

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2015.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2015.

PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE QUERÉTARO.

MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

Colaboró: Valeria Palma Limón.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 138/2015 promovida por diversos diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro en contra de la ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, publicada el diez de diciembre de dos mil quince, en el periódico oficial del Estado de Querétaro;

I. TRÁMITE.

1. **Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** Por escrito presentado el veintiuno de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, Mauricio Ortiz Proal, María Alemán Muñoz Castillo, Leticia Aracely Mercado Herrera, María Antonieta Puebla Vega, Carlos Manuel Vega de la Isla, Ma. Isabel Aguilar Morales, J. Jesús Llamas Contreras, Héctor Iván Magaña Rentería, y Norma Mejía Lira, Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se señala.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna.**
 - a) Congreso del Estado de Querétaro.
 - b) Gobernador del Estado de Querétaro.
3. **Norma general cuya invalidez se reclama.** Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, publicada el diez de diciembre de dos mil quince, en la Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Estado de Querétaro.
4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron en síntesis que:
5. **PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro es violatorio del derecho a la seguridad social, trasgrediendo los artículos 1°, 115, fracción VIII, 116, fracción VI, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 133 constitucional. El artículo 116, fracción VI de la Constitución Federal dispone que las relaciones de trabajo entre los estados 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. El artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, constitucional, dispone 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
6. Con base en estas dos disposiciones constitucionales los congresos locales quedan vinculado por los principios laborales y de seguridad social que establece el artículo 123 constitucional, pese a tener una libertad de configuración para regir las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado y/o del municipio.

7. Por ello, la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, debe respetar los principios establecidos en el artículo 123 constitucional, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la pensión por jubilación o vejez, y en el que se consagran las bases mínimas de previsión social que aseguran al trabajador al servicio del Estado, que son entre otras la pensión por jubilación, invalidez, vejez y muerte; de retiro por edad y tiempo de servicios y cesantía en edad avanzada, que tienen el objeto de asegurar al trabajador una vejez digna y decorosa, por lo que conforme a la Constitución, la legislación local debe contemplar la pensión por jubilación.
8. El Congreso local tiene una amplia libertad de configuración legislativa, pues puede determinar los requisitos mínimos para acceder a dicho derecho, sin embargo esa libertad no es absoluta, pues debe respetar el contenido esencial del derecho a la pensión por jubilación, el principio de proporcionalidad, así como establecer el monto que asegure el derecho al mínimo vital.
9. Así, en el artículo 136 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro se establecen como requisitos para esta pensión que el trabajador tenga más de sesenta años de edad y que haya prestado sus servicios al Estado durante treinta años.
10. No obstante, en el artículo 133 de la misma ley que se impugna, se dispone que deben tener una antigüedad de al menos el cincuenta por ciento del periodo en el mismo ente público, requisito éste último que resulta violatorio al derecho humano a la pensión por vejez por ser desproporcional ya que a las condiciones razonables de edad y años trabajados se suma una que es de imposible cumplimiento para los trabajadores al ser excesiva e innecesaria.
11. Aunado a que ello no se justifica en los procesos legislativos, en la experiencia comparada, ni en la simple razón, lo que resulta un requisito arbitrario, y en consecuencia violatorio del derecho a la seguridad social, vulnerando lo dispuesto en los artículos 1°, 115, fracción VIII, 116, fracción VI, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 133 constitucional.
12. **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.- El artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, reformado mediante la ley que se impugna es violatorio del principio de igualdad reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
13. La Constitución General reconoce el principio de igualdad, este principio desde su perspectiva formal tiene dos aspectos: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley; y en el caso de la ley impugnada, la igualdad se predica en función del patrón, en tanto que se trata de los trabajadores de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos que son iguales, y en función de esa igualdad deberían tener los mismos derechos en cuanto a jubilación, sin embargo el artículo 133 de la ley impugnada crea dos categorías de trabajadores al servicio del Estado. Por una parte, aquéllos que tienen más del cincuenta por ciento de los treinta años de servicios en el mismo ente público que tienen derecho a pensionarse, y por otra, aquéllos que no tienen el cincuenta por ciento de los treinta años de servicios en el mismo ente público que no podrán acceder a su pensión.
14. La justificación legislativa para esta distinción descansa en que es necesario transparentar el cómputo de la antigüedad de los trabajadores respecto de cada patrón que tengan, así como revisar el monto de las pensiones, el cual se considera elevado comparado respecto de los trabajadores del sector privado.
15. La parte actora estima que el quitar una pensión a quien a pesar de poder acreditar treinta años laborando al servicio del Estado, más no para el mismo organismos o dependencia, no es una medida adecuada para el fin de transparentar el cómputo de la antigüedad, por lo cual se vulnera el subprincipio de idoneidad del test de discriminación establecido por esta Suprema Corte.
16. Por otra parte, esta distinción por años trabajados para el mismo patrón tampoco es un medio idóneo para alcanzar una igualdad en el monto de las pensiones por jubilación, con lo que también se vulnera el subprincipio de idoneidad del test de razonabilidad ya referido.
17. Por lo anterior, el segundo párrafo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, reformado mediante la ley impugnada es violatorio al principio de igualdad por hacer una distinción artificial y, con base en ésta, otorgar un trato arbitrariamente desigual.
18. **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.- El artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, reformado mediante la ley que se impugna es violatorio del derecho a la libertad de trabajo reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el “Protocolo de San Salvador”.** El primer párrafo del artículo 5° constitucional dispone que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a su profesión, industria comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, por lo que de acuerdo con ese precepto, toda persona puede elegir libremente el trabajo al que quiera dedicarse siempre que sea lícito.

19. Aunado a ello, conforme a lo dispuesto al artículo 1° constitucional, en el que se encuentra la obligación de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; se encuentra entre otros el Protocolo de San Salvador, en cuyo artículo 7, inciso b), se reconoce el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo; no obstante a que sea empleado público o privado.
20. No obstante a esta libertad constitucional y convencional, el artículo 133 de la ley impugnada la restringe porque establece consecuencias jurídicas negativas a la decisión de dejar de trabajar para un ente público para trabajar en otro ente público siendo ambas, actividades legítimas; pues al distinguir en su segundo párrafo que tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores al servicio del Estado que, además de cumplir con los requisitos de tiempo de trabajo y de edad, hayan laborado la mitad del tiempo en el mismo ente público, significa que si un trabajador labora toda su vida productiva al servicio del Estado, pero no lo hace la mitad del tiempo en el mismo ente público, no tiene derecho a la pensión.
21. Lo anterior significa que su derecho a una pensión por jubilación por cambiarse de entidad pública, en ejercicio de su libertad de trabajo, puede verse mermado.
22. Por ese motivo, estima que el segundo párrafo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro impugnada, es violatoria a la libertad de trabajo, ya que se pierde un derecho constitucional en materia de seguridad social por el mero ejercicio de una libertad constitucional.
23. **Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados.** Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 1°, 5°, 115, fracción VIII, 116, fracción VI, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 133.
24. **Admisión y trámite.**
25. Mediante proveído de veintidós de diciembre de dos mil quince, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil quince, ordenaron formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 138/2015; dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo. Asimismo, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para la formulación de su pedimento respectivo.
26. Por auto de cuatro de enero de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal designó al Ministro Eduardo Medina Mora I., como instructor de la presente acción de inconstitucionalidad.
27. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.**
28. Aduce que el primer concepto de invalidez que formula la actora es infundado pues el órgano legislativo que llevó a cabo la reforma de la Ley que ahora se tilda de inconstitucional, basado en los derechos fundamentales tutelados por la Constitución Federal, y advierte que la disposición impugnada se hizo respetando cada una de las etapas del procedimiento legislativo y en ese sentido, la reforma de la ley impugnada, fue expedida con las formalidades que todo procedimiento legislativo exige.
29. En cuanto a la violación del derecho a la seguridad social y a la transgresión de los artículos 1°, 115, fracción VIII, 116, fracción VI, 123, Apartado B, fracción XI, inciso a) y 133 constitucionales, estima que, en primer lugar, al no precisar la porción normativa del artículo 1° no existe violación a dicho precepto constitucional, por cuanto a los otros numerales constitucionales, aduce que si bien a través de la reforma en mérito se modificaron artículos que versan sobre el derecho a la jubilación y a la pensión por vejez y por muerte, estima que no atentan contra el derecho a la seguridad social, ya que a su parecer, la norma ahora impugnada satisface las condiciones del artículo 123 en cuanto a la cobertura de la jubilación y de las pensiones por vejez y muerte.
30. En ese sentido, acorde al texto reformado de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, se advierte que la modificación sufrida por la norma en cuestión no eliminó el derecho de los trabajadores a la jubilación, la pensión por vejez y la pensión por muerte, en cambio, acotó los requisitos y el procedimiento para su otorgamiento, situación que se hizo en amparo a la libertad de configuración legislativa que corresponde a la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, y en observancia al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal, y en consecuencia resulta infundado el concepto de invalidez en cita.

31. Estima que el segundo concepto de invalidez también resulta infundado, pues no resulta violatorio del principio de igualdad reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
32. El artículo 133 de la Ley impugnada, desprende la existencia de dos derechos: el derecho a la jubilación y el derecho a la pensión, a los cuales pueden acceder todos los trabajadores que presten sus servicios para los entes públicos, y para ello, la propia ley establece los requisitos que han de cumplirse y el procedimiento a seguir.
33. Contrario a lo que aduce la accionante, en cuanto a que la igualdad se predica en función del patrón y que al tratarse de los trabajadores del sector público son iguales, y por ende deberían tener los mismos derechos; sin embargo de acuerdo a la jurisprudencia 2ª./J. 42/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario elegir el término de comparación apropiado, para poder establecer si los sujetos se encuentran o no en una situación de desigualdad respecto de otros sujetos y si el trato que se les da con base en el propio término de comparación es diferente.
34. En este caso, es inexacto que la igualdad se predique en función del patrón, sino que es en función de los sujetos que intervienen en una relación laboral, lo cual es importante porque la misma ley, para cumplir con su objetivo principal de establecer el derecho de los trabajadores a una pensión o jubilación, debe ser una obligación financieramente viable de cumplir para los entes públicos, por lo tanto se establecen las diferencias en función de quien resulte ser el último patrón al que corresponderá el pago de dicha pensión o jubilación, derivada de una relación laboral; pues es claro que cada ente público tiene personalidad jurídica propia como patrón de una relación laboral y que no son el mismo patrón y en ese sentido, cada uno cuenta con presupuesto propio para hacer frente a las obligaciones que nazcan con los trabajadores que les presten sus servicios.
35. Aduce que el objetivo de la regulación busca que pague la pensión o jubilación el patrón, ente público, que al final recibió los servicios del trabajador por un tiempo razonable. Los patrones son entes con personalidad jurídica propia en cada relación laboral, razón por la cual no puede haber igualdad entre trabajadores que trabajen para patrones diversos, a pesar de que ambos pertenezcan al Estado.
36. Estima que contrario a lo aducido por la accionante, la norma en comento trata por igual a todos los trabajadores que con sus servicios actualizan los supuestos normativos al prestar el servicio para un patrón ente público; y por consiguiente resulta falsa la afirmación de los recurrentes de que con la norma se crean dos clases de trabajadores, pues la norma que se tilda de inconstitucional considera igual a todos los trabajadores que prestan sus servicios para un ente público y que por ese servicio se hacen acreedores a una contraprestación que es el derecho a una jubilación o a una pensión.
37. Aduce que la finalidad de la reforma controvertida, se encuentra plasmada en su exposición de motivos, en su articulado y en diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues al tratarse de una prestación directa a cargo del último patrón, la cual no se integra con aportaciones tripartitas, es razonablemente aceptable que el ente público que tenga que pagar, haya recibido los servicios del trabajador por el tiempo requerido por el artículo 133 de la ley impugnada, y que éste como contraprestación, pague al trabajador su pensión o jubilación.
38. Aunado a lo anterior, y en consonancia a que el principio de igualdad tiene ciertos límites que se delimitan en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J.81/2004, y con base a los argumentos expuestos, estima que el segundo concepto de invalidez es infundado y por tanto improcedente.
39. Respecto al tercer concepto de invalidez que hace valer la actora, bajo el argumento de que el artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, es violatorio del derecho a la libertad de trabajo reconocido constitucional y convencionalmente, es infundado.
40. El hecho de que un trabajador mantenga una relación laboral con un ente público, decidiendo así ejercer su libertad de trabajo, no le impide poder acceder a futuro al derecho a la pensión o a la jubilación, siempre que cumpla con los requisitos que con claridad establece la norma en la materia.
41. Por tanto, si dentro de esos requisitos se encuentra uno de temporalidad específica del trabajo, que se justifica en función de que es el patrón el que deberá solventar la pensión, no exista una limitante a la libertad de oficio.
42. Aunado a ello se señala que la libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada y su ejercicio puede estar condicionado bajo ciertas circunstancias; y aduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha adoptado ese criterio en las jurisprudencias P./J. 28/99 y P./J. 33/2015, por lo que la norma cuya invalidez se demanda, no transgrede la libertad de trabajo como señala la actora.

43. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

44. El procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada cuenta con total validez al haberse realizado conforme a lo dispuesto en los artículos 115, fracción VIII, último párrafo y 116, fracción VI, de la Constitución Federal, en que se establece que las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas del Estado de conformidad con el artículo 123 constitucional.
45. Las entidades federativas poseen libertad de configuración legislativa para regular las relaciones laborales entre las entidades federativas y los municipios con sus trabajadores, la cual comprende la materia de pensiones y jubilaciones y cuya única limitante consiste en hacerlo de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución Federal.
46. El promovente manifiesta que la norma impugnada establece condiciones desproporcionales, irracionales y excesivas para el acceso a la jubilación, referentes a la edad y a los años de servicio que vulneran el principio de igualdad establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal. Al efecto, manifiesta que el artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado, crea una distinción de facto entre trabajadores que prestaron quince o más años de servicio en una sola institución y otros que no.
47. No obstante lo anterior es incorrecto, pues la norma sí cumple con los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad en tanto guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, sin que sea posible señalar que no exista justificación en derecho comparado.
48. Lo que busca el precepto es distribuir equitativamente las cargas derivadas de la jubilación en atención a las necesidades actuales que exigen que la Ley sea reformada.
49. Antes de ser reformado, el modelo hacía recaer toda la responsabilidad del pago en la última institución en la que el trabajador hubiere laborado, no obstante el lugar donde hubiere generado la mayoría de su antigüedad.
50. Es así que la norma resulta legítima, idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, pues: (i) pretende dotar de eficiencia al gasto público, situando el interés colectivo por encima del interés particular; (ii) busca equilibrar la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones laborales generadas con los trabajadores del Estado; (iii) responde a la necesidad de contar con recursos económicos suficientes para el cumplimiento de las demás obligaciones del Estado; (iv) continúa reconociendo el derecho a percibir la pensión por jubilación a favor de los trabajadores, además de, (v) seguir exigiendo treinta años de servicio para su otorgamiento como lo hacía la anterior norma.
51. Aunado a lo anterior, la norma no vulnera el principio de igualdad, entre los trabajadores en tanto no existe un parámetro de comparación normativo a partir del cual sea posible verificar si el texto normativo establece un entorno diferenciado a situaciones jurídicas equivalentes.
52. En el caso, no sería razonable que los patrones pagaran una contraprestación por una persona que no les prestó el servicio por un tiempo necesario para acceder a una pensión o jubilación, estando justificada la diferenciación al dar un trato igual a los iguales, distinto a quienes se encuentran en una circunstancia diferente, pero equitativo, pues los entes públicos que resultan patrones son diferentes.
53. La situación económica del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado es precaria, y resulta imposible seguir con el mismo modelo en el que es cada organismo o dependencia la que debe solventar el pago de las pensiones o jubilaciones de sus trabajadores. Actualmente, las cargas de las pensiones son desproporcionadas para los entes estatales, y no resulta equitativo que se deban pagar pensiones de trabajadores que no hayan prestado sus servicios por un tiempo mínimo.
54. Sostiene que el artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro es violatorio del derecho de libertad de trabajo reconocido por la Constitución Federal y por el "Protocolo de San Salvador", lo cual resulta infundado, pues el que se le imponga al trabajador requisitos de edad y antigüedad para alcanzar el derecho a una pensión o jubilación es común en los diversos sistemas normativos que regulan este derecho; por lo que es incorrecta la apreciación de los promoventes de que esté vinculada la libertad de trabajo con el derecho a obtener una pensión o jubilación o que vede la libertad de trabajo el elegir con que ente público se jubilaría para elegir su empleo atendiendo a la subjetividad absoluta y libre albedrío del trabajador.

55. Concluye que los trabajadores estatales tienen la libertad para decidir voluntariamente donde prestar o no sus servicios, y el que tengan un requisito de antigüedad para un determinado patrón, no se veda su libertad de trabajo, en ese tenor, el artículo 133 impugnado, solo regula los requisitos para acceder a una pensión o jubilación, pero no limita o restringe el normal desarrollo de las actividades del trabajador.
56. **Opinión de la Procuradora General de la República.** La Procuradora General de la República no formuló opinión en el presente asunto.
57. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto, por auto del veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

58. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y la Constitución Federal.
59. Se precisa, la norma impugnada es el artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

III. OPORTUNIDAD.

60. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ dispone que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
61. En el caso, la ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, fue publicada el diez de diciembre de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el viernes once de diciembre de dos mil quince y venció el sábado nueve de enero, sin embargo al ser el último día de plazo inhábil, podría presentarse el hábil siguiente, siendo este, el lunes once de enero de dos mil dieciséis.
62. El escrito que promueve la presente acción de inconstitucionalidad se presentó el veintiuno de diciembre de dos mil quince² ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue presentada de manera oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

IV. LEGITIMACIÓN.

63. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia³, en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, deberán satisfacerse los extremos relativos a que:
- a) Los promoventes sean integrantes del órgano legislativo Estatal.
 - b) Dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente y;
 - c) La acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).

² Al reverso de la foja 15, del expediente principal.

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...) II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (...).

Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...).

64. En relación con el primer punto señalado, suscriben el escrito relativo nueve diputados, carácter que acreditan con copias certificadas de sus respectivas constancias de elección al cargo expedidas por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, así como copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Querétaro, en donde se publicó el Decreto por el que se declara instalada la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro que fungirá del veintiséis de septiembre de dos mil quince al veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, de donde se advierte que los promoventes pertenecen a dicha Legislatura.⁴
65. Por cuanto al segundo presupuesto, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Querétaro⁵ establece que el Congreso local se integrará por un total de veinticinco diputados, siendo que los nueve diputados que firmaron la demanda equivalen al treinta y seis por ciento (36%) de los integrantes de dicho órgano legislativo, con lo que se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.
66. Por último, debe señalarse que se impugna la ley que adiciona y reforma varios artículos de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro aprobada por la Legislatura a la que pertenecen los promoventes; de ahí que deba concluirse que éstos cuentan con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

67. Al no haberse hecho valer por las partes alguna causal de improcedencia, ni advertirse de oficio por este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la promovente en el que solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

68. **Parámetro de control.**
69. Previamente a abordar los conceptos de invalidez, relacionados con los derechos de seguridad social y libertad de trabajo, es pertinente tener nuestro marco de constitucionalidad o parámetro de control bajo el cual serán examinadas las normas generales impugnadas.
70. El artículo 116, fracción VI, de la Constitución General señala que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 del mismo texto constitucional.
71. Así, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica en la parte que interesa lo siguiente:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

(..)]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. (...)."

72. Por su parte, el artículo 9º del ya referido Protocolo de San Salvador establece la existencia del derecho humano a una protección de seguridad social en contra de las consecuencias de la vejez:

"Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o

⁴ Fojas 16 a 70 del expediente.

⁵ **Artículo 16.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de la materia. Habrá quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Los diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

La Legislatura del Estado se instalará el 26 de septiembre del año que corresponda, con la concurrencia de los diputados electos que se presenten; el funcionamiento y demás disposiciones necesarias para el ejercicio de la función legislativa se establecerán en la ley.

mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.”

73. Asimismo, el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la seguridad social (norma mínima)⁶, en las partes que interesan señala:

“Artículo 1

1. A los efectos del presente Convenio:

(a) el término prescrito significa determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma;

(b) el término residencia significa la residencia habitual en el territorio del Miembro, y el término residente designa la persona que reside habitualmente en el territorio del Miembro;

(c) la expresión la cónyuge designa la cónyuge que está a cargo de su marido;

(d) el término viuda designa la cónyuge que estaba a cargo de su marido en el momento de su fallecimiento;

(e) el término hijo designa un hijo en la edad de asistencia obligatoria a la escuela o el que tiene menos de quince años, según pueda ser prescrito;

(f) la expresión **período de calificación** significa un período de cotización, un período de empleo, un período de residencia o cualquier combinación de los mismos, según pueda ser prescrito.

2. A los efectos de los artículos 10, 34 y 49, el término prestaciones significa sea prestaciones directas en forma de asistencia o prestaciones indirectas consistentes en un reembolso de los gastos hechos por la persona interesada.

Artículo 25

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 26

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.

2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

Artículo 28

La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

(a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66;

⁶ Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (Entrada en vigor: 27 abril 1955) Adopción: Ginebra, 35ª reunión CIT (28 junio 1952) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos).

(b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 29

1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:

(a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia;

(b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

(a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o

(b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a dicha parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia.

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación del porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, pero inferior a treinta años de cotización o de empleo. Cuando dicho período de calificación sea superior a quince años se concederá una pensión reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

5. Cuando la concesión de la prestación mencionada en los párrafos 1, 3 o 4 del presente artículo esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, en las condiciones prescritas, a las personas protegidas que, por el solo hecho de la edad avanzada a que hubieren llegado cuando las disposiciones que permitan aplicar esta parte del Convenio se hayan puesto en vigor, no hayan podido cumplir las condiciones prescritas de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, a menos que, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1, 3 o 4 de este artículo, se conceda una prestación a tales personas a una edad más elevada que la normal.”

74. En relación con dicho convenio este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en la tesis P./J. 22/2013⁷ (10a.), en el sentido de que el mismo cumple con los requisitos de forma para incorporarse al ordenamiento jurídico mexicano, en particular en materia de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro, puesto que entró en vigor para México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y dos.
75. Por otra parte, el artículo 5º constitucional que establece la libertad de oficio de las personas, señala en la parte que interesa, lo siguiente:

"Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(...)

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

(...)."

76. La libertad de trabajo se define como la posibilidad de que todo ser humano se dedique al oficio que más le satisfaga, sin que sea posible obligar a una persona, salvo las propias excepciones constitucionales de cierto tipo de trabajos públicos o por orden judicial, a trabajar para un determinado patrón durante un tiempo específico.

⁷ CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO. Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el Presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo -destacando las partes que se comprometía a cumplir el Gobierno mexicano-, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64; XI. Cálculo de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes); XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro. *Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Página: 5.*

77. Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en su artículo 7, inciso b), reconoce el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo; no obstante a que sea empleado público o privado. El precepto referido dispone lo siguiente:

“Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

(...)

b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva; (...).”

78. **Estudio de fondo.** A continuación, se procede al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer.
79. El párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro que, se impugna, dispone lo siguiente:

(REFORMADO, P.O. 10 DE DICIEMBRE DE 2015)

Artículo 133. Si algún trabajador hubiere acumulado los años requeridos para obtener su jubilación o pensión, tendrá derecho a que se le otorgue, correspondiendo la obligación de pago al último ente público en el que prestó sus servicios.

Para efectos del párrafo anterior, sólo se computarán los años de servicio laborados en el ente público en el que se tramite o solicite la jubilación, siempre y cuando se acredite que al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que manifieste en su solicitud, se haya laborado en dicho ente público. El Poder Ejecutivo del Estado y sus organismos descentralizados se considerarán como el mismo ente público. No quedan comprendidos entre dichos organismos descentralizados, la Comisión Estatal de Aguas ni la Universidad Autónoma de Querétaro.

Los trabajadores no están obligados a tramitar su pensión o jubilación, aun habiendo cumplido con los requisitos establecidos en la presente Ley, por lo que podrán seguir prestando sus servicios hasta en tanto decidan realizar el trámite en forma voluntaria.

80. La minoría parlamentaria considera en su primer concepto de invalidez que el párrafo impugnado viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, al condicionar la obtención de la pensión o jubilación al hecho de haber laborado en el ente público en el que se soliciten al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que se manifieste en su solicitud. Asimismo, señala en su segundo concepto que se vulnera el principio de igualdad, ya que se hace una distinción que no es idónea para resolver los problemas financieros del sistema de pensiones de los servidores públicos queretanos. Por último, en su tercer concepto de invalidez establece que se violenta la libertad de trabajo, ya que se condiciona la obtención de una prestación de seguridad social a trabajar para un mismo patrón durante un periodo determinado.
81. Los conceptos de invalidez hechos valer son fundados.
82. A efecto de resolver el problema de constitucionalidad planteado es necesario definir las características básicas del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de Querétaro y su funcionamiento.
83. La base constitucional prevista en el último párrafo de la fracción X, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Federal, aplicable a las entidades federativas no obliga a que exista una institución de seguridad social o algún tipo de organización específica que se encargue del régimen pensionario.
84. Existe una libertad configurativa para que las legislaturas locales establezcan un régimen de pensiones para los trabajadores al servicio del Estado.

85. En el Estado de Querétaro el derecho a la jubilación y a la pensión por vejez o muerte, nace cuando el trabajador, el cónyuge, sus hijos, o a falta de éstos, concubina o concubino, se encuentren en los supuestos consignados en la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro y satisfagan los requisitos que la misma señala.⁸
86. De conformidad al artículo 136 de la ley impugnada, tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios que hayan cumplido sesenta años de edad.⁹ Por otra parte, el artículo 139 de la misma ley señala que la pensión por vejez se otorga a los trabajadores que habiendo cumplido sesenta años de edad, tuviesen veinte años de servicios.¹⁰ La jubilación y pensión por vejez son dos prestaciones que se otorgan por concepto de las consecuencias de la vejez de los trabajadores, que son distintas y excluyentes.
87. Corresponde al Congreso local determinar sobre las solicitudes de pensión o jubilación, una vez que se ha entregado la información necesaria tal como, el nombre del trabajador, su antigüedad, el salario base, los entes públicos y periodos en los cuales prestó sus servicios.¹¹
88. Las oficialías mayores o sus equivalentes de todos los entes públicos deben llevar un registro de antigüedad laboral, el cual contendrá, entre otra información, la relacionada con el sueldo, antigüedad y puesto, por cada ente público en el que haya laborado el trabajador solicitante.
89. Los titulares de las oficialías mayores o equivalentes de los entes públicos, estarán obligados a compartir entre sí, la información de este registro y a expedirlas constancias que le sean solicitados por los entes públicos.¹²
90. Integrado el expediente, el titular de la Oficialía Mayor o su equivalente, una vez comprobado que el trabajador cumple con todos los requisitos de esta Ley para acceder a su pensión o jubilación, emitirá dictamen favorable el cual formará parte del expediente que se remitirá a la Legislatura para que, previo estudio, emita el Decreto correspondiente.¹³
91. Una vez que la legislatura estatal publica el Decreto referido, la obligación de pago de la jubilación o pensión al trabajador, corresponde en exclusivo al último ente público en el que prestó sus servicios.¹⁴

⁸ **Artículo 126.** El derecho a la jubilación y a la pensión por vejez o muerte, nace cuando el trabajador, el cónyuge, sus hijos, o a falta de éstos, concubina o concubino, se encuentren en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala. Los trabajadores que teniendo derecho a una jubilación o a una pensión por vejez, llegasen a fallecer, sus beneficiarios tendrán derecho a recibir la pensión por muerte, mediante los requisitos y procedimientos que señala esta Ley.

⁹ **Artículo 136.** Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años de servicios, en los términos de esta Ley, una vez cumplidos sesenta años de edad.

¹⁰ **Artículo 139.** Tienen derecho a la pensión por vejez los trabajadores que habiendo cumplido sesenta años de edad, tuviesen veinte años de servicios.

¹¹ **Artículo 130.** La Legislatura del Estado, por conducto del Pleno, resolverá sobre solicitudes de pensión o jubilación conforme a lo establecido en la presente Ley y demás normatividad aplicable.

¹² **Artículo 132 Bis.** Para efecto de garantizar la veracidad y transparencia de la información del trabajador que solicite, en términos de esta ley, su pensión o jubilación, se establece el Registro de Antigüedad Laboral, que estará a cargo de la Oficialía Mayor o equivalente de cada uno de los entes públicos y el cual contendrá, entre otra información, la relacionada con el sueldo, antigüedad y puesto, por cada ente público en el que haya laborado el trabajador solicitante.

Los titulares de las oficialías mayores o equivalentes de los entes públicos, estarán obligados a compartir entre sí, la información del Registro de Antigüedad Laboral a su cargo, y a expedir, bajo su más estricta responsabilidad, las constancias que le sean solicitados por los entes públicos.

Para proceder a enviar el expediente de petición de jubilación o pensión a la Legislatura, se deberá cumplir con el procedimiento siguiente:

I. El trabajador deberá presentar su solicitud de pensión o jubilación ante la Oficialía Mayor o su equivalente del ente público ante el cual realice su trámite.

II. La Oficialía Mayor o su equivalente del ente público que corresponda, deberá integrar el expediente con la solicitud y demás documentación con que cuente en sus archivos, y en el Registro de Antigüedad Laboral, relacionada con dicho trabajador.

III. Integrado el expediente, el titular de la Oficialía Mayor o su equivalente del ente público que corresponda, bajo su absoluta responsabilidad, una vez comprobado que el trabajador cumple con todos los requisitos de esta Ley para acceder a su pensión o jubilación, emitirá dictamen favorable el cual formará parte del expediente que se remitirá a la Legislatura para que ésta, en términos de la presente Ley, emita el Decreto correspondiente.

Para el caso de que el trabajador no cumpla con los requisitos para que se le conceda la pensión, la Oficialía Mayor o su equivalente del ente público que corresponda, rechazará la solicitud respectiva al trabajador. En este caso, se le informará al trabajador.

IV. Previo al dictamen definitivo, la Legislatura emitirá un proyecto de dictamen que contenga, con base en la información que contiene el Registro de Antigüedad Laboral, entre otra, como mínimo, el nombre del trabajador, su antigüedad, el salario base de la pensión, los entes públicos y periodos en los cuales prestó sus servicios. Este proyecto deberá publicarse en la página de Internet de la Legislatura, por un periodo no menor de quince días naturales, a efecto de que cualquier persona física o moral que tenga observaciones al mismo, por escrito las haga del conocimiento de la Legislatura y se proceda a su análisis correspondiente.

V. La Legislatura una vez realizado el estudio de las observaciones a que se hace referencia en la fracción anterior, o si no hubo observaciones planteadas sobre el proyecto de dictamen, emitirá el dictamen definitivo, fundado y motivado.

¹³ **Artículo 150.** Una vez que la Legislatura del Estado, en Pleno, haya resuelto de manera favorable el otorgamiento de la jubilación, pensión por vejez o pensión por muerte, se publicará el decreto correspondiente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", para que surta sus efectos de notificación al trabajador, beneficiarios y del área encargada de realizar el pago de la jubilación, pensión por vejez o pensión por muerte, según el caso, así como de todas y cada una de las prestaciones que con motivo de la terminación de la relación laboral se deriven.

¹⁴ **Artículo 133.** Si algún trabajador hubiere acumulado los años requeridos para obtener su jubilación o pensión, tendrá derecho a que se le otorgue, correspondiendo la obligación de pago al último ente público en el que prestó sus servicios. (...).

92. De conformidad al artículo 135 de la Ley que se impugna, se trata de un sistema en el cual los trabajadores se encuentran exentos de hacer cualquier tipo de cotización¹⁵ en el cual el Estado asume por completo garantizar el pago de las jubilaciones y pensiones por vejez.
93. En este esquema financiero, corresponde al nivel estatal exclusivamente, fondear los recursos necesarios para cumplir con la obligación constitucional de brindar seguridad social a los servidores públicos estatales en su aspecto pensionario.
94. El Estado de Querétaro no cuenta con un sistema de seguridad social solidario para los trabajadores estatales, ni con un organismo que se encargue del mismo. Es un sistema de financiamiento atípico para este tipo de prestaciones, en el cual, la pensiones son cubiertas, en su totalidad, con cargo al presupuesto del último órgano u organismo en el que el pensionado o jubilado trabajó.
95. El Estado debe hacer las previsiones de ingresos y erogaciones necesarias para que cada uno de los organismos y entidades paguen las jubilaciones y pensiones, ya que el monto de las pensiones a pagar, así como los costos para sostener un sistema de pensiones (servicios, gastos administrativos, etc.) deben ser calculados y previstos *ex ante*.
96. Ahora bien, de conformidad al párrafo segundo del artículo 133 que se impugna, para efectos de acceder la jubilación o pensión por vejez, sólo se computarán los años de servicio laborados en el ente público en el que se tramite o solicite la jubilación, siempre y cuando se acredite que al menos el cincuenta por ciento del periodo de antigüedad que manifieste en su solicitud, se haya laborado en dicho ente público.
97. La norma impugnada pretende limitar el acceso a la jubilación o pensión por vejez para aquellos trabajadores que no hayan trabajado por lo menos la mitad del tiempo para el último empleador. Así, el problema de constitucionalidad reside en determinar si excluir a trabajadores del beneficio de la jubilación o pensión por vejez en atención a una antigüedad mínima con el último empleador para reducir los problemas financieros del sistema de pensiones, es justificable frente a las restricciones que esto genera a los derechos constitucionales de igualdad, seguridad social y libertad de oficio, al encontrarse estrechamente vinculados.
98. Si bien las obligaciones de pago de las jubilaciones y pensiones corresponden a cada uno de los organismos y dependencias del Estado para los cuales se trabajó antes del retiro, esto no se configura como una circunstancia que permita condicionar su pago al tiempo que se laboró para ese patrón en específico.
99. El requisito de un determinado tiempo trabajado para un mismo empleador no es un criterio razonable para determinar la posibilidad de acceder a una pensión o jubilación en términos del derecho a la seguridad social y una pensión para la vejez previsto en el artículo 123, Apartado B, constitucional, ya que éstas no se otorgan en función del trabajo que es aportado al patrón y los beneficios que se le han podido generar, sino en atención al trabajador y el tiempo que ha trabajado.
100. Los derechos prestacionales de los trabajadores no se configuran en función a criterios utilitarios que sean benéficos para los empleadores. Interpretar que el acceso a la pensión o jubilación se relaciona de alguna manera con el tiempo que se ha trabajado para un mismo patrón, y el beneficio que ha recibido por este hecho, lleva a considerar que estas prestaciones de carácter social son una mera concesión que se otorga en retribución al tiempo durante el cual se prestaron los servicios a un patrón en particular y no propiamente un derecho constitucional y convencional de los trabajadores que deriva de haber trabajado durante toda su vida.
101. Así, no se justifica exigir a un trabajador un determinado tiempo de servicio para un mismo empleador a efecto de tener prestaciones de seguridad social, a pesar de que le corresponda a este financiar las pensiones de vejez y jubilaciones con cargo a su presupuesto, puesto que la obligación de pago no deriva del beneficio que pudo recibir por los servicios que efectivamente le fueron prestados en lo particular, sino de que se trata de un derecho de los trabajadores que se configura por el tiempo que se ha trabajado y la edad de retiro.
102. De conformidad al criterio de este Tribunal Pleno, los trabajadores no pueden ser privados del acceso a sus prestaciones derivadas de sus derechos de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente.¹⁶
103. No obstante, en el presente caso se obliga al trabajador a cumplir un plazo mínimo con un mismo patrón, cuando esta es una cuestión que no depende únicamente de su voluntad, sino de otros factores diversos de naturaleza contingente. Por tanto, la obligación de tiempo mínimo violenta el derecho a una pensión por tiempo trabajado, al condicionarla al cumplimiento de requisitos que son ajenos a lo que puede hacer el trabajador.

¹⁵ **Artículo 135.** Los trabajadores están exentos de toda cotización en lo referente a jubilación y pensiones.

¹⁶ Criterio sostenido al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015.

104. Por otra parte, limitar el acceso a las jubilaciones o pensiones a una cantidad mínima de años trabajados para el último empleador es una condición que violenta el derecho previsto en el artículo 5º constitucional a decidir libremente sobre dónde y para quien se quiere trabajar.
105. La libertad de trabajo presupone la posibilidad de tener movilidad para cambiar de empleo en caso de que eso sea lo que el trabajador considere como mejor opción. Por tanto, ninguna autoridad puede establecer condiciones que impidan dicha movilidad laboral y mucho menos obligar a los trabajadores a prestar sus servicios a un mismo empleador durante un tiempo específico a efecto de obtener un derecho prestacional de rango constitucional.
106. El artículo 1º constitucional determina en su primer párrafo que todas las personas gozarán de todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución misma y en los tratados internacionales. Por tanto, el Estado no puede obligar a los gobernados a escoger entre dos derechos humanos constitucional o convencionalmente protegidos, a efecto de hacer efectivo uno de ellos. Tampoco se puede condicionar el acceso a determinados beneficios estatales a que las personas renuncien, incluso de forma voluntaria, a sus derechos constitucionales.
107. Por tanto, no resulta posible que se exija la renuncia a un determinado derecho humano a efecto de poder acceder a otro. Este tipo de estipulación se puede definir como una condición inconstitucional, puesto que los derechos humanos son modulables y configurables, pero no son disponibles en momento alguno, ni para sus titulares, ni para el Estado.
108. Atar el acceso a una prestación de seguridad social a no cambiar de empleo durante un plazo definido es una condición inconstitucional, ya que el acceso a un derecho prestacional se hace depender de la renuncia a un derecho humano protegido constitucionalmente, como lo es la libertad de trabajo.
109. Por último, este Tribunal Pleno advierte que los problemas financieros del sistema estatal de pensiones de Querétaro también pueden ser atendidos mediante medidas menos restrictivas de los derechos humanos de seguridad social y libre trabajo, tales como cambios estructurales del sistema de pensiones -como nuevas fuentes de financiamiento- más no mediante la reducción injustificada del universo de pensionistas y jubilados en atención a un criterio de temporalidad con un mismo empleador.
110. En conclusión, la condición de trabajar por lo menos la mitad del tiempo mínimo exigido para un mismo empleador a efecto de acceder a una jubilación o pensión es inconstitucional e inconvencional al violar los derechos humanos de seguridad social y libertad de trabajo y, por tanto, debe declararse la invalidez del párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.
111. Al resultar los conceptos de invalidez relacionados a libertad de trabajo y seguridad social fundados, resulta innecesario el estudio de otros conceptos de invalidez; como se estima en la tesis de jurisprudencia¹⁷ siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

EFFECTOS

112. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 133 de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.
113. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General¹⁸, la presente sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
114. Por lo expuesto y fundado,

¹⁷ Época: Novena Época, Registro: 181398, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 37/2004, Página: 863.

¹⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 138/2015 promovida por una minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Querétaro.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de diciembre de dos mil quince.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones de razonabilidad, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Luis María Aguilar Morales.-** Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Eduardo Medina Mora I.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.-** Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 138/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.