favor de los trabajadores porque considera que son acciones de inconstitucionalidad.

Los Legisladores deberían realizar modificaciones a los artículos 136 y 137 de la Ley de los Trabajadores del Estado dejando a salvo en primer lugar los derechos adquiridos por los trabajadores que se contrataron antes de la modificación de la Ley del 10 de diciembre de 2015 para evitar el incurrir en violación al principio de irretroactividad; en segundo lugar se debería incluir remuneración adicional para aquellos trabajadores que por no cubrir el requisito de la edad, se vean obligados a laborar por más de treinta años, para evitar el incurrir en violación al principio de equidad y al mismo tiempo realizar acciones conducentes a lograr que este concepto se pueda cubrir con el presupuesto de conformidad con la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

## BIBLIOGRAFÍA

### Leyes.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018(última reforma publicada 27 de agosto de 2018), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Poder Legislativo del Estado de Querétaro, Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” del 20 de marzo de 2009 (No. 20) (última reforma publicada 18 de junio de 2018).

Periódico Oficial del gobierno del estado, La Sombra de Arteaga, agosto 27 de 1987 (No.35).

La Sombra de Arteaga, marzo 2 de 2012 (No.12).

La Sombra de Arteaga, diciembre 10 de 2015 (No.92).

### Tesis, Jurisprudencias y Amparos.

Acción de Inconstitucionalidad 138/2015, *Diario Oficial de la Federación*, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de abril de 2017.

Amparo en revisión laboral 114/2018, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Vigésimo segundo circuito, Octubre 2017

Tesis aislada, Amparo en revisión 1981/55, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, primera parte CXXXVI.

Amparo 1616/2017-III, *Audiencia Constitucional*, 27 de marzo de 2018.

Tesis aislada, Amparo en revisión 1981/55, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, primera parte CXXXVI, p. 80.

Tesis P./J. 123/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV*, Novena Época, octubre de 2001.

Tesis 1a. /J. 50/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII*, Novena Época, septiembre de 2003.

Tesis de jurisprudencia 87/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio de dos mil cuatro.

Tesis/350/350662, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXVIII, p. 2435.

### **Libros.**

BURGOA Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, 28ª. Ed., D.F., México, Editorial Porrúa, 1996, págs. 506-507.

ALLIER Campuzano, Jaime. *Inconstitucionalidad de normas constitucionales*, Consejo de la Judicatura Federal. (Documento Web).

<https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/3%20Jaime%20Allier%20Campuzano%20Pag%2057-67.pdf>

12 de octubre de 2018

FIORE, Pascuale. De la irretroactividad e interpretación de las leyes, España, Madrid, Editorial Reus, (Documento Web), 2009.

<https://www.casadellibro.com/libro-de-la-irretroactividad-e-interpretacion-de-las-leyes-estudio-cri-tico-y-de-legislacion-comparada/9788429015416/1244051>

6 de noviembre de 2018

### **Sitios en red.**

Archivos, Universidad Nacional Autónoma de México, (Documento Web).

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2749/6.pdf>

28 de noviembre de 2018.

Cómo citar: "Seguridad jurídica". (Documento Web).

<https://www.significados.com/seguridad-juridica>

9 de noviembre de 2018

Enciclopedia Jurídica (Documento Web)

[www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/equidad/equidad.htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/equidad/equidad.htm)

28 de octubre de 2018

Glosario, Suprema Corte de la Nación (Documento Web).

<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/Glosario.aspx>

12 de octubre de 2018

La equidad. (Documento web),  
<https://derecho.laguia2000.com/parte-general/la-equidad>  
5 de noviembre de 2018

### **Periódicos.**

CHAVEZ, Mariana. Reforma a pensiones sólo ha beneficiado a funcionarios, *La Jornada*, Qro., Querétaro, No. 31, (6 de junio de 2016, lunes), (Documento Web)  
<http://www.jornada.com.mx/2016/06/06/estados/031n1est>  
27 de octubre de 2018

**ANEXO:**

Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

Emitida por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, contiene reformas hasta la 10ª del 18 de junio de 2018.

---

## **Resumen**

El 10 de diciembre del 2015, se publica en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, en la que se modifican entre otros, los artículos 136 y 137, los cuales anteriormente, en la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro del 20 de marzo de 2009, establecían como requisito para jubilarse treinta años de servicio sin importar la edad del trabajador y el derecho de los jubilados a recibir un pago mensual de cantidad equivalente al ciento por ciento del su último sueldo mensual como trabajador. Al aplicarse la reforma los requisitos quedan establecidos a treinta años de servicio una vez cumplidos sesenta años de edad y con respecto al pago mensual se establece el promedio de la cantidad percibida como sueldo en los sesenta meses anteriores a la fecha que se conceda la jubilación y el monto máximo posible de la jubilación será el equivalente a cuarenta y dos mil pesos mensuales. Se realiza una comparación entre el antes y después de la reforma y se identifica un parámetro de control con diferentes leyes y acuerdos nacionales, internacionales y universales, para demostrar la posible acción de inconstitucionalidad por la violación a los principios de equidad y retroactividad en perjuicio de los trabajadores del Estado.

Palabras clave: Equidad, Estado, Inconstitucionalidad, Irretroactividad, Jubilación, Ley, Trabajador, Reforma.

## Summary

On December 10, 2015, a law was published in the Official Newspaper "La Sombra de Arteaga" the Law which reforms and adds various provisions of the Law of Workers of the State of Querétaro, which modifies, among others, articles 136 and 137, before this reform, in the Law of Workers of the State of Querétaro of March 20, 2009, was established as a requirement to retire within thirty years of service regardless the age of the worker and retirement entitled to the monthly payment of an amount equivalent to one hundred percent of the last monthly salary of the worker. When the reform is applied, the requirements are set at thirty years of service and after sixty years of age and with respect to the monthly payment, the average amount of the amount received as salary in the sixty months prior to the date of retirement is established. The maximum possible amount of retirement will be equivalent to forty-two thousand pesos per month. A comparison is made between the previous and the last reform and a control parameter is identified with different laws and national, international and universal agreements, to demonstrate the possible action of unconstitutionality for the violation of the principles of equity and retroactivity to the detriment of the workers of the State.

Keywords: Equity, Law, Non-retroactivity, Reform, Retirement, State, Unconstitutionality, Worker.

**Dedicatoria**  
A mi familia.

**Agradecimientos**

A la Universidad Autónoma de Querétaro.

Al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho.

A mis compañeros de la Maestría en Derecho, generación 2008.

Al creador de mi vida: Dios.

# INDICE

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
Introducción.....	8

## **CAPÍTULO PRIMERO LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

1.1. Antecedentes Históricos.....	11
1.2. Marco Teórico. ....	15
1.3. Problemática.....	22
...	

## **CAPÍTULO SEGUNDO REFORMA Y ADICIONES A LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

2.1 Comparación entre la Ley y las Reformas.....	24
2.2. Análisis de la modificación al artículo 136.....	27
2.3 Análisis de la modificación al artículo 137.....	32
2.4 Situaciones adicionales que podrán operar para determinar la Inconstitucionalidad de la modificación a los artículos 136 y 137. ....	34

## **CAPÍTULO TERCERO ASPECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES**

3.1 Comentario Público que coincide con mi teoría.....	36
3.2 Instrumentos Jurídicos.....	37
3.3 Sentencias definidas a favor de los trabajadores.....	39
Conclusiones.....	46
Bibliografía .....	48
Anexo Ley de los Trabajadores del Estado.....	51