



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN

DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 118/2018
EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE QUERÉTARO,
UN SISTEMA INEQUITATIVO Y DESIGUAL**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE**

Maestría en Derecho Constitucional y Amparo

PRESENTA

Lic. Virginia Jiménez Ramírez

DIRIGIDO POR

M. en D. Itza Livier García Sedano

CENTRO UNIVERSITARIO

**QUERÉTARO, QRO.
NOVIEMBRE DE 2019**



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Constitucional y Amparo

**ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 118/2018
EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE QUERÉTARO,
UN SISTEMA INEQUITATIVO Y DESIGUAL**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Derecho Constitucional y Amparo

Presenta:

Lic. Virginia Jiménez Ramírez

Dirigido por:

M. en D. Itza Livier García Sedano

M. en D. Itza Livier García Sedano

Presidente

Mtro. Gonzalo Martínez García

Secretario

Dr. Pedro Morales Zavala

Vocal

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Suplente

Mtro. Álvaro Morales Avilés

Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
NOVIEMBRE DE 2019

Resumen

En este trabajo se estudia el derecho a la jubilación de los Trabajadores al Servicio del Estado, su regulación en el sistema jurídico, su evolución y la forma en que está regulado en el Estado de Querétaro. A partir de ello, se plantea el caso de una trabajadora quien solicitó amparo ante un Juez de Distrito en razón de que la entidad para la cual prestaba sus servicios le negó el beneficio de jubilación. La negativa se sustentó en que ella no cumplía con los requisitos que establece la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, dado que para acceder a ese beneficio se requieren treinta años de servicios y sesenta años de edad, requisitos que la trabajadora no reunía. El punto central de este trabajo es abordado en la sentencia dictada en el amparo en revisión donde se resuelve el conflicto, la cual se analiza desde dos vertientes: por un lado, la posible vulneración al principio de irretroactividad de la ley y la interpretación y alcance del Convenio Laboral que contiene la Condiciones Generales de Trabajo, el cual prevé menos requisitos para acceder a la jubilación que los establecidos en la ley burocrática local; y por el otro, tiene como punto de partida considerar que la jubilación, dada su naturaleza jurídica, es un derecho de interés general y por ende su regulación queda comprendida exclusivamente en la ley burocrática local misma que, por tratarse de una ley de orden público y observancia obligatoria, es la aplicable en lo atinente al derecho a la jubilación. La forma en que el órgano revisor resuelve el conflicto, sienta un importante precedente sobre la norma aplicable al derecho a la jubilación de los trabajadores al servicio del Estado.

(Palabras clave: amparo en revisión, condiciones generales de trabajo, convenio colectivo, jubilación, trabajador al servicio del Estado).

Summary

This paper studies the right to retirement of workers to State Services, its regulation in the legal system, its evolution and the way it is regulated in the State of Querétaro. Based on this, the case of a worker who requested protection before a District Judge on the grounds that the entity for which she provided her services denied her retirement benefit is presented. The refusal was based on the fact that she did not meet the requirements established by the workers' law of the State of Querétaro, given that thirty years of service and sixty years of age were required to access this benefit, requirements that the worker did not meet. The central point of this work is addressed in the sentence issued in the judgment where the conflict is resolved, which is analyzed from two sides; on the one hand, the possible violation of the principle of non-retroactivity of the law and the interpretation and scope of the labor agreement that contains the general working conditions, which provides for fewer requirements to access retirement than those established in local bureaucratic law; and on the other, it has as a starting point to consider that retirement, given its legal nature, is a right of general interest and therefore its regulation is comprised exclusively in the local bureaucratic law itself, since it is a law of public order and mandatory observance, is the one applicable in relation to the right to retirement. The way in which the reviewing body resolves the conflict, sets an important precedent on the rule applicable to the right to retirement of workers at the service of the State.

(Key words: collective agreement, general working conditions, judgment, retirement, worker at the service of the State).

Agradecimientos

Agradezco todo el apoyo brindado por el Director de nuestra Facultad, Maestro Ricardo Ugalde Ramírez y al Dr. Raúl Ruiz Canizales, Jefe de la División de Investigación y Posgrado, por impulsar proyectos que conllevan a la culminación de los procesos académicos de los estudiantes, como el que hoy representa el Programa Titúlate.

De igual forma, el acompañamiento incondicional de mi tutora la maestra Itza Livier García Sedano y de la Lic. Noemí Acosta Pacheco, Responsable del Programa.

Resumen.....	III
Summary.....	IV
Agradecimientos.....	V
Índice.....	VI

Introducción.....	7
-------------------	---

**CAPÍTULO PRIMERO
EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

1.1. Antecedentes.....	10
1.2. Conceptos fundamentales de derecho burocrático.....	11
1.3. El derecho a la seguridad social, marco jurídico y conceptual.....	14
1.4. El derecho a la seguridad social en el Estado de Querétaro.....	20

**CAPÍTULO SEGUNDO
EL CRITERIO DE LA AUTORIDAD DE AMPARO
SOBRE EL DERECHO A LA JUBILACIÓN**

2.1 El origen de la controversia.....	25
2.2 Análisis del acto reclamado en amparo indirecto.....	28
2.3 Criterio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito en el Amparo en revisión número 118/2018.....	37
2.4 La controversia sobre el criterio del Tribunal Colegiado de Circuito.....	40

**CAPÍTULO TERCERO
ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL
COLEGIADO DE CIRCUITO**

3.1 Fijación del acto señalado como reclamado	45
3.2 La técnica de interpretación jurídica.....	49
3.3 La norma que rige el derecho a la jubilación	52
3.4 El derecho de la colectividad por encima del interés individual.....	58
Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	67
Anexo: Amparo en revisión laboral número 118/2018 de seis de septiembre de dos mil dieciocho.....	70

Introducción

El quince de diciembre del dos mil quince se publicó la reforma a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, por virtud de la cual se modificaron sustancialmente los requisitos para acceder al beneficio de jubilación.

Hasta antes de su entrada en vigor se contemplaba la jubilación a favor de los trabajadores que hubiesen acumulado treinta años de servicios, cualquiera que fuera su edad lo que les daba derecho al pago de una cantidad equivalente al ciento por ciento del sueldo a partir de la fecha de su baja. Posterior a dicha reforma, se agregó a los treinta años de servicios cumplir con la edad de sesenta años y se fijó como límite máximo del monto de la pensión, cuarenta y dos mil pesos mensuales.

La citada reforma ha sido objeto de múltiples impugnaciones, le ha correspondido al Poder Judicial Federal resolver los conflictos derivados de las inconformidades planteadas por los trabajadores a quienes les ha sido negado el derecho para acceder a ese beneficio. En este trabajo se analiza la resolución dictada en un juicio de amparo en revisión, en donde se resuelve un conflicto de esta naturaleza.

En el primer capítulo de este trabajo se exponen brevemente los antecedentes de la jubilación así como su marco jurídico y conceptual, lo que permitirá identificar cómo ha ido evolucionando la regulación de este derecho y la forma en que se sostienen económicamente los sistemas de seguridad social en México.

En capítulo segundo se expone la forma en que la autoridad de amparo entra al análisis de la cuestión de fondo; en esta parte se hace referencia a la teoría de los derechos adquiridos y la expectativa de derechos, analiza la reforma de la ley burocrática local a la luz del principio de irretroactividad de la ley, explica ampliamente el principio de progresividad y regresividad; y no menos relevante, aborda el conflicto de normas que se presenta entre la ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y el documento que contiene las Condiciones Generales de

Trabajo invocadas por la quejosa, que contienen disposiciones más favorables para la trabajadora en lo atinente a los requisitos para acceder a la jubilación.

De aquí deriva la justificación del presente trabajo, dado que las sentencias pronunciadas, tanto en amparo indirecto como en el amparo revisión, constituyen importantes documentos de análisis y reflexión jurídicas para el estudiante de derecho y el abogado litigante.

En el desarrollo del capítulo tercero, expongo los motivos de disenso y se plantean entre otras, las siguientes interrogantes: ¿Qué caso tiene modificar una norma si finalmente ésta puede ser rebasada por un ordenamiento de menor jerarquía como son las Condiciones Generales de Trabajo?; También nos cuestionamos ¿es posible dejar la regulación del derecho a la jubilación, a la voluntad de un empleador y un grupo de trabajadores?.

En este apartado intentaremos justificar nuestra postura: que el derecho a la jubilación, dada su naturaleza jurídica, no puede dejarse a la voluntad y acuerdo entre particulares (entidades empleadoras y trabajadores) por lo que su regulación es competencia exclusiva del Poder Legislativo local; en consecuencia, para efectos de su procedencia habrá de atenderse a los requisitos que establece la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, por tratarse de una ley de orden público y de observancia obligatoria.

La exposición y desarrollo de este trabajo, ha sido abordada desde un enfoque cualitativo, pues la finalidad es encontrar alternativas de solución desde las entidades de la administración pública y no dejar que sean las autoridades jurisdiccionales quienes resuelvan las inconformidades de los trabajadores, máxime si se toma en consideración el sentido en el que han venido resolviendo estas controversias, siendo por lo tanto una investigación aplicada dado que persigue encontrar soluciones al problema planteado desde una perspectiva distinta a como se ha venido atendiendo el fenómeno.

Para la obtención de información se utilizó la investigación documental bibliográfica, hemerográfica, legisgrafía y estadística.

Se pretende que al concluir el trabajo, al margen de compartir o no los motivos de disenso con el criterio de las autoridades de amparo, pueda al menos generar la curiosidad jurídica por atender este fenómeno social, que si bien parte de un exigencia legítima como lo es el derecho de los trabajadores burocráticos a la jubilación, también lo es que no deben soslayarse sus repercusiones en las finanzas públicas del Estado.

Baste mencionar por ejemplo, que del año dos mil catorce al dos mil diecinueve, es decir, en apenas cuatro años prácticamente se duplicó el presupuesto destinado a cubrir las jubilaciones de los ex trabajadores del Estado; para este año se tiene presupuestado solo para este rubro \$559,989,204.00 (cantidad que equivale al doble de lo destinado en este ejercicio fiscal por concepto de pago de deuda pública).

CAPÍTULO PRIMERO EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1 Antecedentes.

La piedra angular del derecho del trabajo se ubica dentro de nuestro sistema jurídico en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, los derechos mínimos reivindicatorios de los derechos de los trabajadores, instituidos en la Constitución de 1917, no se hicieron extensivos a los empleados al servicio del Estado; respecto a esta clase de trabajadores no se dijo nada, de hecho quedaron excluidos del régimen constitucional.

Al promulgarse la Constitución de 1917, la facultad para legislar en materia laboral fue delegada a las legislaturas de las entidades federativas; a esto obedece que en los años posteriores se advierta la existencia de diversas leyes locales que se emitieron para regular las relaciones laborales incluidas las de los servidores públicos. Así, cada Estado de la República determinó de forma libre los derechos o prerrogativas que en su caso ameritaban los empleados públicos.

Fue hasta la reforma constitucional de 1929, cuando el Congreso de la Unión asumió la competencia exclusiva para emitir las leyes que regularían las relaciones de trabajo, facultad que se vio reflejada en definitiva al expedirse la primera Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria de artículo 123 constitucional.¹

Sin embargo, por cuanto ve a los servidores públicos, la propia Ley Federal del Trabajo estableció de forma expresa que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran. En consecuencia las Legislaturas de los Estados siguieron conservando la facultad de expedir libremente las leyes para regular el trabajo burocrático.

¹ Diario Oficial de la Federación, agosto 28 de 1931.

El 5 de diciembre de 1960 se publicó la reforma que adiciona el Apartado B, al artículo 123 constitucional² por virtud de la cual se incorporan y se elevan a rango constitucional los principios básicos del derecho burocrático y los derechos mínimos de esta clase de trabajadores.

Para algunos autores, la adición del Apartado B al precepto constitucional de referencia significó una tajante división entre la clase trabajadora. En palabras de José Alfonso Bouzas Ortiz³ "... El Estado en su afán de controlar a este sector, estableció a nivel constitucional la división jurídica de la clase trabajadora mexicana a través del apartado B del art 123 constitucional".

Con independencia lo anterior, lo cierto es que en el Apartado B se incorporan las bases mínimas del trabajo burocrático relativas a la jornada, descanso semanal, vacaciones, principios de protección al salario y seguridad social. Para efectos del presente trabajo, cabe destacar que respecto a la seguridad social se estableció que debía comprender el derecho a la jubilación y vejez, además de prever la creación de un organismo encargado de proporcionar estos beneficios y administrar los fondos aportados por el Estado destinados a este rubro y a la vivienda.

El 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, que es la ley vigente a nivel federal aplicable a las relaciones de trabajo que existen entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

1.2. Conceptos fundamentales de derecho burocrático.

En el sistema jurídico mexicano el derecho laboral burocrático es identificado como el conjunto de normas jurídicas que contienen los principios,

² *Idem*, diciembre 5 de 1960.

³ BOUZAS Ortiz, José Alfonso. Derecho Individual del Trabajo, D.F., México, Iure editores, 2016, pág. 394.

instituciones y procedimientos para la solución de controversias, aplicables a las relaciones laborales que existen entre el Estado empleador y sus trabajadores.

En concepto de Rigel Bolaños Linares “el derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos.”⁴

Por su parte Rafael Martínez Morales, lo define como “la rama del derecho que estudia (o regula) la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, relación derivada de la capacidad de acción denominada función pública”.⁵

El derecho burocrático también ha sido definido por su contenido y por su ámbito como “el derecho que mira al lado interno de la función pública estatal, concretada como expresión de poder (sin excluir ningún sector de esta clase de actividad estatal), esfera jurídica en la que surge la relación burocrática, tanto en su aspecto laboral como de seguridad social, y de la cual relación jurídica son sujetos el Estado y las personas físicas que le prestan servicios.”⁶

Concepto éste que considera la dualidad del Estado, como autoridad respecto a los gobernados y como empleador y por ende colocado en un mismo plano en lo que atañe a las relaciones con sus trabajadores.

Ahora bien, por lo que respecta al trabajador que presta sus servicios subordinados para el Estado empleador, existe una diversidad de términos; así por ejemplo es identificado como servidor o empleado público, trabajador del Estado o burocrático, servidor del Estado, funcionario, entre otros.

⁴ BOLAÑOS Linares, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, D.F., México, Porrúa, 2010, pág. 1.

⁵ MARTÍNEZ Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, D.F. México, Oxford, 2008.

⁶ RICORD D., Humberto Emilio. “*El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran*” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 13-14, enero de 1972, pág. 98.

Es importante delimitar el concepto, porque el régimen jurídico al que está sujeto es particular y, por ende, las obligaciones y derechos de los sujetos de esa relación laboral adquieren características diferentes a otra clase de trabajadores.

Omar Guerrero, utiliza el término de servidor público y lo define en los términos siguientes:

...aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata, pues, de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.⁷

A decir de este autor, el concepto no comprende a todos los trabajadores del Estado, sino solo aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le competen al Estado; sin embargo esta definición es excluyente porque deja fuera aquellos que si bien pudieran o no desempeñar una función “esencial” sus actividades están directamente vinculadas al desempeño de la actividad estatal.

Otros autores como José Dávalos, utiliza el término “trabajadores al servicio del Estado” y señala que ya sea por virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya son “... las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente...”⁸

Concepto que se comparte porque independientemente del acto que le de origen, el hecho de que una persona física presta un servicio personal y

⁷ GUERRERO, Omar. *El funcionario, el diplomático y el Juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. D.F., México, Valdés Editores, 1998, pág. 52.

⁸ MAGNO Méndez, George León. *Derecho Burocrático*, D.F., México, Porrúa, 2011, pág. 224-225

subordinado, en favor del Estado empleador, se está en presencia de una relación laboral, por lo que aquella adquiere el carácter de trabajador del Estado.

Conforme al artículo 2º de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro “Trabajador es 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.”⁹

Si bien en algunas definiciones incluyendo la legal no se incluye el término “subordinación”, como lo sostienen algunos autores¹⁰, es indiscutible que está implícito en la relación jurídica ya que es precisamente lo que caracteriza la relación de trabajo.

1.3. El derecho a la seguridad social, marco jurídico y conceptual.

La seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todas las personas contra cualquier contingencia que pudiera sufrir y las previene, a fin de permitir su bienestar mediante la superación de los aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural.¹¹

En palabras del tratadista Miguel García Cruz la seguridad social es definida por la finalidad que persigue y por su objeto, que consiste en “(...) prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida para satisfacer las necesidades del individuo, lo cual es vital para él y, al mismo tiempo, esencial a la estructura de la colectividad.”¹²

En este mismo contexto y, en busca de una definición unívoca sobre el concepto en cuestión, el maestro Ángel Guillermo Ruiz Moreno refiere que para

⁹ QUERÉTARO: Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, 2017, artículo 2.

¹⁰ MORALES Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático, D.F., México, Porrúa, 1995, pág. 80.

¹¹ BRISEÑO Ruiz, Alberto. Derecho de la seguridad social, D.F., México, Oxford, 2016, pág. 13.

¹² GARCÍA Cruz, Miguel. *La seguridad social: bases, evolución, importancia económica, social y política*, citado por BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho de la seguridad social, D.F., México, Oxford, 2016, pág. 11.

comprender la esencia de la seguridad social habrá que atender a lo que dispone la Ley de Seguro Social vigente, pues sostiene que “(...) no existe una definición específica, categórica y contundente del concepto de *seguridad social*.”¹³

Así, conforme al artículo 2º de la ley citada, “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”¹⁴

Se comparte la opinión del autor de referencia en el sentido de que la seguridad social es un derecho y por tanto el Estado, los empleadores y operarios están obligados a observar las normas jurídicas vigentes que regulan este derecho.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros a través de una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por diversas causas a saber: enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte.”¹⁵

De lo expuesto se concluye que la seguridad social es un derecho y por ende, no es potestativo al sujetarse a la normatividad que lo regula; tiene como fin primordial consolidar el derecho humano a la salud y no menos importante, destacar que no se trata de un derecho exclusivo de la clase trabajadora sino que las medidas públicas que se adopten deben estar encaminadas a la protección de la sociedad en general.

¹³ RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo derecho de la seguridad social, D.F., México, Porrúa, 2017, pág. 45.

¹⁴ MÉXICO: Ley del Seguro Social, 2017, artículo 2.

¹⁵ Convenio 102 de la *Organización Internacional del Trabajo*, citada por RAMÍREZ Chavero, Iván. Derecho de la seguridad social, Medios de defensa legal, D.F., México, Flores editores, 2017, pág. 1.

En México, la seguridad social ha estado ligada a la condición laboral de los sujetos de este derecho; aunque se ha hecho extensiva a otros sectores sociales, surgió ante la obligación del empleador de responder de los accidentes y enfermedades que sufrieran los trabajadores.

En el artículo 123, fracción XIV de la Constitución Federal el legislador estableció los elementos mínimos de protección que debía comprender la seguridad social, entre estos, el seguro de vejez y cesación involuntaria del trabajo; en la fracción XIX del mismo artículo se declara como de utilidad pública la Ley del Seguro Social.

Este ordenamiento legal prevé la existencia de un organismo de carácter nacional para cumplir con esta obligación de proporcionar a los trabajadores los beneficios de seguridad social: el Seguro Social, considerado como el instrumento básico de la seguridad social.

De igual forma la Ley del Seguro Social prescribe que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, aquellas personas físicas que prestan un servicio personal y subordinado en términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo; en consecuencia, esto significa que se deben afiliar al régimen obligatorio a los trabajadores.

Cabe señalar que conforme al artículo 11 de la citada Ley de Seguro Social, el régimen obligatorio comprende entre otras la rama de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.¹⁶

En lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, el derecho a la seguridad social tiene su base constitucional en el Apartado B, fracción XI del artículo 123; dentro de las prestaciones mínimas a que alude este precepto y que habrán de considerarse para su otorgamiento se prevé la jubilación y la vejez.

¹⁶ MÉXICO. Ley del Seguro Social, 2015, artículos 2, 3, 4, 11 y 12.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B invocado, en el artículo 43, fracción VI prescribe como obligaciones de las dependencias "Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: ... c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte."¹⁷

Para cumplir con esta obligación se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la ley que regula la organización y funcionamiento del Instituto también contempla con carácter obligatorio entre otros, los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Finalmente, a nivel internacional cabe mencionar que a nivel internacional el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, constituye la norma mínima sobre la seguridad social; en 1962 México ratificó solo algunas partes del Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social a saber: parte II (relativa a asistencia médica); III (prestaciones monetarias de enfermedad); V (prestaciones de vejez); VI (prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional); VIII (prestaciones de maternidad); IX (Cálculos de pagos periódicos) y X (prestaciones de sobrevivientes).

En consecuencia, las disposiciones ahí contenidas pasaron a ser de observancia obligatoria en el país.

Como ha quedado señalado, a través de los dos sistemas de seguridad social se cumple con la norma internacional, al prever a través de los diversos esquemas o ramas del seguro entre otras, con las prestaciones relacionadas con el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

¹⁷ MEXICO. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 2013, artículo 43.

Para efectos de este trabajo resulta pertinente destacar el tema de los recursos con los que se sostienen los sistemas de seguridad social antes aludidos, pues es válido cuestionarse ¿De dónde se obtienen los recursos para que se pueda cumplir con los beneficios que comprende el régimen del seguro social obligatorio?.

El financiamiento del sistema de seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social se sostiene en base a las cuotas a cargo del empleador, trabajador y el Estado; se trata de una aportación tripartita en la cual no solo los empleadores sino también la parte trabajadora participa y contribuye al financiamiento del propio sistema.

Actualmente un porcentaje de esas cuotas, la correspondiente a la rama al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por disposición de la propia ley, se depositan en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador. Incluso, conforme al régimen del Sistema de Ahorro para el retiro, el trabajador puede realizar aportaciones adicionales para incrementar el saldo de su cuenta individual.¹⁸

En lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, en el ámbito federal, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹⁹ establece la obligación de las dependencias y entidades sujetas al régimen esa ley, de retener de los sueldos del trabajador el monto de la cuota que éste debe cubrir al Instituto, por concepto de aportaciones de seguridad social.

¹⁸ Cabe mencionar que conforme al régimen del Sistema de Ahorro para el retiro, el trabajador asegurado también puede realizar aportaciones adicionales al monto de la cuota que periódicamente se les retiene de sueldo para incrementar el saldo de su cuenta individual, y que corresponde al ramo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Los fondos son administrados por instituciones creadas exprofeso para tal fin conocidas como AFORES, que seleccionada el propio trabajador; el mismo sistema permite que esos recursos sean invertidos por a través de las SIEFORES para que puedan generar rendimientos e incrementar el saldo de su cuenta individual. Una vez que el trabajador termine su vida laboral y se encuentre en los supuestos que establece la ley, podrá retirar los ahorros de la referida cuenta individual.

¹⁹ MÉXICO: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, 2013, artículos 1, 3, 6, fracción V, 21 y 23.

Cabe precisar que tratándose de las cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, actualmente éstas se depositan en la cuenta individual del trabajador, que bien puede ser administrada por el propio Instituto a través del PENSIONISSSTE o por una Administradora elección de aquél.

Como se observa, los dos sistemas (tanto el relativo al régimen obligatorio del Seguro Social y el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado) a los que hemos hecho referencia brevemente, presentan las siguientes características:

- a) Prevén la existencia de organismos creados con el objetivo de proporcionar a través de éstos, los beneficios de seguridad social.
- b) Los dos sistemas contemplan como obligatorio el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- c) En ambos se puede advertir que en lo que respecta al financiamiento, no solo el empleador o el Estado asumen esa obligación, sino que la clase trabajadora también contribuye con sus propios ahorros a la creación de un fondo, de un recurso económico destinado a ese ramo, del cual disfrutará al retirarse de la vida productiva.
- d) Las respectivas leyes que regulan cada sistema previeron desde un inicio la creación de un fondo al que se aportarían recursos destinados al ramo del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

De esta forma, cuando el trabajador asegurado cumpla con los requisitos que establece la propia ley, tendrá la posibilidad de disfrutar de los beneficios de la rama de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; en su caso, tendrá derecho a solicitar una pensión vitalicia o bien acogerse a un esquema de retiros programados, de los recursos que se hayan acumulado en su cuenta individual en la cual él también estuvo ahorrando.

1.4 El derecho a la seguridad social en el Estado de Querétaro.

Ha quedado establecido que en el sistema jurídico mexicano el derecho laboral burocrático tiene su base constitucional en el apartado B del artículo 123 constitucional y que en la propia norma constitucional, se otorgó a las Legislaturas de los Estados competencia para expedir las leyes que deben regular las relaciones de trabajo que existen entre las entidades públicas locales y sus trabajadores.

Esta atribución deriva del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe de forma expresa que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan sus respectivas legislaturas con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Aunado a lo anterior, en el artículo 115, párrafo segundo del mismo ordenamiento constitucional se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Aunque los artículos 115 y 116 constitucionales omiten señalar expresamente a qué apartado se refiere, sin duda es al Apartado B del citado artículo 123, dado que ahí se encuentran las bases de la relación jurídica laboral de los órganos públicos federales con sus empleados, y por ende estos son la guía para que las Legislaturas locales expidan las leyes que en materia de trabajo burocrático.

En ejercicio de esta facultad la Legislatura del Estado expidió la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, que es la que regula las relaciones laborales para todos los trabajadores de los siguientes entes públicos: los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos con autonomía constitucional, municipios, entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado y las correspondientes de los municipios.

Este ordenamiento legal establece en el artículo 52, las obligaciones que tienen los entes públicos y en específico, la fracción XII señala de forma expresa que éstas deberán otorgar a sus trabajadores los beneficios de la seguridad social integral.

Sin embargo la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, no contempla la creación de algún organismo o la afiliación de los trabajadores a algún instituto de seguridad social, a través del cual se habrán de proporcionar los beneficios de esta índole; la misma circunstancia se observa respecto a las cuotas o aportaciones con las que se habría de constituir un fondo a manera de previsión económica para hacer frente al cumplimiento de esta obligación.

En suma, no se contemplan prestaciones o bases mínimas que debían observarse para el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social en favor de los trabajadores al servicio del Estado, circunstancia que dejó una brecha sumamente grande para que las dependencias públicas decidieran la forma en que iban a proporcionar este beneficio.

Esta deficiencia fue suplida en varios casos, a través de las negociaciones colectivas entre las dependencias públicas y los sindicatos burocráticos; a esto obedece que en las condiciones generales de trabajo se encuentren precisados algunos de los beneficios de seguridad social entre éstos, el derecho a pensión por jubilación y vejez que es el punto medular de la resolución que será abordada en el siguiente capítulo.

Ahora bien, no obstante podemos sostener sí se cumple a nivel local, al menos con una de las prestaciones que integran la seguridad social. Lo anterior

en razón de que al expedirse la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, la cual entró en vigor a partir del 21 de Marzo del año 2009, se previó el derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, en los términos siguientes²⁰:

- a) La jubilación fue reconocida a favor de los trabajadores con treinta años de servicios cumplidos, cualquiera que fuese su edad, según disponía el artículo 136; al actualizarse este supuesto, el trabajador tendría derecho al pago de una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo, contado a partir de la fecha de su baja.
- b) Por su parte el artículo 139 establecía el derecho a la pensión por vejez de los trabajadores que habiendo cumplido sesenta años de edad, tuviesen sesenta años de servicios; el monto de la pensión sería calculada en base al sueldo percibido y los años de servicios laborados, conforme a los parámetros que señalaba el diversos artículo 141 del mismo ordenamiento.

Cabe precisar que con la entrada en vigor de este nuevo ordenamiento se derogó la anterior Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, sin embargo es importante mencionar que los artículos 136 y 139 antes citados no sufrieron modificación alguna, quedaron intocados hasta finales del año 2015.

En efecto, el diez de diciembre del dos mil quince se publicó 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, la cual modificó sustancialmente los requisitos para acceder a los beneficios de seguridad social que hemos venido comentando, para quedar de la siguiente forma:

- a) Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, en los términos de esta Ley, una vez cumplidos sesenta años de

²⁰ El antecedente inmediato fue la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el 27 de agosto de 1987.

edad, según o dispone el artículo 136; ahora al actualizarse este supuesto, el trabajador tendrá 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.

b) Por cuanto ve a la pensión por vejez, el trabajador sigue manteniendo el derecho a la pensión cuando haya cumplido sesenta años de edad y tomando en cuenta sus años de servicios, conforme a los porcentajes previstos en el diverso artículo 141.

En este supuesto cabe destacar que el mínimo de años requeridos para obtener pensión por vejez ya no es de veinte años, sino que podrá acogerse a este beneficio aquel trabajador que hayan acumulado un mínimo de quince años de servicios, siempre que hayan cumplido sesenta años de edad.

De lo expuesto se concluye que por un lado, para acceder al beneficio de la jubilación, no basta el tiempo laborado sino que el trabajador debe haber cumplido sesenta años de edad. Por otro lado, pareciera que en compensación, se beneficia a aquellos que con un mínimo de quince años de servicios, teniendo una edad de sesenta años de edad, puede acogerse a la pensión por vejez.

Sin embargo uno de los motivos de disenso en contra de la reforma deriva de exigir al trabajador que además de cumplir con 30 años de servicios, deberá tener cumplidos 60 años de edad, debido a que muchos trabajadores no cumplen con éste último requisito.

La discusión gira en torno de diversos aspectos: si la reforma vulnera el derecho al trabajo, el derecho a la salud, si es violatoria del principio pro persona, de la irretroactividad de la ley, en qué medida se antepone a las disposiciones de los contratos colectivos, entre otras cuestiones. O si por el contrario, se justifica la

reforma a la luz del interés general, que exige realizar ajustes a estos derechos como se ha llevado a cabo a nivel nacional.

La reforma a los artículos 136 y 139 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, obedece a causas eminentemente de índole económica, considerando que los recursos con los cuales se debe cumplir con las obligaciones de seguridad social deben ser auspiciados exclusivamente con recursos públicos.

Es verdad que estamos en presencia de un derecho del trabajador, pero por otro lado es válido cuestionarse si la medida adoptada por el legislador puede o no justificarse sin violentar los derechos humanos, siendo este el objeto de análisis en la Sentencia de mérito.

Hasta ahora se ha dejado al Poder Judicial de la Federación para que resuelva los conflictos que se han venido presentando en torno a estas reformas, derivado de los amparos promovidos por los trabajadores del Estado; la diversidad de resoluciones ha sido muy enriquecedora para los involucrados en el tema, dado que el análisis de las controversias se realiza desde la perspectiva de principios que rigen en materia de derechos humanos y de amparo.

El presente trabajo contiene un breve análisis de la Sentencia dictada en un juicio de amparo en revisión que tiene su origen en un conflicto de esta naturaleza, en la que se cuestionan derechos laborales adquiridos contra la expectativa de derechos, el principio de progresividad contra el de retroactividad de la ley, la interpretación conforme, el principio por persona, entre otros, los cuales serán abordados en el siguiente capítulo en el que se desarrolla el tema objeto de estudio.

CAPÍTULO SEGUNDO EL CRITERIO DE LA AUTORIDAD DE AMPARO

2.1. El origen de la controversia.

En el capítulo anterior quedó precisado que la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro²¹ establece en el artículo 136, que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, una vez cumplidos sesenta años de edad, en cuyo caso el trabajador tendrá 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.

A partir de la reforma a la citada ley, de diez de diciembre del dos mil quince, se presentaron en cascada una gran cantidad de demandas y amparos promovidos por los trabajadores al servicio del Estado, quienes vieron en la citada reforma un retroceso en sus derechos adquiridos.

El asunto que se resuelve en la Ejecutoria sujeta a análisis (dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018) tiene su origen en los hechos que de manera suscita se narran a continuación, con la finalidad de obtener una mejor comprensión del mismo:

Hechos que constituyen los antecedentes del acto reclamado.

El 1º de septiembre de 2016, una trabajadora del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, presentó un escrito mediante el cual manifestó su deseo de iniciar el trámite para obtener el beneficio de jubilación conforme lo prescribe el artículo 132 Bis de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y por ende, solicitó la autorización de su prejubilación.

Formuló su petición en términos del artículo 18, fracción X, del Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al

²¹ La Sombra de Arteaga, Marzo 21 de 2009.

Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro vigente en el año 2015-2016; a continuación se transcribe el precepto en cita, en la parte que nos interesa:

ARTÍCULO 18. Los Trabajadores tendrán derecho a las siguientes prestaciones económicas:

...

IX.- Pensión por vejez, el monto de la pensión por vejez se calculará aplicando al sueldo que percibe, los porcentajes que especifica la tabla siguiente:

18 años de servicios	53%
19 años de servicios	55%
20 años de servicios	60%
21 años de servicios	65%
22 años de servicios	70%
23 años de servicios	75%
24 años de servicios	80%
25 años de servicios	85%
26 años de servicios	90%
27 años de servicios	95%

X. Pensión por Vejez es cuando ocurre que el Trabajador tenga 60 años de edad y al menos 18 años de Servicio.

Tienen derecho a la Jubilación los trabajadores con 28 años de servicio al 100 % de su sueldo, en los términos establecidos en las presentes Condiciones.

Los trabajadores tienen derecho a la Prejubilación o Prepensión al momento de que acredite el derecho para gozar de su jubilación ante la Dirección de Recursos Humanos.

Mediante oficio 2261/2017 de treinta de octubre de 2017, la autoridad señalada como responsable contestó:

“En respuesta a su solicitud de autorización de la procedencia de la prejubilación a su favor y otorgamiento de la jubilación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 Bs, fracción III, segundo párrafo de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y considerando que usted actualmente acumuló 28 años 8 meses y 23 días y cuenta con 55 años de edad, me permito informarle que bajo los ordenamientos que debemos observar dentro del Poder Judicial del estado, no es posible autorizar la prejubilación o jubilación solicitada, en virtud de que no cumple con los requisitos que establece el artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, ni aun le favorece para dicha autorización el Convenio Laboral 2015-2016 vigente a la fecha de su solicitud, por lo siguiente:

... el artículo 18, fracción X del Convenio Laboral 2015-2016 establece de manera expresa el derecho a la pensión por vejez y a la jubilación de cuyo artículo y fracción antes precisados, se desprende en primer término y primer párrafo de la fracción X la consideración respecto a que para llegar a obtener la pensión por vejez el trabajador deberá tener 60 años de edad y al menos 18 años de servicio.

En segundo término y segundo párrafo de la fracción X del artículo mencionado, dispone que tienen derecho a la jubilación los trabajadores que tengan 28 años de servicio al 100% de su sueldo y señala que será en los términos establecidos en las presentes Condiciones”.

Como se advierte, la entidad pública empleadora al emitir su respuesta interpreta las Condiciones Generales de Trabajo concatenadas con la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro; lo anterior es así toda vez que en la fracción X del artículo 18 de las citadas Condiciones, se prevé que el trabajador tendrá derecho a la pensión por vejez esto es, cuando tenga 60 años de edad y al menos 18 años de Servicio.

Y en el segundo párrafo de la misma fracción, establece que tienen derecho a la Jubilación los trabajadores con 28 años de servicio al 100 % de su sueldo, en los términos establecidos en las presentes Condiciones. Es decir, en este párrafo ya no se señala de manera expresa el requisito de la edad.

Por ello es que al emitir su respuesta le indica a la trabajadora que no cumple con los requisitos que establece el artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, ni aun le favorece para dicha autorización el Convenio Laboral 2015-2016 vigente a la fecha de su solicitud, porque en su concepto el requisito de los 60 años de edad que se señala en el primer párrafo de la fracción X se aplica en el mismo sentido al beneficio de jubilación establecido en el segundo párrafo de la misma fracción.

Inconforme con la respuesta a su solicitud, la trabajadora promovió juicio de amparo indirecto que como se verá en el siguiente apartado, en su Sentencia la Jueza de Distrito le niega la protección de la justicia federal; esto la motivó a

promover el recurso de revisión, en donde el Tribunal Colegiado de Circuito revoca la sentencia de referencia, siendo precisamente esta ejecutoria sobre la que versa el presente trabajo.

El objeto principal de la Litis que se aborda en la referida ejecutoria consiste en analizar si la jubilación procede cuando la trabajadora cumpla 28 años de servicio sin estar condicionado al requisito, con derecho al 100 % de su sueldo, pues según lo afirmó la trabajadora ésta es la interpretación que le resulta más favorable y que se ajusta a diversos principios en materia de derechos humanos.

Es decir, el problema que se nos presenta es por un lado, que las condiciones generales de trabajo se contraponen a lo establecido en la ley burocrática local, la cual fue reformada en diciembre del año dos mil quince, en lo relativo a los beneficios en materia de seguridad social, en específico el derecho a la jubilación. Y por el otro, a la interpretación sobre el requisito de la edad que pareciera que establecen las mismas condiciones generales de trabajo para acceder al beneficio de la jubilación.

A continuación se procede al análisis de las sentencias pronunciadas en torno al asunto al que hemos hecho referencia y que como se podrá apreciar, no existe un criterio plenamente definido en torno a la solución de este tipo de conflictos.

2.2 Análisis del acto reclamado en amparo indirecto.

Como ha quedado señalado, en el caso que nos atañe la trabajadora al servicio del poder judicial en el Estado, promovió amparo indirecto, derivado de la negativa de su empleador de iniciar los trámites para su jubilación.²²

A continuación se precisan tanto el acto señalado como reclamado, el resumen de los conceptos de violación, el análisis de la cuestión de fondo por

²² El juicio quedó radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro con el número 1576/2017.

parte de la autoridad de amparo y argumentos que sirvieron de sustento a su determinación.

Precisión del acto señalado como reclamado y resumen de los conceptos de violación.

La quejosa señaló como acto reclamado el oficio 2261/2017 de treinta de octubre de 2017 antes descrito, mediante el cual la entidad empleadora, por conducto del Oficial Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, le negó la prejubilación y por ende el derecho a la jubilación. **En esencia la quejosa señaló en sus conceptos de violación que:**

La entidad para la cual prestaba sus servicios omitió aplicar el artículo 18, fracción X, párrafo segundo, del convenio laboral que contiene las condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro vigente en el año 2015-2016.

Tenía derecho a la jubilación toda vez que se estaba en presencia de derechos adquiridos y no de expectativa de derechos porque se encuentra en los supuestos para que se le autorice la prejubilación en atención a las cláusulas establecidas en el aludido convenio laboral.

Se vulnera el principio de progresividad, pues la autoridad no realiza una interpretación conforme o de mayor beneficio, ya que en el oficio reclamado indica que primero debe cumplir con las exigencias de la ley, es decir, cumplir con treinta años de servicio y sesenta de edad.

Estudio de la cuestión de fondo a cargo de la Juez de Distrito.

En el Considerando Cuarto de la Sentencia aludida, la Juez de Distrito entra al estudio de constitucionalidad del acto señalado como reclamado; en este sentido establece la necesidad de precisar previamente, el concepto de derechos adquiridos confrontándolo con el de expectativa de derechos.

Para explicar el tópico sobre los derechos adquiridos, transcribió en su sentencia una parte de los argumentos vertidos en diversa ejecutoria, dictada por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, en el amparo en revisión laboral 85/2017.

La relevancia de lo anterior estriba en que, en la misma Ejecutoria invocada por la Juez de Distrito, el Tribunal Colegiado además de precisar los citados conceptos, ya había hecho un pronunciamiento en torno al régimen de seguridad social reformado en la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

Así, la Juez de Distrito en esta parte de su Sentencia determinó que para sustentar su determinación resultaba necesario traer a glosa lo expuesto sobre el tema por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, quien al resolver el amparo en revisión expuso lo siguiente:²³

... En relación con los derechos adquiridos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la tesis... de rubro "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE IRRETROACTIVIDAD DE LEYES"²⁴... el derecho adquirido constituye un acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese derecho no puede afectarse, por la voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición legal en contrario. En cambio la expectativa de derecho constituye una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.

... Por otro lado, a efecto de determinar cuándo se está ante la presencia de un derecho adquirido o bien frente a una expectativa de derecho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que es necesario realizar un estudio de cada caso concreto de conformidad con la tesis²⁵ ... de rubro "DERECHO ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO...una ley será retroactiva en perjuicio o un acto concreto y por tanto, violatorios del artículo 14 constitucional cuando modifican, alteran o destruyen derechos adquiridos o supuestos jurídicos y sus consecuencias producidas bajo la vigencia de una ley anterior; ...

... en sentido contrario, no existirá retroactividad cuando modifica, altera o destruye simples expectativas de derecho, es decir, situaciones que aún no se han producido o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados por la norma anterior;... así se sostuvo en la tesis... de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTIA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE

²³ Visible a fojas que van de la 9 a la 12 de la Sentencia dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018, por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

²⁴ Tesis Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, volumen 145-150 Primera Parte, página 53.

²⁵ Tesis. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, volumen CII, página 1741.

APLICACIÓN SOLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS".²⁶

...

En este sentido, el derecho para obtener pensión constituye uno que se adquiere una vez que se surtan las hipótesis que establecen las condiciones para su otorgamiento, esto es, que no solo por el hecho de ser trabajador se adquiere el mismo, antes bien, que ingresará completamente al patrimonio de sujeto una vez que se cumplan los requisitos que establezca la ley...

Así, debe considerarse que el nuevo régimen de seguridad social reclamado, en su integridad, por sí mismo no puede estimarse retroactivo en perjuicio, porque el contenido de las disposiciones normativas impugnadas revela que rigen hacia el futuro, es decir, a partir de que entró en vigor la ley reclamada y, por ende el hecho de que conforme a ésta se requieran ahora otros requisitos, no puede dar lugar a estimar que se desconocen derechos adquiridos al cobijo de la ley derogada o que modifica supuestos o sus consecuencias verificados durante la vigencia de esta porque -se insiste-conforme a la teoría de los componente de la norma, la pensión es la consecuencia de una serie de supuestos parciales, por tanto, si tales supuestos se realizan con posterioridad a que entró en vigor a ley reclamada, es inconcuso que el otorgamiento de la pensión y sus incrementos deberán realizarse en los términos de ésta, en tanto que antes de que se colmen los requerimientos de la ley, las personas solo tienen una expectativa de derechos a obtener pensión.

Determinación de la Juez de Distrito.

El 27 de marzo de 2018 se dictó Sentencia por parte de la Jueza del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado en la que se niega el amparo y la protección de la justicia federal a la quejosa. Los argumentos que sirvieron de sustento a la determinación de la Juez de Distrito, para establecer la constitucionalidad del acto señalado como reclamado, fueron en esencia los siguientes:

a) Señaló que las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicios del Poder Judicial del Estado de Querétaro 2015-2016, en lo que aquí interesa, disponen en su artículo 18 que los trabajadores tendrán derecho a las

²⁶ Tesis 2ª LXXXVIII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 306.

siguientes prestaciones económicas: ... (se transcribe la fracción IX y x del artículo 18 citado).

b) La autoridad responsable negó la petición de prejubilación a la quejosa bajo el argumento de que si bien el segundo párrafo de la fracción X, del artículo 18 del mencionado Convenio, dispone que tienen derecho a la jubilación los trabajadores que tengan veintiocho años de servicio al 100% de su sueldo, también lo es que esa circunstancia deberá ajustarse a los términos establecidos en las propias condiciones.

Lo anterior implica que tanto para la pensión por vejez como para la jubilación, los trabajadores deben contar con sesenta años de edad, lo que así se obtiene de una interpretación armónica, dado que es la misma fracción, el mismo artículo y capítulo de prestaciones económicas donde se ubican ambos supuestos.

Por lo que vinculado dicho apartado (jubilación) con la fracción anterior (pensión por vejez) que señala que con el requisito de edad va aumentando el porcentaje de la pensión en un rango que va de 18 a 27 años de servicio y un porcentaje del 53 al 95% de sueldo, debe concluirse que el requisito de los 60 años es aplicable tanto para los casos de pensión por vejez como para la jubilación, por tratarse de una condición así pactada en el multireferido convenio.

c) Que la interpretación de referencia incluso le favorece a la quejosa por encima de lo establecido en la propia Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, conforme a la cual, atendiendo a la fecha de presentación de su solicitud, se le exigiría además de los 60 años cumplidos tener 30 años de servicio; aunado a que el monto que debía percibir por jubilación sería diferente al señalado en las condiciones generales de trabajo.

En base a lo anterior, concluyó que no se vulneraba el principio de progresividad como lo refirió la quejosa en su concepto de violación.

Para robustecer este argumento la Juez de Distrito invocó el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 2425/2015, en el que se establece que conforme al artículo 1º de la Constitución Federal, se reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar que todas las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos “de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

De ahí la conclusión a la que arribó la Juez de Distrito, en el sentido de que “(...) el principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana porque la observancia a dicho principio impide por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección.²⁷

d) Explicó que la progresividad conlleva tanto a gradualidad, como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.

De igual forma, reiteró que el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respecto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

²⁷ Visible a fojas que van de la 19 a la 22 de la Ejecutoria dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018, por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

Y en este sentido, señaló que es dable colegir que existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión, sea o no deliberada, en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

e) Por otro lado, destacó que el principio de progresividad, en su vertiente de prohibición de regresividad, no es de carácter absoluto, lo anterior de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 366/2013; que entonces para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, es necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional.

Como se puede apreciar, en esta parte de la Sentencia la Juez de Distrito estableció que es necesario analizar cuando una medida puede generar un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva.

Ahora bien, es importante destacar que la Juez de Distrito, para robustecer los anteriores argumentos, señaló en su Sentencia que:²⁸

“Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconvencionales, sin embargo, dichas medidas requieren de una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente, de ahí que ‘para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso.

²⁸ Visible a fojas 22 a 23 de la Sentencia dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018, por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, ha señalado que 'la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad', toda vez que la obligación correlativa de no regresividad, establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no excluye la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma.

De tal suerte que la obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En este sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana"²⁹

Conclusiones de la Juez de Distrito:³⁰

a) La modificación al sistema de Seguridad Social del Estado de Querétaro no vulnera el principio de progresividad, ello toda vez que se modificaron los requisitos que se deben cumplir para efectos de solicitar la jubilación (edad y años de servicios), con motivo de la crisis financiera por la que atraviesa el Estado y que reduce su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, pues el problema financiero más grave que enfrenta es el del pago de las pensiones.

Lo anterior, explicó la Juez, porque con el paso de los años la esperanza de vida se ha incrementado y la edad promedio de retiro ha disminuido, lo que genera un incremento en la duración de las pensiones, habida cuenta que el número de cotizantes por pensionado se ha reducido considerablemente.

Precisó que por tal motivo, financieramente no es viable mantener el actual sistema de pensiones, habida cuenta de que ello obligaría a un aumento permanente del subsidio por parte del Gobierno, lo que es injusto para la sociedad que tiene que financiarlo con sus contribuciones y para el país, en tanto se tienen

²⁹ La interpretación al principio de progresividad en su sentido de no regresividad, invocado por la Juez de Distrito, fue analizado en el caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³⁰ Visible a fojas de la 23 a 29 de la Sentencia dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018, por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

que distraer recursos destinados a otros rubros igualmente importante para poder afrontar las obligaciones del Instituto.

De no corregirse el problema, el déficit actuarial del sistema de pensiones no solo pondrá en peligro el pago de las pensiones sino además el ahorro, la estabilidad financiera y el desarrollo macroeconómico del Estado.

b) Que las medidas adoptadas son acordes al principio de progresividad, por el que se busca un desarrollo constante de la satisfacción de los derechos humanos lo cual necesariamente implica la no regresividad.

No se transgrede el principio de progresividad, pues el cambio realizado fue justificado ya que en la especie, el Estado tiene la obligación de cubrir, con cargo al presupuesto, el pago de las pensiones, no obstante que por lo genera el fondo de éstas se constituye con las cuotas y aportaciones que se enteran al Estado por este concepto, así como cualquier otro recurso en efectivo o en especie que se integre para garantizar el pago de pensiones. Por lo que dichas modificaciones no restringen ni menoscaban las prestaciones relativas a la jubilación, pensión por vejez o pensión por muerte.

c) Asimismo precisó que en la especie, tampoco puede considerarse que exista regresividad por tomarse en cuenta la edad, pues este requisito no es nuevo, siempre ha sido considerado por la ley, así como por las condiciones generales que solicitó le fueran aplicadas para poder acceder al derecho de la jubilación.

Lo anterior, en virtud de que conforme a la teoría de los derechos adquiridos, la jubilación no es una prerrogativa que los trabajadores adquieran al momento que empiezan a trabajar y a cotizar, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos.

De manera que tomar en consideración la edad para tener derecho a una pensión por jubilación, no afecta derechos adquiridos y tampoco el principio de progresividad, pues no se está incluyendo algún requisito no previsto en la norma o que previo a su solicitud no tuviera que tomarse en consideración.

d) Destacó que respecto a la expresión de no regresividad, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada. Lo anterior, conforme a diverso criterio sustentado por nuestra máximo Tribunal de amparo.³¹ Fue en base a tales argumentos que la Juez de Distrito resolvió negar la protección de la justicia federal.

2.3. Criterio del Tribunal Colegiado de Circuito del Vigésimo Segundo Circuito.

La trabajadora quejosa, interpuso recurso de revisión en contra de la Sentencia dictada por la Juez Séptimo de Distrito de Amparo y Juicios Federales del Estado de Querétaro. El recurso fue turnado al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito, con sede en esta ciudad, registrado con el amparo en revisión laboral número 118/2018, del índice del citado tribunal.

³¹ Tesis 2a CXXVI/2015, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo II, Noviembre 2015, página 1298.

El 6 de Septiembre de 2018 se dictó Ejecutoria en la que el Colegiado resolvió revocar la Sentencia primigenia.

En el Considerando Quinto de la Ejecutoria en estudio, el Tribunal Colegiado entra el estudio de los conceptos de violación esgrimidos por la recurrente y respecto a los cuales se pronuncia en el sentido de que son esencialmente fundados, suplidos en su queja, suficientes para revocar la sentencia recurrida. Los argumentos que sirvieron de sustento a su determinación fueron en esencia los siguientes:

En principio, dejó precisado que no era materia de controversia la vigencia del convenio laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro, en virtud de que éste se encontraba registrado en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado y estaba vigente al momento en que la quejosa recurrente solicitó su jubilación.

Que el artículo 18, fracción X establece que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 28 años de servicio al 100% de su sueldo, en los términos establecidos en las mencionadas condiciones, pero sostuvo, que de su interpretación literal se infiere que basta cumplir con los 28 años de servicio para que se otorgue la misma. A mayor de lo anterior aseveró:³²

... Sin que la parte relativa a “en los términos establecidos en las presentes condiciones”, se refiera a los requisitos para obtenerla, por ende, que se deba interpretar conjuntamente con los que para tal efecto, dispone el propio artículo para la pensión por vejez (además de los años de servicio, la edad), pues si hubiera sido intención de las partes en el convenio mencionado, establecer ese requisito para la jubilación se hubiera señalado expresamente, es decir, se estaría exigiendo algo que no está previsto en el convenio para su otorgamiento.

...

³² Visible a fojas que van de la 71 a la 78 de la Sentencia dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018, por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

De ahí que, lo relativo a los términos establecidos en el citado convenio, no debe entenderse a la edad, sino a otras cuestiones, como pudieran ser, los trámites o la forma para su otorgamiento, pero no a los requisitos para la misma.

...

De acuerdo con el Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Querétaro, la pensión por vejez ocurre cuando el trabajador tenga 60 años de edad y al menos 18 años de servicio, en tanto que la ley la señalaba (sic), para los trabajadores que hubiera cumplido sesenta años de edad y 20 años de servicio.

Por otra parte, en relación a la jubilación, el artículo 18 transcrito dispone, que tienen derecho a la jubilación, los trabajadores con 28 años de servicio al 100% de su sueldo, en los términos establecidos en las citadas condiciones.

Mientras que el numeral 135 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, señala que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, en los términos de esa ley, cualquiera que fuera su edad.

Como se ve, para la pensión por vejez, se requiere tener sesenta años de edad ya que el porcentaje de la pensión, aumenta de acuerdo a los años de servicio, mientras que para la jubilación, no se requiere que el trabajador cuente con alguna edad en específico, sino únicamente con 28 años de servicio al menos, conforme al convenio y 30 años de conformidad con la ley.

En esa virtud, contrario a lo que consideró la jueza de distrito, los sesenta años de edad, no es un requisito para acceder a la jubilación, que deba interpretarse en su conjunto y atender a la secuencia de parámetros en la tabla de porcentajes para la pensión por vejez, ya que cuando se suscribió el convenio, la ley que estaba vigente no lo exigía, siendo ilógico que se requiera en el convenio, pues su finalidad, es establecer mayores beneficios en favor de los trabajadores que la propia ley, aunado a que son de interpretación estricta.

...

Se insiste, por un lado, la finalidad de celebrar convenios colectivos es para establecer mayores beneficios en favor de los trabajadores que la ley que los rige, por ende, son de interpretación estricta, de ahí que, si el convenio dispone que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 28 años de servicio al 100% de su sueldo, no puede imponérsele el requisito de los sesenta años de edad, que se necesita para la pensión por vejez, al no haberse dispuesto así y, por otro lado, la ley vigente en la fecha de suscripción del citado convenio, expresamente señalaba que tenían derecho a la jubilación, los trabajadores con treinta años de servicio, cualquiera que fuera su edad.

...

En esa virtud, el acto reclamado sí transgrede derechos humanos en perjuicio de la quejosa recurrente, al exigírsele para obtener la jubilación,

contar con sesenta años de edad, no obstante que el convenio mencionado no lo señala así.

En consecuencia, revoca la sentencia recurrida y se concede el amparo y protección de la justicia de la unión, solicitado por la parte quejosa, para los siguientes efectos:

- a) La responsable Oficial Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, deje sin efecto el oficio reclamado.
- b) Emita otro en el que, resuelva que el artículo 18 fracción X, del Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro para el periodo 2015-2016, sí beneficia a la trabajadora quejosa, pues conforme a éste, basta que tenga 28 años de servicio, sin importar la edad que tenga, para que pueda pretender la jubilación.

2.4 La controversia sobre el criterio del Tribunal Colegiado de Circuito.

a) El primer motivo de disenso deriva del hecho de que el Tribunal Colegiado, resuelve la cuestión de fondo, con base en base la interpretación “literal” del artículo 18, fracción X del Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro para el periodo 2015-2016.

Al respecto, baste con mencionar por ahora, que el órgano revisor no estableció en su caso, cuáles fueron las razones que motivaron la elección de ese método interpretativo y no otro, como por ejemplo, el sistemático que también está contemplado en nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, como acertadamente lo resolvió la Juez de Distrito, si bien se impone al Estado la prohibición de la regresividad, ésta no es absoluta ya que puede haber circunstancias que la justifiquen, las cuales están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano.

b) En segundo término, no se expone un argumento sólido que sirva de sustento a la determinación a la que arribó el órgano revisor, respecto al significado del texto “en los términos establecidos en las presentes condiciones” señalada en el artículo 18, fracción X, segundo párrafo de las referidas condiciones.

Se limitó a señalar, al margen de algún argumento jurídico, que la citada frase no debe entenderse a la edad, sino a otras cuestiones, como pudieran ser, los trámites o la forma para su otorgamiento, pero no a los requisitos para la misma.

c) Diverso motivo de disenso deriva del hecho de haber señalado no se debe interpretar conjuntamente el contenido de la fracción X del artículo 18, que se refiere a la pensión por vejez y a la jubilación. Pues sostuvo que si hubiera sido intención de las partes en el convenio mencionado, establecer el requisito de la edad para la jubilación además de los años de servicio, se hubiera señalado expresamente.

Lo anterior, sin exponer en su caso, las razones argumentativas de haber prescindido de ese método interpretativo y optar por la interpretación literal, antes referida.

d) De igual forma, omitió abordar como parte del análisis de la cuestión de fondo, el alcance de lo pactado en los citados convenios o en las condiciones generales de trabajo, cuando éstas se contraponen a una disposición legal.

Esta omisión especie, trajo como consecuencia que el punto principal de la *litis* se resolviera desde una sola perspectiva y sin posibilidad de un mayor análisis, sobre la base del criterio que señala: “la finalidad de celebrar convenios

colectivos es para establecer mayores beneficios en favor de los trabajadores que la ley que los rige, por ende, son de interpretación estricta.³³

e) También es motivo de disenso, el hecho de que el Tribunal Colegido soslayó los diversos argumentos que expuso la Jueza de Distrito que se estima son determinantes para comprender la cuestión de fondo la cual se estima, no se limita a la simple interpretación “literal” de una cláusula de las condiciones generales de trabajo multicitadas, sino que la discusión gira en torno de diversos aspectos, por ejemplo, analizar el derecho a la jubilación a la luz del interés general.

f) En el mismo sentido, omite pronunciarse respecto al tema de derechos adquiridos y expectativas de derecho, no obstante que fue una cuestión que sí formó parte de la *litis*.

Y de igual forma se omite el análisis del principio de progresividad en su vertiente de regresividad, a pesar de la relación intrínseca que guarda con el fondo de la controversia.

g) Tampoco se comparte el criterio en el sentido de que el acto reclamado transgrede derechos humanos en perjuicio de la quejosa recurrente, por el hecho de que se exija que para obtener la jubilación, debe contar con sesenta años de edad; como se expondrá en párrafos posteriores, la jubilación es un derecho contenido en una ley de orden público y por ende, su regulación no puede dejarse al árbitro de los particulares, en virtud de la relación de este derecho o su impacto con otros de carácter colectivo.

Si bien es cierto que en materia de impartición de justicia el juzgador deber atender a los derechos que se estiman vulnerados, se estima que en la

³³ Tesis 2ª/128/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre 2010, página 190.

autoridad de amparo omitió un aspecto relevante: considerar que los derechos humanos establecen relaciones recíprocas, por lo cual es importante atender y conocer la forma en que los derechos se sostienen unos a otros, que no deben considerarse aislados o desvinculados de sus relaciones condicionantes.

En el caso que nos ocupa, es incuestionable que el derecho concedido a la trabajadora quejosa no fue analizado en su relación con la existencia de otros derechos como por ejemplo el interés general, el impacto que tiene en el erario público el cumplir con el derecho a la jubilación con todo lo que ello implica.

Esta es la tendencia en materia de impartición de justicia, atender y ponderar la vinculación de los derechos humanos de unos con los derechos humanos de otros, en razón de que son interdependientes y además, entrar al análisis del alcance del diverso principio de progresividad el cual no se limita a la prohibición de la regresividad.

Para Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez “La interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos. En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos tendrá impacto en él o los otros, o viceversa.”³⁴

Dichos autores, también explican que conforme al principio de progresividad es importante realizar “un análisis sustantivo sobre las decisiones estatales” pues sostienen que “Se trata de evaluar a quién beneficia la medida, a quién perjudica, cuánto cumple el derecho y, en su caso, cómo lo amplía”.³⁵

Así como lo han desarrollado dichos autores, en cualquier decisión de autoridad es indispensable analizar los principios aludidos de forma tal que se

³⁴ SERRANO Sandra y VÁZQUEZ Daniel. Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos, México, FLACSO sede México, 2013, p. 40.

³⁵ Ídem. p. 111

evite adoptar posiciones radicales o limitadas al derecho de una persona o de un grupo de personas sin considerar su relación con otros derechos.

Una postura similar la encontramos en el maestro Marcos del Rosario, al explicar los principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad y pro persona en el sistema constitucional mexicano:

“... todos los derechos tiene la misma necesidad de ser atendidos y protegidos.

Por tal motivo, cuando un derecho es vulnerado, en razón de su condición de interdependencia, provoca un detrimento en la vigencia de otros derechos. Dicha afectación no es uniforme, sino que varía dependiendo de cuáles derechos se ven involucrados, así como en el contexto en el que se dieron los hechos que produjeron dicha vulneración.”³⁶

Una visión en contrario haría nugatorio uno de los fines primordiales de todo sistema jurídico a saber: garantizar todos y cada uno de sus derechos fundamentales. El capítulo siguiente tendrá por objeto sustentar los motivos de disenso antes expuestos conforme a la interpretación de los principios que rigen el sistema constitucional a los que se ha hecho referencia.

CAPÍTULO TERCERO ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO

Este apartado tiene como finalidad justificar racional y objetivamente los motivos por los cuales no se comparte el criterio del Tribunal Colegiado de Circuito, al cual se hizo referencia en el capítulo que antecede.

Si bien no se abordará el estudio de todos los motivos de disenso que fueron señalados en dicho apartado, los que se analizan son suficientes para

³⁶ ESCALANTE López, Sonia et. al. Derecho procesal convencional y la inconvencionalidad, México, Porrúa, 2016, p. 269.

demostrar que el conflicto planteado admite un análisis distinto del que dicha autoridad llevó a cabo y por ende es posible arribar a una decisión distinta, apegada a derecho, en la que es procedente sostener la constitucionalidad del acto señalado como reclamado.

3.1. La fijación del acto señalado como reclamado.

Desde la perspectiva del Tribunal Colegiado de Circuito, el análisis de fondo del asunto consistió en la interpretación “literal” del artículo 18, fracción X del Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro para el periodo 2015-2016.

Sus argumentos consistieron básicamente en que no era materia de controversia la vigencia del convenio laboral, en virtud de que éste se encontraba registrado en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado y que:

“... la finalidad de celebrar convenios colectivos es para establecer mayores beneficios en favor de los trabajadores que la ley que los rige, por ende, son de interpretación estricta, de ahí que, si el convenio dispone que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 28 años de servicio al 100% de su sueldo, no puede imponérsele el requisito de los sesenta años de edad, que se necesita para la pensión por vejez, al no haberse dispuesto así y, por otro lado, la ley vigente en la fecha de suscripción del citado convenio, expresamente señalaba que tenían derecho a la jubilación, los trabajadores con treinta años de servicio, cualquiera que fuera su edad.”³⁷

Se estima que la forma en que se abordó la cuestión de fondo fue incorrecta, porque el Tribunal Colegiado modificó sustancialmente el acto señalado como reclamado; para demostrar lo anterior es importante precisar cómo inició conflicto que motivó el amparo indirecto.

³⁷ Visible a fojas que van de la 71 a la 78 de la Sentencia dictada en el amparo en revisión laboral 118/2018, por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito.

Así tenemos que el caso que nos ocupa tuvo su origen en la solicitud que hizo una trabajadora al servicio del Estado a su empleador, para que se iniciara los trámites tendientes a obtener su jubilación.

El sustento de su petición lo hizo con base en la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y el Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro, vigente en el año 2015-2016, el cual en el artículo 18, fracción X, párrafo segundo, dice que tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 28 años de servicio al 100 % de su sueldo, en los términos establecidos en las presentes Condiciones.

Es decir, de la propia demanda de amparo se puede advertir que la quejosa en su planteamiento hizo referencia a los dos ordenamientos en lo que está previsto el reclamo de su pretensión y que a su parecer, le resultaba más benéfico uno de éstos en el que se contenían menores requisitos para acceder a la jubilación, a saber, las citadas condiciones generales de trabajo.

La entidad empleadora emitió su respuesta en el sentido de que considerando que la trabajadora tenía 28 años 8 meses y 23 días así como 55 años de edad, no era posible autorizar su solicitud en virtud de que no cumplía con los requisitos que establece el artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro,³⁸ ni aun le favorecía para dicha autorización el Convenio Laboral aludido.

Al acudir al amparo indirecto la quejosa adujo que la entidad para la cual prestaba sus servicios omitió aplicar el artículo 18, fracción X, párrafo segundo, del convenio laboral que contiene las condiciones generales de trabajo y que tenía derecho a la jubilación; incluso agregó que estaba en presencia de derechos adquiridos y no de expectativa de derechos, porque se actualizaban los supuestos

³⁸ Conforme al artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, una vez cumplidos sesenta años de edad.

para que le fuera autorizada esa prestación al aludido convenio laboral, además de que se transgredieron otros principios como el de progresividad.

De lo anterior se desprende que el problema jurídico de fondo consistía en determinar si tratándose de la jubilación debía atenderse a los requisitos de la ley burocrática local o bien a las citadas Condiciones Generales de Trabajo, ambos ordenamientos invocados por la propia quejosa.

Y no como lo estableció el órgano revisor, en el sentido de que se trataba de la interpretación de una de las cláusulas del convenio que contiene las condiciones generales de trabajo invocado por la quejosa.

Cabe advertir que conforme al criterio sostenido por los Tribunales Colegiados,³⁹ si bien es cierto no existe una metodología para dictar las sentencias de amparo, de la interpretación de los artículos 73 a 77 de ley de la Ley de Amparo se advierten los elementos de forma y fondo de aquellas deben contener, pues en caso contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad que toda resolución debe acatar.

De acuerdo al referido criterio, si bien el juzgador tiene libertad absoluta con la estructura que pueda dar a su sentencia, esa circunstancia no lo exime de cumplir los requisitos descritos en los preceptos legales antes mencionados pues de atenderlos a cabalidad, se estará en presencia de una resolución carente de motivación, infringiendo el principio de legalidad que toda resolución judicial debe cumplir.

Uno de estos requisitos consiste en fijar de manera clara y precisa el acto reclamado, el cual se deriva del artículo 74 fracción I, de la ley de amparo⁴⁰.

³⁹ II.3o.P.12 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 64, Marzo 2019, página 2790.

⁴⁰ MÉXICO: Ley de Amparo, 2018, artículo 74.

Aunado a lo anterior los propios Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido,⁴¹ que es indispensable seguir una metodología para fijar y analizar correctamente el acto que será objeto de revisión constitucional, para lo cual debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda así como la información que se desprenda de la totalidad del expediente del juicio.

Ahora bien, en el caso en concreto el problema jurídico de fondo gira en torno al derecho a la jubilación de una trabajadora al servicio del Estado; del escrito de demanda de amparo se advierte que ella misma refirió que ese derecho está previsto y regulado de diversa forma en dos ordenamientos a saber: el Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro y la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

La quejosa argumentó que dado que le resultaba más favorable el convenio laboral, era obligación de la autoridad responsable concederle el beneficio de jubilación conforme a los requisitos contenidos en dicho ordenamiento.

De lo expuesto se desprende que el punto toral de la cuestión de fondo era establecer en primer término, fijar el acto reclamado consistente en determinar si tratándose de la jubilación, para acceder a ésta, debe atenderse a los requisitos que establece la ley burocrática local o bien, atender a la forma en que este beneficio pudiera estar regulado en las citadas Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia a la cual pertenezca la parte trabajadora solicitante.

Una vez precisado lo anterior conforme a lo establecido en el artículo 74 de la Ley de Amparo, lo procedente era entrar al análisis sistemático de todos los

⁴¹ Tesis II.3o.A.23 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 9, Agosto 2014, página 1554.

conceptos de violación o en su caso de todos los agravios expuestos por la quejosa.

Es por ello que se difiere de la forma en que el órgano revisor entra al estudio de la cuestión de fondo, en razón de la falta de precisión del acto señalado como reclamado, la cual con base a los preceptos legales y criterios antes invocados, era necesario considerar el planteamiento que hizo la propia quejosa en su demanda así como los argumentos que expuso en su momento la autoridad responsable.

La inconsistencia en la fijación del acto reclamado trajo como consecuencia que la forma en que se entró al análisis de la cuestión de fondo, quedara limitada a una simple interpretación literal de un precepto normativo.

3.2. La técnica de interpretación jurídica.

Desde este momento se sostiene que el órgano revisor indebidamente omitió exponer las razones lógico-jurídicas, del porqué estimó que la cuestión de fondo debía resolverse conforme a la literalidad el artículo 18, fracción X del Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial de Estado de Querétaro.

En relación a la interpretación jurídica, es un tema que ha sido abordado tanto en las resoluciones de las autoridades de amparo como la doctrina, de modo que podemos afirmar que existen varios métodos o técnicas interpretativas y que todos tienen como finalidad entender el significado que se le atribuya a una norma sea el más razonable o convincente.

En la doctrina se ha señalado que existen diferentes posibilidades para seleccionar la técnica interpretativa tales como: la literal o declarativa, la correctora, sistemática, histórica y evolutiva.

Para definirlos nos apoyaremos en la opinión del maestro Javier Rascado Pérez,⁴² quien refiere lo siguiente:

“La técnica literal o declarativa... pretende que el significado que se atribuye al texto tendrá que ser el más común o cercano en el lenguaje, o bien a la intención del autor. Esta acción más que interpretación pudiera considerarse una traducción.

La segunda de las técnicas es la correctora. Ésta es contraria a la literal, ya que se aleja del uso común del lenguaje, o bien, corrige la propia voluntad del legislador.

...
La interpretación sistemática es aquella que deduce el significado del texto, no en atención del mismo sino de la colocación que encuentra dentro del sistema jurídico.

...
Dentro de la interpretación sistemática, la adecuadora reviste una gran importancia, ya que permite resolver los problemas de atribución del significado dentro del sistema jurídico, procurando la unicidad.

... la histórica y la evolutiva. La primera atribuye significado atendiendo a la intención que en el momento de la creación de la disposición normativa tuvo el autor. En contrapartida, la interpretación evolutiva...adecúa la disposición a la realidad social, cultural y política existente en el momento del ejercicio interpretativo.”

En relación a los métodos de interpretación jurídica también son admitidos por las autoridades de amparo, tal y como se desprende la Tesis de rubro “Antinomias o conflictos de leyes. Criterios de solución”⁴³ en la cual se hace referencia a que el juzgador debe recurrir a la interpretación con el propósito de evitar o disolver las antinomias. De la referida Tesis se advierten los siguientes criterios de interpretación:

“... 1. criterio jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada... ;2. Criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir,

⁴² MIJANGOS Javier y UGALDE Ricardo, Coordinadores. Estado Constitucional y Derechos Fundamentales, México, editorial Porrúa, 2010, páginas 358 a 360.

⁴³ Tesis I.4o.C.220 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero, 2010, página 2788.

dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y, 3. Criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda...”

En la misma Tesis se establece ciertas directrices para para determinar la aplicabilidad de alguno de los criterios; ya sea que no estén proscritos en el sistema jurídico ni pugnen con alguno de sus principios esenciales. Y en el supuesto de que no sea suficiente para resolver el conflicto, se prevé la posibilidad de que el juzgador recurra a algún otro criterio pero “siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón”.⁴⁴

De lo señalado con antelación se desprende que si bien se advierte que nuestro sistema jurídico permite la interpretación positiva, es decir, aquella que lleva a cabo el juzgador también es cierto que esta no queda a su arbitrio sino que en todo caso la selección que haga de la técnica interpretativa debe estar sustentada en una base argumentativa, en donde se expresen al razones del porqué se ha seleccionado uno criterio y no otro para efectuar esa labor.

En conclusión, tanto la doctrina como las autoridades de amparo coinciden en señalar que para resolver los problemas sobre la interpretación jurídica, tomando en cuenta cualquiera de los métodos que señala la doctrina o la jurisprudencia, es factible elegir cualquiera de ello según corresponde a la naturaleza del problema a dislocar sin embargo, el juzgador está obligado en todo momento a motivar y fundamentar esa determinación.

Circunstancia que en el caso en concreto no se cumplió, en virtud de que el órgano revisor fue determinante en establecer que la solución del conflicto planteado estaría en función de la interpretación literal de una de las cláusulas del convenio laboral que fija las condiciones generales del trabajo invocadas por la

⁴⁴ *Ídem*.

quejosa, sin exponer argumento alguno en torno al motivo de selección de este método de interpretación jurídica.

La exigencia de tales argumentos deriva del principio de debida motivación y fundamentación contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales también se desprende el principio de legalidad al que deben ajustarse las determinaciones de toda autoridad.

3.3. La norma que rige el derecho a la jubilación.

Desde este momento se propone considerar que, el beneficio de jubilación al que tienen derechos los trabajadores al servicio del Estado, se rige por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro al tratarse de una ley de orden público y observancia obligatoria.

El Legislador queretano estableció la jubilación como uno de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado (en amplio sentido); actualmente está regulado en el título décimo de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

En el artículo 136 del citado ordenamiento legal se prevé que 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. Como ya ha quedado señalado, el requisito relativo a la edad, fue adicionado mediante reforma que se realizó dicho precepto,⁴⁵ ya que anteriormente solo era exigible para acceder a este beneficio que el trabajador acumulara treinta años de servicios.

En la Ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado en ningún momento se pronunció en el sentido de la ilegalidad de la referida reforma, de hecho de forma

⁴⁵ La Sombra de Arteaga, diciembre 10 de 2015.

expresa señaló que no era parte de la *litis* la constitucionalidad de la reforma al citado precepto legal.

Sin embargo el órgano revisor desestimó que la ley burocrática local es de orden público y conforme a lo dispuesto en el artículo 2º, es de observancia general en el Estado de Querétaro. Por lo tanto, si la quejosa reclamó a través de su demanda de amparo, que se le concediera el beneficio de la jubilación, debió atender que la norma que regula la existencia de este derecho es la ley burocrática local.

Al respecto se propone desde este momento, que dada la naturaleza jurídica de este derecho (a la jubilación) su regulación quedó delegada por disposición constitucional al legislador local a quien le compete establecer en su caso, los requisitos o condiciones bajo las cuales resulta procedente la concesión de tal derecho a los trabajadores burocráticos.

De aceptar el criterio sostenido por el órgano revisor, en el sentido de que este derecho sea regulado en disposiciones de menor jerarquía como ocurrió en el caso que nos ocupa, se correría el riesgo de que cualquier reforma o adición del constituyente permanente quedara anulado por virtud de algún acuerdo derivado de una disposición de menor jerarquía.

En este supuesto, es posible plantearse la siguiente interrogante: ¿qué caso tiene modificar o reformar una ley, si finalmente esta acción legislativa no tendrá aplicación y vigencia?; o también ¿es posible dejar a la voluntad de los particulares la regulación de un derecho de interés general?; y finalmente, ¿Qué tal válido es anteponer el interés de un grupo de trabajadores al interés público?.

Así aconteció en el caso en concreto, donde el Tribunal Colegiado estableció que pese a que en la ley burocrática local se regula el derecho a la jubilación, para efectos de su procedencia, se debe atender a lo que establecen

las condiciones generales de trabajo invocadas por la quejosa. Criterio que no se comparte.

No debe soslayarse que la reforma al citado artículo 136 de la ley burocrática local, se trata de nuevo régimen de seguridad social, y que las modificaciones obedecieron a diversos factores entre éstos de índole económica y social.

Tampoco debe pasar inadvertido que en el Estado de Querétaro, a diferencia de otros sistemas de seguridad social, los pagos que deben efectuarse por concepto de pensiones y jubilaciones a los trabajadores del Estado, se toman directamente del erario público ya que no existe un financiamiento tripartita.

Esta circunstancia es suficiente para comprender que en el caso local, la jubilación de los trabajadores al servicio del Estado, es una cuestión cuya regulación compete exclusivamente a los órganos del Estado y que por tanto, no debe dejarse al arbitrio de intereses de grupo o particulares, porque sus efectos trascienden a la colectividad en general.

Aunado a lo anterior, considerando que se ha incrementado cada vez más la esperanza de vida, para sostener el sistema de pensiones a nivel nacional los sistemas de seguridad social fueron modificados en circunstancias similares tal como ocurrió a nivel local, es decir, se modificaron los requisitos para acceder a los beneficios de jubilación y pensión por vejez, incrementando factores como la edad así como el monto de años de servicios o semanas de cotización.⁴⁶

De no asumir lo anterior, se estará en permanente riesgo de ocasionar un colapso en las finanzas públicas del Estado, que verá mermada su capacidad económica para hacer frente a esta obligación.

⁴⁶ Conforme a la Ley del Seguro Social vigente antes del mes de julio de 1997, se exigían 500 semanas cotizadas; conforme a la Ley del Seguro Social vigente, se exigen 1250 semanas de cotización además de la edad de 60 y 65 años para pensión por jubilación y vejez respectivamente.

La doctrina también ha advertido esta problemática, tal es el caso de Iván Martínez Chavero quien se ha pronunciado en el sentido de que "... mantener el equilibrio financiero en los sistemas de seguridad social resulta complejo, debido a las transiciones demográficas y epidemiológicas que constantemente se presentan en el mundo".⁴⁷

Y a esto obedece y se justifican las reformas a los sistemas de seguridad social, con el objetivo de otorgarles sustentabilidad financiera, sin que ello signifique un retroceso o un menoscabo en los derechos de los trabajadores.⁴⁸

En su momento este tema también fue objeto de pronunciamiento de nuestro máximo tribunal de amparo, pues la Corte tuvo que pronunciarse sobre la inconstitucionalidad respecto a las reformas a la Ley del Seguro Social así como a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cuales sufrieron diversas modificaciones a propósito de las pensiones.

Lo anterior se desprende de la Tesis de rubro: "ISSSTE. La modificación de los requisitos para tener derecho a una Pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de Cesantía en edad avanzada, no viola la garantía de seguridad social (artículo décimo transitorio de la ley vigente a partir del 1o. de abril de 2007).

Se trata de una Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Corte en donde se expresa y se justifica la razón fundamental que originó la reforma al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo precisamente la crisis financiera y la reducción de la capacidad del Instituto para hacer frente a sus obligaciones. En este sentido la Corte estableció que:

⁴⁷ RAMIREZ, Chavero Iván. Derecho de la Seguridad Social. Medios de defensa legal, D.F., México, Editorial Flores, 2017, página50.

⁴⁸ Con las reformas implementadas a la ley del Seguro social de 1997 y a la ley del ISSSTE del 2007, se crearon sistemas de contribuciones en los cuales los trabajadores son los encargados de financiar sus propias pensiones mediante el ahorro en sus cuentas individuales que como sabemos, son administradas por instituciones privadas.

“...con el paso de los años la esperanza de vida se ha incrementado y la edad promedio de retiro ha disminuido, lo que genera un incremento en su duración, habida cuenta que el número de cotizantes por pensionado se ha reducido considerablemente; también, el Instituto presenta un déficit de flujo de caja que año con año tiene que ser subsidiado por el Gobierno Federal ante un mayor requerimiento de servicios de salud, además de que el perfil epidemiológico de la población cambió de enfermedades infecciosas a enfermedades crónico degenerativas que son más costosas y prolongadas. En esas condiciones, el establecimiento de una edad mínima para poder gozar de una pensión de jubilación o el aumento en el caso de las de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, se encuentra plenamente justificado, motivo por el que no existe violación a la garantía de seguridad social contenida en el citado precepto constitucional.”⁴⁹

En el mismo sentido se advierte la Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado. El artículo décimo transitorio, fracción II, inciso a), de la ley relativa, no viola los derechos de igualdad y no discriminación.”

En la referida Tesis, se hace referencia que el incremento en la expectativa de vida y las condiciones de salud de la población mexicana hicieron necesario que el legislador tomara medidas para resolver el déficit actuarial del antiguo sistema de pensiones del Instituto, entre ellas, el incremento en la edad mínima de jubilación; asimismo estableció:

“... el trato distinto que otorga el legislador a las personas que no satisfacen el requisito de la edad mínima durante los años previstos en el precepto indicado para acceder a la pensión por jubilación, no viola los derechos de igualdad y no discriminación reconocidos por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que busca, por un lado, el reconocimiento del incremento en la expectativa de vida y la salud de los mexicanos y, por otro, mantener en equilibrio el fondo de pensiones y, por ende, la satisfacción de sus obligaciones de manera puntual. De ahí que su finalidad sea constitucionalmente válida, al atender a las condiciones generales de ese instituto de seguridad social, además de que la medida es adecuada y resulta proporcional, máxime que para determinar dicho requisito no se atiende a estereotipos o estigmas asociados a la edad del solicitante, relacionados con la juventud, madurez

⁴⁹ Tesis P./J. 123/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre, 2008, página 46.

o vejez, así como con sus habilidades físicas y mentales, ni se menoscaba el derecho de solicitar la pensión por jubilación, sino que se posterga su obtención hasta en tanto se cumpla con la edad requerida.”⁵⁰

Y finalmente, acorde al mismo tema relacionado con las modificaciones en materia de previsión y seguridad social, el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito en la Tesis de rubro: “Pensión por invalidez. El requisito previsto en el artículo 128 de la ley del seguro social derogada, consistente en que el asegurado se encuentre imposibilitado para obtener ingresos de cuando menos el 50% habitual al último año de labores, constituye una restricción justificada que no viola los artículos 1o. y 123, Apartado A, fracción XXIX de la constitución federal”, de la cual se desprende en esencia lo siguiente:

“...Así, el hecho de que en el artículo 128 de la Ley del Seguro Social derogada, se haya establecido como uno de los requisitos para acceder a una pensión por invalidez, el estar imposibilitado para obtener ingresos de cuando menos el 50% habitual al último año de labores, constituye una restricción justificada de ese derecho, ya que es un parámetro necesario que permite apreciar que el asegurado no tiene la capacidad para trabajar y que, por ello, no puede contribuir en su parte proporcional ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual previó el legislador para no poner en riesgo la sostenibilidad del sistema financiero que soporta el régimen de seguridad social en su conjunto, para que el goce a las prestaciones de todos los derechohabientes, presentes y futuros, esté garantizada con la suficiencia de recursos del plan de seguridad social. Además, esa restricción es admisible dentro del ámbito constitucional...”⁵¹

De los anteriores criterios se concluye que no es tema novedoso el hecho de que se hayan realizado modificaciones a los diversos sistemas en materia de previsión y seguridad social; además de que en la mayoría de los casos, las modificaciones van vinculadas con causas de índole financiero así como el cambio en las expectativas de vida de los asegurados.

⁵⁰ Tesis: 2a. CLXVIII/2017, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Libro 49, Diciembre, 2017, página 876.

⁵¹ Tesis VII.2o.T.173 L, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época Tomo III, Libro 58, Septiembre, 2018, página 2459.

Y lo más importante, las modificaciones impactaron de manera directa en el incremento de los requisitos para acceder a los beneficios de pensión por jubilación o vejez, las cuales a la luz de legislación vigente, no vulneran de modo alguno los derechos fundamentales a la salud ni a la seguridad social protegidos en la Constitución Federal.

Este es en suma, la perspectiva bajo la cual ha sido analizado el derecho a las pensiones ya sea por jubilación o vejez en el ámbito jurídico nacional; es decir, no se trata de un análisis aislado o descontextualizado sino que por el contrario, se parte de la premisa de que se está en presencia de un derecho que impacta en el ámbito colectivo.

3.4 El derecho de la colectividad por encima del interés individual.

Como ha quedado expuesto, existen diversos criterios a través de los cuales la máxima autoridad de amparo en nuestro país ya se ha pronunciado en el sentido de justificar las modificaciones o supuestas “restricciones” para acceder a los beneficios de seguridad social, criterios en los cuales se hace hincapié en la trascendencia y la interdependencia de este derecho en relación a los demás derechos humanos del resto de la sociedad.

No se soslaya, que en el caso concreto se planteó que en las Condiciones Generales de Trabajo se pactaron mejores beneficios en favor de los trabajadores al servicio del Poder Judicial del Estado de Querétaro y que en tal supuesto era procedente su aplicación, dado que los convenios colectivos tienen precisamente como finalidad establecer mayores beneficios en favor de los trabajadores que la ley que los rige y por ende, son de interpretación estricta.⁵²

⁵² Criterio que deriva de la Tesis 2a./J. 128/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 190, de rubro: “Contratos colectivos de trabajo. Las cláusulas que contienen prestaciones en favor de los trabajadores, que exceden las establecidas en la ley federal del trabajo, son de interpretación estricta.”

Sin embargo el Tribunal Colegiado pasó por alto que la misma Tesis que sirvió de sustento a su determinación, señala que cuando se trate de la 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, la interpretación debe ser estricta pero además conforme a los principios de buena fe y de equidad como criterio decisorio, como se prevé en el artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo.⁵³

No obstante el Tribunal Colegiado únicamente atendió a la “interpretación literal” del artículo 18, fracción X, párrafo segundo de las Condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Poder Judicial del Estado de Querétaro, considerando que éstas debían ser de aplicación estricta; es decir, atendió parcialmente la Tesis que sirvió de sustento a su determinación.

Acorde al propio criterio invocado por el órgano revisor, entonces la interpretación de las referidas Condiciones generales de trabajo debía ser conforme a lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo que señala: “Los contratos y las relaciones de trabajo obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad.”⁵⁴

Ambos principios han sido objeto de diversas definiciones tanto de juristas como de las autoridades jurisdiccionales. Por mencionar alguno de estos, el principio de buena fe, de acuerdo con el criterio sostenido en la Tesis de rubro: “Principio general de buena fe. Deberes que impone... opera como límite al ejercicio de los derechos subjetivos y constituye una norma dirigida al Juez para regularizar, conforme a la equidad, la ejecución o la configuración de los negocios...”⁵⁵

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ México: Ley Federal del Trabajo, 2018, Artículo 31.

⁵⁵ Tesis: XI.1o.A.T.35 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo III, Libro 60, Noviembre de 2018, página 2307.

En cuanto a la doctrina, en palabras de autores como Sergio Quiñones Tinoco, con el surgimiento del derecho social, la equidad ha adquirido un significado particular y para explicarlo, hace referencia a la definición del maestro Mario de la Cueva quien refiere que:

“...la equidad es una fuente supletoria por cuanto es lo justo más allá de la ley escrita y su enderezamiento o rectificación...
[Y más adelante explica:] Creemos que estamos en presencia de una nueva misión de la equidad, que ya no es la búsqueda de la justicia para cada persona individual, sino la justicia para los hombres que por las peculiaridades de su trabajo constituyen una especie de individualidad social, para decirlo así, frente a otras individualidades sociales. [Y concluye:] Si se acepta esta ampliación, la idea de equidad deberá ser considerada como una noción doble, o como poseedora de una doble misión: la justicia del caso personal y la justicia del caso colectivo individualizado”.⁵⁶

Más allá de establecer un criterio sobre la definición o el alcance de los principios de buena fe y equidad, la referencia a éstos tiene como objeto evidenciar que conforme a la propia Tesis que invocó el Tribunal Colegiado de Circuito, al pronunciarse sobre las condiciones generales de trabajo de los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Querétaro, no era suficiente hacerlo conforme al criterio de “interpretación estricta” del artículo 18, fracción X de las citadas condiciones, que contiene el derecho a la jubilación.

Era necesario entonces, que en su análisis debió haber considerado el alcance de la citada cláusula a la luz de los principios contenidos en el artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo ya mencionados, de buena fe y de equidad.

En este sentido se sostiene, que el artículo 18 fracción X de las Condiciones Generales de Trabajo de referencia, merecían ser interpretadas a la luz de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, por ser ésta la norma de mayor jerarquía y la que regula el derecho a

⁵⁶ QUIÑONES Tinoco, Carlos Sergio. “La equidad en la contienda electoral, Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas”. (Documento web) 2014. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
5 de mayo de 2019.

la jubilación y por la misma razón, está por encima de cualquier otro ordenamiento secundario.

Aunado a lo anterior, han quedado debidamente expuestos los argumentos que motivaron la modificación de los requisitos para acceder a este beneficio, los cuales se encuentran robustecidos con los criterios de Jurisprudencia que se han emitido en torno a este mismo tópico, y que coinciden en justificar la prevalencia de la modificación a los requisitos para acceder a los beneficios de seguridad social.

Así, el Tribunal Colegiado podía haber abordado su análisis desde la justificación de las referidas reformas al derecho a la jubilación, con el señalamiento de que tales modificaciones no vulneran el principio de retroactividad de la ley ni el derecho humano a la salud de los trabajadores al servicio del Estado.

Cabe mencionar que esta cuestión incluso ya ha quedado resuelta en otras resoluciones de amparo, en donde para salvaguardar los derechos de aquellos “trabajadores que con anterioridad al inicio de la vigencia de la reforma de diciembre de 2015, cumplieron con los requisitos establecidos para la jubilación, se ha determinado que su situación jurídica en relación con dicha prestación se encuentra constituida bajo el régimen anterior, por lo que no resultan aplicables los nuevos requisitos”.⁵⁷

Respecto a “los trabajadores que iniciaron labores con anterioridad a la modificación del sistema de seguridad social, pero que no cumplieron con los requisitos para su jubilación del régimen anterior, sólo contaban con una

⁵⁷ Así se resolvió en la Sentencia de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, dictada en el Juicio de Amparo 1151/2016, con número auxiliar 393/2016, dictada por el Juez Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Uruapan, Michoacán.

expectativa de derecho, por lo que la modificación de los requisitos en sí misma no puede considerarse retroactiva.”⁵⁸

Lo expuesto, se trata de razones que se estiman suficientes para al menos controvertir el sentido de la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, pues se sostiene que, en el caso en concreto debe prevalecer la norma contenida en la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, al tratarse de una ley de orden público y de observancia obligatoria.

La regulación del beneficio de pensión por jubilación, es un derecho no exclusivo de un trabajador o un grupo de trabajadores, de ahí que su regulación no puede quedar supeditada a lo pactado entre las partes contratantes que sostienen una relación de trabajo, aun cuando se trate de condiciones generales que resulten más favorables al trabajador.

Es decir, se trata de un derecho previsto en una ley de orden público y observancia obligatoria y dada su naturaleza jurídica, la regulación de este derecho no puede quedar supeditada a la voluntad de los particulares.

De permitirse lo anterior, no solamente se pondría en riesgo el interés colectivo sino que además, se estaría anulando la facultad constitucional concedida al Poder Legislativo para regular lo atinente a los beneficios de previsión y seguridad social, y que deriva de los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acorde a la Jurisprudencia emitida por nuestro máximo Tribunal constitucional, el hecho de haberse incluido mayores requisitos en la legislación local para acceder a la jubilación, de modo alguno vulnera los derechos fundamentales de la quejosa.

⁵⁸ Ídem.

Conclusiones

Luego del estudio de la resolución sujeta a análisis en el presente trabajo, concluyo que se encontraron deficiencias en los argumentos que sirvieron de sustento al órgano revisor al emitir su sentencia.

Considero pertinente que la interpretación de las autoridades de amparo en la resolución de los conflictos de esta naturaleza, no debe limitarse al análisis del caso solamente desde lo individual, sino atender en su caso, la relación que guardan los derechos subjetivos con la colectividad.

Si bien es cierto que la tendencia del orden jurídico es maximizar los derechos fundamentales, no debe perderse de vista que esto es frente al Estado más no frente al interés general, pues al momento en que ambos se contraponen debe prevalecer siempre aquel derecho que mayor beneficio represente a la sociedad.

Tampoco está en tela de juicio la trascendencia que ha tenido la intervención de los órganos jurisdiccionales, en dirimir los conflictos derivados de aquellas reformas trascendentales en el país; de ahí que resulte fundamental que la base argumentativa de sus decisiones vayan más allá de esta visión protectora de los derechos fundamentales de las personas.

Sin que lo anterior signifique un retroceso en la consolidación de los derechos humanos, más bien una mirada comprometida con la lucha de lo colectivo y la potencialización de medidas o políticas públicas que trasciendan para toda una sociedad.

Quedó expuesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias sobre la constitucionalidad de las reformas a los sistemas de seguridad social, ha sostenido que estas se encuentran plenamente

justificadas considerando factores demográficos y de índole financiero, lo que obligado a la adaptación de los sistemas de seguridad social considerando estas nuevas circunstancias.

En el caso del Estado de Querétaro, las obligaciones consistentes en el pago de pensiones a los ex trabajadores del Estado, son solventados en su totalidad con recursos públicos. Así en la medida en que se incremente el número de jubilados o pensionadas, las cargas en el presupuesto de egresos serán cada vez más significativas.

Sobre todo tomando en consideración que, los peticionarios acuden al amparo para obtener no solo el reconocimiento del derecho a la jubilación con menos años de antigüedad que prevé la ley sino, principalmente, para evitar que el monto de esta sea topado.

Lo anterior lejos de acercarnos a un sistema equitativo o igualitario, deja en evidencia la existencia de un trato preferencial a aquellos que tienen la fortuna de obtener mayores percepciones salariales; y entonces la interrogante es ¿dónde quedó la solidaridad como eje rector y razón de ser de la seguridad social?.

A manera de ejemplo mencionaremos el presupuesto que destinan algunas entidades por concepto de pago de pensiones: el Instituto Electoral en el dos mil dieciocho \$2,383,938.00 (el pago lo reciben seis personas); en este año, tiene presupuestado \$4,130,069.00;⁵⁹ el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, en el año dos mil dieciocho, ejerció la cantidad de \$3,077,674.00, de un total anual de \$19,534,069.00;⁶⁰ mención especial merece la Fiscalía del Estado, entidad que pasó de \$2,535,052.00 en el dos mil dieciocho,⁶¹ a \$18,560,574.00

⁵⁹ Página de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, <http://ieeq.mx/contenido/transparencia/articulo66.php> 5 de mayo de 2019.

⁶⁰ DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2011: La Sombra de Arteaga, diciembre 19 de 2017.

⁶¹ Ídem.

para este año.⁶² La propia Legislatura de Estado, que de un total de veinte jubilados y pensionados, destaca el monto de seis de ellos, quienes ostentan pensiones que superan los cincuenta mil pesos mensuales por concepto de pensión; por cierto tres de ellos son ex diputados locales.⁶³

En este contexto es que se justifica que la regulación del derecho a la jubilación sea analizado a la luz de los motivos que justificaron las reformas a la ley burocrática local, aunado a que debe ponerse un freno a la actitud desmedida e injustificable de quienes han aprovechado las circunstancias para su beneficio particular; ¿cómo? en principio, aplicando la ley.

Es urgente establecer un sistema en donde el trabajador al servicio del Estado participe y contribuya a la constitución de un fondo de reserva, para disponer de éste cuando termine su etapa productiva; no puede seguir operando el sistema en donde esta carga sea asumida totalmente con recursos públicos. De no modificarse lo anterior, el Estado se verá en la necesidad de establecer nuevas contribuciones o incrementar las existentes, lo que de ninguna forma es aceptable porque resultaría injusto para la sociedad que debe financiarlos.

Así pues, con el desarrollo de este trabajo ha quedado de manifiesto el alcance de las sentencias de las autoridades de amparo, el cual trasciende más allá de los sujetos que forman parte de la controversia, pero pareciera que en ocasiones el juzgador, como ocurrió en el caso analizado, no advierte esta nueva característica del ejercicio de su quehacer cotidiano. ¿Dónde queda entonces la ponderación de derechos?.

La determinación del Tribunal Colegiado no solo tendrá impacto en la esfera jurídica de la quejosa y la autoridad señalada como reclamada, sino que

⁶² DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019: La Sombra de Arteaga, diciembre 19 de 2018.

⁶³ Datos obtenidos de las páginas de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/transparencia-2/> 5 de mayo de 2019.

tendrá implicaciones que incluso obligarán a replantear el sistema de seguridad social en el Estado. De ahí la importancia de abrir el debate académico el tema en cuestión.

Concluyo mis comentarios con la referencia que hiciera el español Rafael Termes, a propósito de la problemática en materia de seguridad social enfrentada en su país, el cual es citado por el Presidente de la Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y Previsión Social, maestro Ángel Guillermo Ruiz Moreno:

“...nuestros contemporáneos, acostumbrados a tener cubiertas, sin esfuerzo, todas sus necesidades básicas, desde la cuna hasta la tumba, han perdido el amor al riesgo y a la aventura, creadora de riqueza. Preso de una paralizante excesiva seguridad, el hombre de hoy se desinteresa progresivamente de su contribución al desarrollo de la sociedad, lo que conduce a instituciones cada vez más ineficaces y anquilosadas. En esta situación lo único que subsiste es la ambición por el enriquecimiento rápido y sin esfuerzo, fomentando la corrupción y el empleo de toda clase de artes torcidas para lograrlo”.⁶⁴

⁶⁴ TERMES, Rafael. (Resumen del artículo publicado en el diario “EL País” de 28 de noviembre de 1994) Revista Istmo, Centros Culturales de México, C Número 219, bimestres julio-agosto. México, 1995, pág. 15. Citado por RUIZ Moreno, Ángel Guillermo, Nuevo derecho de la seguridad social, Porrúa, México, D.F., 14 edición, 2017, página 176-177.

Bibliografía

- BOLAÑOS Linares, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, D.F., México, Porrúa, 2010, pág. 1. MARTÍNEZ
- BOUZAS Ortiz, José Alfonso. *Derecho Individual del Trabajo*, D.F., México, Iure editores, 2016, pág. 394.
- BRISEÑO Ruiz, Alberto. *Derecho de la seguridad social*, D.F., México, Oxford, 2016, pág. 13.
- ESCALANTE López, Sonia et. al. *Derecho procesal convencional y la inconventionalidad*, México, Porrúa, 2016, p. 269.
- GARCÍA Cruz, Miguel. *La seguridad social: bases, evolución, importancia económica, social y política*, **citado por** BRISEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho de la seguridad social*, D.F., México, Oxford, 2016, pág. 11.
- GUERRERO, Omar. *El funcionario, el diplomático y el Juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. D.F., México, Valdés Editores, 1998, pág. 52.
- MAGNO Méndez, George León. *Derecho Burocrático*, D.F., México, Porrúa, 2011, pág. 224-225
- MIJANGOS Javier y UGALDE Ricardo, Coordinadores. *Estado Constitucional y Derechos Fundamentales*, México, editorial Porrúa, 2010, páginas 358 a 360.
- MORALES Paulín, Carlos A. *Derecho Burocrático*, D.F., México, Porrúa, 1995, pág. 80.
- MORALES, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, D.F. México, Oxford, 2008.
- RAMIREZ, Chavero Iván. *Derecho de la Seguridad Social. Medios de defensa legal*, D.F., México, Editorial Flores, 2017, página 50.
- RICORD D., Humberto Emilio. "El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 13-14, enero de 1972, pág. 98.

- RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. *Nuevo derecho de la seguridad social*, D.F., México, Porrúa, 2017, pág. 45.
- SERRANO Sandra y VÁZQUEZ Daniel. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO sede México, 2013, p. 40 y 111
- TERMES, Rafael. (Resumen del artículo publicado en el diario "EL País" de 28 de noviembre de 1994) Revista Istmo, Centros Culturales de México, C Número 219, bimestres julio-agosto. México, 1995, pág. 15. Citado por RUIZ Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa, México, D.F., 14 edición, 2017, página 176-177.

Leyes

- Convenio 102 de la *Organización Internacional del Trabajo*, citada por RAMÍREZ Chavero, Iván. *Derecho de la seguridad social*, Medios de defensa legal, D.F., México, Flores editores, 2017, pág. 1. Diario Oficial de la Federación, agosto 28 de 1931.
- DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018: La Sombra de Arteaga, diciembre 19 de 2017.
- DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019: La Sombra de Arteaga, diciembre 19 de 2018.
- MÉXICO: Ley de Amparo, 2018, artículo 74.
- MÉXICO: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, 2013, artículos 1, 3, 6, fracción V, 21 y 23. MÉXICO: Ley del Seguro Social, 2017, artículo 2, 3, 4, 11 y 12.
- MEXICO. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 2013, artículo 43.
- MÉXICO: Ley Federal del Trabajo, 2018, Artículo 31.
- QUERÉTARO: Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, 2017, artículo 2.
- QUERÉTARO: Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, 1987.

Sitios en red

- Página de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, <http://ieeq.mx/contenido/transparencia/articulo66.php>
5 de mayo de 2019.
- Página de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Querétaro
<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/transparencia-2/>
5 de mayo de 2019.
- QUIÑONES Tinoco, Carlos Sergio. “La equidad en la contienda electoral, Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas”. (Documento web) 2014. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
5 de mayo de 2019.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

ANEXO:

**Amparo en revisión número 118/2018 dictada por el Tribunal Colegiado del
Vigésimo Segundo Circuito con sede en Estado de Querétaro**

Dirección General de Bibliotecas UAQ