



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**  
División de Ciencias Sociales y Humanidades

---

**EL MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES  
LABORALES EN LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA  
ROO: HACIA UNA PROPUESTA DE REFORMA DE  
LEY.**

**TESIS RECEPCIONAL**

Para obtener el Grado de  
*Licenciado en Derecho*

**P R E S E N T A :**

**José Elihut Amílcar Morales Salas**

**DIRECTOR DE TESIS**

Lic. Carlos José Caraveo Gómez

**Chetumal, Quintana Roo 1998**



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobada como requisito parcial para obtener el grado de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

COMITÉ:

DIRECTOR:

LIC. CARLOS JOSÉ CARAVEO GÓMEZ

ASESOR:

LIC. TERESA DUCH GARY

ASESOR:

LIC. ALFREDO CARRILLO TELLEZ

Chetumal, Quintana Roo; Septiembre de 1998.

## Agradecimientos.

En especial, a mis padres **María y Eliud**, por ser quienes con su paciencia, confianza y apoyo, siempre motivaron mi preparación, y por ser de quienes recibiré la mejor de las herencias que como hijo se puedo obtener: *Una profesión.*

A todos los profesores que supieron dar lo mejor de sí y del derecho, para nuestra enseñanza como Abogados, independientemente del esfuerzo que en conjunto como primera generación forjamos. Sin olvidarme de todo el sistema universitario del cual formo parte.

A Usted Lic. Carlos Caraveo y Sinodales Integrantes del Comité de Evaluación, por otorgarme su apoyo y confianza, que hoy se traducen en esta labor.

## Dedicatorias.

A Ustedes papá y mamá.

A tí, **Lizbeth**, por ser la hermana  
que siempre quise y quiero.  
No te olvides de estudiar.

## INDICE

Introducción. . . . .	2
1. El surgimiento de la Universidad de Quintana Roo. . . . .	4
a).- Planeación y proyecto. . . . .	
b).- Creación . . . . .	10
c).- Perspectivas a futuro. . . . .	17
d).- Carácter institucional ante las autoridades estatales y federales . . . . .	18
2. Las relaciones laborales en la Universidad de Quintana Roo. . . . .	23
a).- Planteamiento del problema. . . . .	
b).- Relación del problema con los antecedentes de creación. . . . .	47
c).- Las relaciones laborales en otras universidades. . . . .	56
3. Conclusiones . . . . .	63
4. Propuesta de reforma de la Ley Orgánica . . . . .	66
5. Bibliografía . . . . .	67

## INTRODUCCIÓN

La situación que aquí se plantea es una de las necesidades que requiere el sistema de Administración Pública en el Estado. Existen otros aspectos igual de importantes por estudiar.

Las relaciones laborales de la Universidad de Quintana Roo son un aspecto importante que debe quedar claramente regulado para asegurar el buen funcionamiento de la institución. El tema de tesis "EL MARCO JURIDICO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO: HACIA UNA PROPUESTA DE REFORMA DE LEY", busca modificar el planteamiento que la Ley Orgánica realiza en su artículo 39 al clasificar a casi todo su personal como de confianza.

El contenido del estudio se desarrolla en cuatro apartados de los cuales el primero se dedica a antecedentes propios del surgimiento de la Universidad de Quintana Roo: Planeación, creación, desarrollo y personalidad ante terceros. El segundo, contiene los aspectos más relevantes en cuanto al tema: El planteamiento del problema; la legislación aplicable a las relaciones laborales de la Universidad; los criterios que fundamentan la propuesta de reforma; la relación del problema con los antecedentes de la Universidad y la forma de regularse las relaciones laborales en otras universidades. Por último, con el tercer y cuarto apartado aplicando lo planteado y analizado en el primer y segundo, se exponen las Conclusiones y la Propuesta de Reforma.

No es objetivo de este estudio resolver más cuestiones que la clasificación que el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo da a los trabajadores universitarios. Pero el problema en estudio como se entenderá, está unido a otro de mayores consecuencias (incluso a nivel nacional): La determinación de las condiciones de trabajo del personal de confianza.

El criterio que se siguió fue tomado de las fuentes del derecho existentes obedeciendo a la naturaleza de la materia en estudio, es decir, fue aplicable lo referente a el Derecho Laboral Burocrático Mexicano.

## 1. EL SURGIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO.

### a). Planeación y proyecto.

Desde que el Estado de Quintana Roo dejó de ser territorio hasta finales de los años ochentas, ocho casas de estudios paulatinamente rindieron profesionistas: El Centro Regional de Educación Normal (en Bacalar y Felipe Carrillo Puerto); Universidad Pedagógica Nacional (en Chetumal, Cancún y Felipe Carrillo Puerto); Instituto Tecnológico (en Chetumal y en Cancún); e, Instituto Tecnológico Agropecuario #16 (en Chetumal). Sus capacidades y fines como tales llegaron a convertirlas para la sociedad estudiantil que deseaba continuar con sus estudios, en instituciones poco atractivas para satisfacer las nuevas exigencias del campo de trabajo en la región. Estas instituciones superiores actualmente existentes, correspondieron y corresponden a áreas agropecuarias, tecnológicas y pedagógicas, lo que a principios de los noventas se convirtió contrario a los intereses económicos del Estado pues la entidad comenzó a retomar la idea de ser un centro turístico internacional, lo que ameritaba satisfacer a las nuevas áreas de trabajo mediante la creación de profesionistas en otras carreras, las cuales no se contemplaban en el Estado. Se fundó entonces la Universidad de Quintana Roo.

Al mismo tiempo en que surgía aquélla situación con las instituciones superiores, a nivel nacional, la Secretaría de Educación Pública aplicaba el "Proyecto Nuevas Universidades", mismo que a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC<sup>1</sup>) fue propuesto al Gobierno de Quintana Roo para que realizara un proyecto de creación de una universidad en el estado. Este justificaba su aplicación en base a necesidades nacionales educativas originadas por:

---

<sup>1</sup> Las funciones de la SESIC al momento de la creación del proyecto mencionado se encontraban regulados por los artículos 3 y 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha Viernes 17 de Marzo de 1989, mismo que ha sido abrogado por el vigente publicado el 26 de Marzo de 1994.



- 1). El incremento poblacional por universidad.
- 2). El empleo de sistemas operativos de administración no efectivos.
- 3). Disminución de la investigación, organización, financiamiento y gobierno.
- 4). La débil vinculación y participación social de las instituciones.

las cuales llevaba a dos aspectos en el proyecto: El cuantitativo, por el que se señalaba que la población de nivel superior sobrepasaba los límites recomendados para cumplir con los objetivos de una institución de nivel superior; el cualitativo, por el que se señalaba la existencia de una gran demanda nacional para que la educación universitaria (principalmente la de carácter público) mejorara la calidad académica de sus servicios, produjera mejores egresados, se modernizara y retomara el liderazgo en las áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Es así que como estrategias necesarias para resolver ambos aspectos, propuso dicho proyecto dos soluciones: Realizar cambios y ajustes en la operación de las instituciones existentes y crear universidades con nuevas ideas innovadoras que permitan la excelencia académica.

La excelencia académica que el "Proyecto Nuevas Universidades" pretendía conseguir, se lograría con cambios radicales aplicados en las Nuevas Universidades sobre su funcionamiento respecto a el enfoque educativo, el proyecto académico, la organización académica, el gobierno, el financiamiento y la infraestructura; lo que determinaba que se caracterizaran por:

- Su vinculación más estrecha con los requerimientos presentes y futuros de la sociedad y de su entorno específico;
- Su estratégico papel anticipatorio;
- Su búsqueda permanente de la innovación, la calidad y la excelencia académica;
- Su compromiso por el logro individual de cada estudiante;
- Su funcionamiento racional, dinámico, regulado, descentralizado y eficiente;

- Su autonomía académica y de gobierno interno;
- Su diversificación financiera que fortalece su compromiso social, sus procesos de coordinación intersectorial, la participación de la sociedad en la universidad y su imagen e impacto.

El proyecto consistía en conclusión, en el asesoramiento para constituir una universidad con el modelo propuesto y en un apoyo económico para ponerla en funcionamiento. De esta forma, puedo citar que en el Proyecto de Creación de la Universidad de Quintana Roo, en su página 31, se hace mención del compromiso solicitado al gobierno federal consistente en: *"a). Recursos para la Gestación y Diseño; b). Construcción de las instalaciones y equipamiento; c). Financiamiento de la tercera parte de los gastos anuales de operación"*.

Quintana Roo, al momento de la presentación del "Proyecto Nuevas Universidades", contaba únicamente con las instituciones educativas anteriormente señaladas, pero no contaba con alguna universidad (privada o pública) de carácter distinto a las pedagógicas, además de que era la única entidad federativa de ese entonces que se encontraba en tal situación de baja oferta de estudios profesionales (alrededor de mil estudiantes). Además, por su ubicación geográfica para el país representaba el lugar indicado en donde convergían la cercanía de centroamérica (cuenca del caribe), el turismo y la influencia de otros países. De este modo, el Dr. Miguel Borge Martín en su capítulo de presentación del proyecto propuesto a la SEP-SESIC de la Nueva Universidad de Quintana Roo señaló:

*"Quintana Roo es una entidad federativa cuyo valor estratégico para el país es cada vez mayor. Su ubicación geográfica, las características de sus recursos naturales, su vasto patrimonio histórico-cultural, así como la política federal de proyectarla como enclave turístico internacional, le confieren una posición privilegiada de gran potencial económico y geopolítico."*

*Cuenta con una doble frontera: Centroamérica y la Cuenca del Caribe. Además sus mares, especialmente el ubicado en el canal de Yucatán, se constituyen en vías de comunicación vitales para las rutas de transportación marítima que fluyen entre el noreste de nuestro continente, la región del caribe y centroamérica.*

*La riqueza de sus recursos naturales, aunada a dos décadas de experiencias exitosas en materia de macro-planificación, la ubican como una entidad federativa líder en los proyectos de explotación racional sustentada en la conservación y el equilibrio ecológico.*

*La diversidad de manifestaciones de la cultura pre-hipánica Maya existentes en su territorio y las características de su patrimonio natural convierten a este estado en una zona de gran atractivo para la investigación arqueológica y el turismo internacional.*

... "

Con el interés de la Secretaría de Educación Pública por fortalecer y elevar la calidad del nivel superior a nivel nacional, y el del Estado de Quintana Roo por tener una universidad en la entidad para satisfacer las necesidades a corto, mediano y largo plazo que se veían llegar, estos dos sectores constituyeron con sus iniciativas un grupo de trabajo que se encargó de realizar estudios y análisis que sustentaron el proyecto universitario.

En Octubre de 1990, ya con los estudios realizados<sup>2</sup>, el Dr. Miguel Borge Martín, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo en ese entonces, sometió al Secretario de Educación Pública el PROYECTO PARA LA CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO. Puesto que el Proyecto Nuevas Universidades fue la oportunidad de tener una casa de estudios universitarios en

---

<sup>2</sup> Estos se dieron con la participación de la Secretaría de Educación Pública-SESI-Dir. de Fomento Institucional de la Dirección General de Educación Superior; la Universidad de Texas en San Antonio; el Centro de Investigaciones de Quintana Roo; la Universidad Nacional Autónoma de México; la Secretaría de Educación y cultura Popular del Estado de Quintana Roo; el CICESE y la Fundación Fuad Abed Halabi, A.C.

Quintana Roo, la propuesta presentada retomó los principios de excelencia académica y estructura de gobierno interna que el Proyecto había propuesto.

Para llevar a cabo la coordinación de este proyecto estatal universitario, se propuso (estableciéndose así en su capítulo X denominado *Necesidades Inmediatas*<sup>3</sup>) la creación inmediata de la Comisión Coordinadora; la cual tendría en sus manos:

- La formalización del acuerdo entre las instancias participantes e interesadas para la creación de la Universidad de Quintana Roo y definición de liderazgo, responsabilidades y autoridad;

- El aseguramiento de recursos y financiamiento para los trabajos iniciales y procesos requeridos para la creación y operación inicial de la Universidad de Quintana Roo.

- La integración de grupos de trabajo especializado y multidisciplinario para la producción de los estudios, documentos y demás requerimientos logísticos en apoyo a la creación de la Universidad de Quintana Roo.

Estableciéndose que su existencia sólo duraría el tiempo necesario para, según el desarrollo del proyecto, la constitución de la Universidad. La Comisión Coordinadora se dividió en cinco coordinaciones: Ejecutiva; Académica; De Planeación; De desarrollo Patrimonial y Financiero; y De Participación Social y Relaciones Públicas<sup>4</sup>.

Se propuso de esta forma, tres etapas que la Comisión Coordinadora llevaría a cabo para crear y consolidar la universidad:

1. Gestación y Diseño (Febrero a Diciembre 1991);
2. Creación (Febrero a Diciembre 1991);

---

<sup>3</sup> Proyecto para la Creación de la Universidad de Quintana Roo. Propuesta sometida al C. Secretario de Educación Pública por el Dr. Miguel Borge Martín, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo. Chetumal, Q.Roo. Octubre de 1990.

<sup>4</sup> Fue la Coordinación Académica la que se encargó elaborar el Proyecto de Creación de la Universidad de Quintana Roo, su Ley Orgánica y los reglamentos y estatutos correspondientes al sistema universitario interno. El Decreto de Creación fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el día 31 de Mayo de 1991; la primera Ley Orgánica, el día 20 de Marzo de 1992 y la segunda, el día 14 de Septiembre de 1994.

### 3. Operación inicial, consolidación y desarrollo (Septiembre a Diciembre 1991).

Con objetivo de tiempo a corto plazo, la primera etapa consistió básicamente en actividades de planeación, concertación, estudio y análisis. Los resultados esperados se vieron congregados en convenios y productos documentales (obtenidos de negociaciones y estudios especializados de diseño interdisciplinario). Se derivó de esta primera, los objetivos, tiempo y acciones para la segunda etapa.

Para la segunda etapa, de Creación, programada para realizarse entre Febrero y Diciembre de 1991, se determinó en el proyecto que consistiría básicamente en legislación y en la constitución formal de la Universidad, de los organismos y asociaciones varios del sistema, del inicio oficial de operaciones básicas y de apoyo, así como de la construcción y equipamiento de la infraestructura física. Mientras que para la tercera etapa, se determinó que se guiaría por dos planes de desarrollo institucional quinquenales y evaluaciones anuales, y que iniciaría a partir de la apertura oficial de cursos (1991).

La realización de las dos últimas etapas se han ido prolongando a través del tiempo en distintas formas, pero cumpliendo poco a poco con las expectativas propuestas mediante el proyecto estatal y el federal al inicio de la creación de la Universidad. Si bien es cierto que la reglamentación interna actualmente vigente corresponden al período de 1994-97, también lo es que anterior a todo ello existían disposiciones que se les denominaban "normas" y que cumplían, aunque no totalmente, con regular la administración y labor universitarias<sup>5</sup>. De igual forma, podemos ver que del tiempo transcurrido desde el inicio de cursos de la primera generación 1991-1997 hasta la fecha, estamos cursando la mitad de la tercera etapa del proyecto estatal universitario, el segundo quinquenio y apenas el primer Plan

---

<sup>5</sup> Establecer en este pie de página los reglamentos de normas mínimas anteriores a la creación de Serie documentos (antes de el Lic. Efraín Villanueva Arcos) y además, los reglamentos vigentes hoy en día publicados en la citada serie documentos.

Estratégico de Desarrollo Institucional (PLADES 1995-2000) que acertadamente dió origen el Consejo Universitario en sesión extraordinaria del 15 de Diciembre de 1995.

## **b). Creación.**

Una vez presentado a la Secretaría de Educación Pública y a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica el proyecto mediante el cual se proponía la Universidad de Quintana Roo, y este a su vez aceptado por el gobierno federal con todos los puntos obtenidos mediante la negociación entre el Gobierno Federal, estatal y los especialistas, se dió el "DECRETO POR EL QUE SE CREA LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO, COMO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y DE INTERES PUBLICO Y SOCIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO", en el cual se vieron plasmados los principios (considerandos del decreto) con los que se justificaba la creación de esta casa de estudios<sup>6</sup>:

### *"CONSIDERANDO:*

*1. Que los Quintanarroenses constituimos un pueblo que sabe valorar plenamente las bondades de la educación, razón por la cual la demanda por más y mejor educación siempre ha constituido un planteamiento vivo de la comunidad local, especialmente por lo que toca a la creación de la Universidad Estatal, que es una aspiración d muchos años por constituir la piedra faltante del edificio de la educación en Quintana Roo.*

*2. Que el crecimiento alcanzado por la población del Estado, así como los índices de incremento demográfico que se registran en la Entidad, son indicativos, tanto de la demanda actual por estudios universitarios, como de los aumentos que*

<sup>6</sup> Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, publicación de fecha 31 de Mayo de 1991.

Como simple observación, durante el desarrollo de la creación de la Universidad, el Reglamento -publicado en el diario oficial de la federación el día 17 de Marzo de 1989- que regulaba las funciones que la Secretaría de Educación Pública y sus Subsecretarías (entre ellas la S.E.S.I.C.) y que aplicaron para la creación del Proyecto Nuevas Universidades, fue abrogado el día 27 de Marzo de 1994; mientras que la descentralización de la educación a nivel nacional se dió en 1992 -año en que la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo es publicada en el Periódico Oficial de la entidad el día 20 de Marzo de 1992-. Ambos hechos no dieron origen a consecuencia alguna.

*registrará dicha demanda en los próximos años, para lo cual es menester crear y ampliar progresivamente una oferta de estudios universitarios diversificados que garanticen la adecuada formación de nuestros recursos humanos, el aprovechamiento oportuno del potencial de desarrollo que tiene el Estado y el desenvolvimiento integral de la sociedad quintanarroense.*

*3. Que su ubicación geográfica, Quintana Roo puede también ofrecer alternativas de educación superior para los países de la Región Centroamericana y del Caribe, siempre y cuando se consideren sus respectivas necesidades, lo que podría traducirse en una mayor demanda por los servicios que ofrezca la Universidad de Quintana Roo.*

*4. Que es política vigente del Gobierno de la República ofrecer una atención prioritaria a las fronteras de México particularmente hacia la región de Centroamérica y la Cuenca del Caribe, contexto dentro del cual Quintana Roo posee una excepcional importancia como puerta de México hacia esta importante región estratégica, que constituye una zona de confluencia cultural, histórica y económica de pueblos con orígenes diversos, pero unificados en su propósito de lograr una mayor integración.*

*5. Que Quintana Roo es una de las Entidades más dinámicas de la Federación y posee abundantes atractivos y recursos naturales, así como una vasta riqueza histórica, cultural, étnica y arqueológica y que su situación geográfica le confiere una excepcional importancia geopolítica y económica que la convierte en base idónea para acelerar el proceso de integración e intercambio económico y cultural con los países de esta estratégica región.*

*6. Que muchos jóvenes quintanarroenses se apartan de su verdadera vocación para poder realizar estudios profesionales en alguna de las instituciones de educación existentes en la Entidad; o bien, se trasladan a otras Entidades en busca de la opción que verdaderamente les interesa, siempre que la situación económica de sus familias lo permita, lo que significa en cualquier caso un mayor gasto y la pérdida de identidad familiar y social; o bien, simple y llanamente abandonan toda posibilidad*

*de continuar sus estudios por la falta de recursos económicos, lo que resta posibilidades tanto a su desarrollo integral del Estado.*

*7. Que la población estatal está constituida por familias jóvenes, que buscan fincar aquí, no sólo su seguridad económica, sino su arraigo social, para lo cual requieren de opciones reales de formación profesional para sus hijos, que eviten la emigración de jóvenes estudiantes quintanarroenses y faciliten consecuentemente el arraigo familiar y la consolidación social que demanda el desarrollo de la Entidad.*

*8. Que el importante patrimonio estético, histórico y cultural de Quintana Roo, aunado a sus abundantes recursos naturales y oportunidades para la inversión, han convertido a nuestro Estado en un crisol de recursos humanos provenientes de diversas regiones de la geografía nacional, que se entremezclan constantemente con la población ya establecida y que en consecuencia, es prioritario fomentar la integración cultural de todos los residentes en la Entidad para fortalecer la identidad local y garantizar la preservación de nuestros valores culturales, a lo que habrá de contribuir la creación de la Universidad Estatal.*

*9. Que los avances alcanzados por la sociedad quintanarroense en su conjunto, en todas las áreas y con el apoyo del sistema educativo, han permitido transformar y crear en corto tiempo estructuras sociales que deben consolidarse para garantizar un progreso permanente en el campo de desarrollo de los conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos, que nos permitan continuar impulsando las transformaciones que reclaman el avance y la modernización del Estado.*

*10. Que la educación es la avanzada del desarrollo, ya que en ella reside el potencial de transformación de la sociedad para hacer frente con éxito a los retos que impone el cambio dinámico de las estructuras sociales, políticas y económicas; y que en nuestro tiempo no es concebible ni el desarrollo soberano, ni el incremento de los niveles de bienestar al margen del progreso del saber, porque no hay peor dependencia que la que reside en la ignorancia y no hay forma más autónoma de vida que la generada por el conocimiento.*



11. *Que en el umbral del siglo que concluye, es cada vez más amplia la brecha que separa los niveles de bienestar de los países desarrollados, de aquéllos que no lo son y que estas diferencias tienen su origen en la instrumentación de programas educativos integrales y de excelencia que generan programas de desarrollo científico y tecnológico altamente competitivos y redituables.*

12. *Que ante el acelerado proceso de cambio que se vive en el mundo y en el país, es necesario anticipar a tiempo las acciones que impulsen el avance de la educación en todos sus niveles, pero particularmente en los campos de la educación superior y la investigación, que requieren de tiempo suficiente para madurar y proyectar sus beneficios en forma concreta hacia la colectividad.*

13. *Que en consecuencia, es imprescindible un sistema educativo que le brinde a todos los quintanarroenses la oportunidad de integrarse más cabalmente a la comunidad nacional y mundial del talento; un sistema educativo que fomente y fortalezca la suma de esfuerzos y que reafirme nuestro nacionalismo y soberanía, así como el imperativo de justicia social y de mejoría en el nivel de vida, a través del estímulo a la creatividad, el espíritu emprendedor y la autovaloración para el logro de metas; un sistema educativo que posea la capacidad para romper usos e inercias; para innovar con fines permanentes; para la actualización sistemática bajo esquemas de calidad y para usar el Derecho como instrumento activo y el diálogo y el consenso como la vía para enfrentar un cambio que no sólo es posible, sino inaplazante.*

14. *Que como parte del esfuerzo que se lleva a cabo para modernizar la educación en nuestro país, la educación superior es eje fundamenteal para lograr las grandes metas nacionales y para poder responder a los avances científicos y tecnológicos que hoy se dan en el mundo y de los que requerimos estratégicamente para consolidar nuestro proyecto social y económico; y que por ende dentro del proceso de modernización de la vida nacional, la educación superior, la ciencia y la tecnología forman parte fundamental de las transformaciones profundas que se requieren para encarar con éxito los retos del nuevo siglo, en el que el desarrollo está*

*siendo fincado en la revolución del conocimiento y en sus repercusiones en el orden productivo.*

*15. Que dentro del marco del programa para la modernización educativa 1989-1994, destaca la prioridad de crear nuevas Universidades que respondan a las necesidades nacionales de recursos humanos de alto nivel y de investigación científica, tecnológica y humanística, vinculadas con las prioridades para el avance del conocimiento y para el desarrollo, a través de esquemas innovadores, y que en este sentido, al no contar el Estado con una Universidad, se generan condiciones que pueden aportar las Universidades existentes tanto en el país como en el extranjero, para proyectar un sistema universitario nuevo e innovador que optimice el aprovechamiento de todos los recursos que concurren a la oferta de educación superior, lo que deberá traducirse en un Universidad más participativa, eficiente y de mejor calidad, a la altura de lo que debe ser una Universidad moderna.*

*16. Que dentro del compromiso de la Administración que me honro presidir, destaca la urgente necesidad de responder al gran desafío que representa el dinámico desarrollo socioeconómico de la Entidad, para elevar la calidad d vida de más de un millón de habitantes en el Caribe Mexicano al inicio del nuevo milenio, así como también el compromiso de reafirmar la presencia de México en Centroamérica y la Cuenca del Caribe, dentro de un nuevo marco geo político regional; acendrar nuestra soberanía y valores culturales y aprovechar de manera racional, sostenida y soberana, los recursos y atractivos naturales de la Entidad, dentro de un contexto de equilibrio entre conservación y desarrollo, por lo cual se requiere mejorar y diversificar el Sistema Estatal de Educación Superior.*

*17. Que desde el inicio de mi Mandato Constitucional comprometí el mejor esfuerzo de la Administración Estatal para apoyar y fomentar la educación superior, así como para impulsar la investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo en la Entidad, con el fin de contribuir, por un lado, a la formación de los recursos humanos de alto nivel que se requieren para implementar los programas de desarrollo del Estado y, por otro, para meorar el conocimiento de nuestro entorno físico y social,*

*de manera al que se asegure un aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y que se propicie un desarrollo más sano y equilibrado de la Entidad.*

*18. Que el medio para instrumentar nuestras intenciones se ha venido implementando a través de acciones diversas encaminadas al apoyo y creación de instituciones educativas de nivel medio superior y de investigación científica y que este quehacer trascendente y válido puede ahora consolidarse con el establecimiento de la Universidad de Quintana Roo como una nueva Entidad dentro de la Administración Pública Estatal, para que con imaginación, creatividad y dinamismo y con la participación de académicos y profesionistas aptos y capaces, se dedique en forma constante, con capacidad jurídica y patrimonios propios, a cumplir con la trascendental misión de impulsar vigorosamente las actividades educativas, de investigación científica y tecnológica y de fomento y difusión de la cultura que reclama el desarrollo del Estado.*

*19. Que el gobierno que me honro en presidir está convencido de la necesidad y las virtudes de una institución de educación superior e investigación científica que ofrezca alternativas viables para instrumentar el modelo de la nueva Universidad Mexicana, caracterizada por una avanzada estructura orgánica, académica y administrativa; con gran capacidad de autofinanciamiento, actualización y evaluación permanente; que fomente la participación amplia, normada y corresponsable de la sociedad; que estimule la creatividad, la innovación la búsqueda permanente de la calidad; que se oriente a la formación integral del estudiante y fomente en éste su inclinación hacia la superación personal constante, la actitud emprendedora y de logro de metas, la capacidad para el trabajo de equipo y la orientación de servicio a la comunidad; que estimule transformaciones profundas en el sistema universitario tradicional y que atienda la demanda actual y futura del Estado, pero con una visión orientada también hacia la Región Centroamericana y del Caribe.*

*20. Que la creación e la universidad contribuirá a la consolidación del Sistema de Educación Superior en la región y fortalecerá la presencia de México en*

*Centroamérica y la Cuenca del Caribe, a través de la generación de nuevas opciones de modalidades educativas y la formación de recursos humanos de alto nivel; a través del desarrollo de nuevas líneas de investigación conjunta y de interés común, vinculadas con las necesidades regionales; a través de programas conjuntos de intercambio académico y cultural y a través de acciones complementarias de coordinación y vinculación con otras instituciones de educación superior y de investigación científica y tecnológica de la región; y*

*21. Que el ciudadano Presidente de la República, atento a los reclamos que exige la modernización del país y a las demandas planteadas por cada una de las Entidades integrantes del pacto federal, ha recogido e interpretado la demanda más sentida de los quintanarroenses por una Universidad, asignándole prioridad e inmediatez al apoyo federal necesario para lograr esta trascendental aspiración del pueblo y del gobierno de Quintana Roo."*

Estableciendo como podemos ver, en el considerando 15, el interés fundamental que motivó y dió pauta para crear a la Universidad, a los Gobiernos Federal y Estatal.

Para la creación de este decreto, el poder ejecutivo estatal, a través de la Comisión Coordinadora que se creó para efectuar el desarrollo del proyecto universitario (en dos de sus etapas), realizó una serie de investigaciones y compilación de opiniones y experiencias universitarias que al final concluyó en tal labor legislativa.

En este aspecto, sobre la cuestión legislativa, es determinante señalar que las facultades que el Poder Ejecutivo estatal como parte fraccionaria de los poderes de gobierno no están -ni estuvieron- limitadas para realizar iniciativas de ley o reglamento, ya que si bien es cierto que le corresponde al Congreso del Estado - Poder Legislativo- mediante sus Diputados realizar la labor legislativa, también lo es que al Poder Ejecutivo le corresponde ejecutar su interés por crear dentro de la vía de

la administración pública estatal, como lo es la educación, organismos descentralizados como la Universidad de Quintana Roo.

De esta forma, con su publicación en el periódico Oficial de la entidad, el decreto entró en vigor el día 15 de Septiembre de 1991. La Universidad de Quintana Roo dió inicio al primer período de cursos y a su vez inició así la tercera etapa del desarrollo del proyecto universitario la cual a partir de entonces quedó a cargo de dicha institución.

### **c). Perspectivas a futuro.**

Como casa de estudios universitarios, la Universidad de Quintana Roo se desarrolló primeramente conforme a lo dictado por el proyecto que le dió origen. En él, así como en otros documentos<sup>7</sup> se determinaron las perspectivas que en un futuro habrían de manejarse. Según los documentos históricos, se puede decir que el quehacer universitario se dividió en dos aspectos: El orgánico y el dogmático, es decir, que la preocupación consistió, consiste y consistirá en cómo estructurar y subsistir.

Al inicio de sus actividades, la Universidad se estructuró de acuerdo a las exigencias del momento, pensando en el crecimiento de la misma.

El financiamiento de la Universidad de Quintana Roo se determinó principalmente con la autonomía de gobierno que para tomar decisiones propias se le otorgó legalmente. Se estableció además como compromiso de el Gobierno Federal, el otorgamiento de recursos para la gestación y diseño, la construcción de las instalaciones y equipamiento, y el financiamiento de la tercera parte de los gastos

---

<sup>7</sup> White Ibáñez, Arturo. -Una propuesta para una estructura financiera universitaria. Fundación Fuad Abed Halabi, A.C. 39 Págs.

anuales de operación. Y por parte del gobierno estatal: La donación de terrenos suficientes para las instalaciones del Campus Universitario Central y los desconcentrados (unidades), así como para otras instalaciones relacionadas con el sistema universitario y su patrimonio; la aportación anual de 5 mil millones de pesos (a valores constantes de 1990), provenientes del Fideicomiso para el Fomento de la Educación Superior del Estado de Quintana Roo y de una empresa operadora de taxis creada a través del Fondo para la Educación y la Cultura del Estado.

En sí, la planeación de la Universidad aún está en su etapa de despegue si es que la ponemos en un plano dimensional. Afortunadamente su función como tal ha sido positiva. Su primera generación de egresados apenas está rindiendo cuentas. El sostén de todo su sistema económico y funcional, está tomando cada vez mayor fuerza.

La Universidad de Quintana Roo, tendrá, entonces, en el futuro como perspectiva representar al país en todo Centroamérica, fomentar la educación en la región y enlazar las diversas culturas que en ella fluctúen y concuerden.

#### **d). Carácter institucional ante las autoridades estatales y federales.**

Para el aspecto institucional de la Universidad de Quintana Roo deben tomarse en consideración dos aspectos: El administrativo y el educativo.

De acuerdo al primero, la Universidad es un Organismo Público Descentralizado del Estado de Quintana Roo, lo que significa que pertenece su coordinación al Poder Ejecutivo como Órgano Auxiliar de la Administración Pública del Estado. Su carácter institucional aquí, es el de órgano administrativo que se encarga de ayudar al Poder Ejecutivo a cumplir con su obligación de apoyar y fomentar la educación superior de acuerdo al artículo 3º, fracción V, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y esto, lo podemos confirmar con la existencia de la Junta Directiva de la Universidad de Quintana Roo como órgano de autoridad universitaria, enlace y control de la institución, en la relación Poder Ejecutivo y Universidad de Quintana Roo<sup>8</sup>.

Considerando el segundo aspecto, nuestra casa de estudios desempeña un papel importante dentro de la educación en el estado, ya que para la población de Quintana Roo su existencia significa una fuente de oportunidades de preparación profesional, independientemente -para ellos- de si corresponde o no al Gobierno del Estado su coordinación o si es regulada por leyes o reglamentos. Pero sí es necesario aclarar para comprender el carácter institucional de la Universidad como ente educativo, que como organismo descentralizado que es, corresponde al Sistema Educativo del Estado como lo establece el artículo 15, fracción IV, de la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo (publicada en el Periódico Oficial de fecha 14 de Septiembre de 1994).

Actualmente, la Universidad de Quintana Roo cumple con su carácter educativo con los siguientes fines y facultades<sup>9</sup>:

Fines.- Artículo 3 de Ley Orgánica:

- Impartir educación superior en los niveles de licenciatura, estudios de Postgrado, cursos de actualización y especialización mediante las diferentes modalidades de enseñanza para formar profesionistas, profesores e investigadores que requiere el

---

<sup>8</sup> Artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 14 de Septiembre de 1994.

<sup>9</sup> Una observación importante al respecto, es la que podemos encontrar de la abrogación que el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del 14 de Septiembre de 1994 -hoy vigente para esta tesis-, hace de los decretos de creación (P.O. del 30 de Mayo de 1991) y de Ley Orgánica (P.O. del 20 de Marzo de 1992). Esta determinación de eliminar tales cuerpos normativos, alteró en forma significativa los fines y demás disposiciones que ya se especificaban dentro de aquéllos dos decretos, mismos que contenían los antecedentes que obedecieron primordialmente a todos aquéllos aspectos históricos necesarios para cumplir con el papel universitario en Quintana Roo, de tal forma, que se disminuyeron ciertos aspectos, ya facultades, objetivos o fines, logrando que la institución se vea perjudicada, restringida.

Así, podemos comparar la diferencia existente entre los artículos 4 y 6 del decretos de creación (abrogados), 3 y 5 de la primera Ley Orgánica (abrogados), y 3 y 4 de la segunda Ley Orgánica (vigentes).

Estado de Quintana Roo, la región y el país, en su armónico desarrollo socioeconómico y cultural.

- Organizar, fomentar y generar nuevos conocimientos mediante programas de investigación científica, humanística, social, cultural y de desarrollo tecnológico, buscando principalmente resolver las necesidades de la sociedad quintanarroense y de la del país en general;
- Organizar, fomentar y realizar programas y actividades relacionadas con la creación artística, la difusión y extensión de los beneficios de la cultura que propicien el avance en su conocimiento y desarrollo;
- Contribuir a la preservación, enriquecimiento y difusión del acervo científico, cultura y natural del Estado de Quintana Roo, de la región y del país;
- Estar fundamentalmente al servicio del estado de Quintana Roo y del país.

Artículo 20 de la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo:

- Conservar, transmitir, crear y desarrollar conocimientos científicos, técnicos y humanísticos y formar profesionales e investigadores calificados que participen activamente en funcionamiento del aparato productivo y social.

Atribuciones.- Artículo 4 de la Ley Orgánica vigente:

- Organizar y realizar sus actividades conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica;
- Expedir todas las normas y disposiciones internas, para el debido cumplimiento de sus fines;
- Planear, programar, organizar, ejecutar y evaluar sus actividades académicas de docencia, investigación difusión y extensión de la cultura; las labores relacionadas con el desarrollo científico, tecnológico y cultural; y las actividades administrativas y técnicas inherentes a las anteriores;
- Expedir títulos profesionales, grados académicos, certificados y diplomas correspondientes a los estudios cursados y acreditados en la institución;



- Incorporar estudios y otorgar o retirar reconocimiento de validez a los cursados en planteles particulares en el estado;
- Conceder validez, para fines académicos, mediante revalidación o establecimiento de equivalencias a los estudios cursados en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, de acuerdo con lo previsto en la normatividad interna y demás disposiciones aplicables;
- Expedir las normas y fijar los requisitos para el ingreso y la permanencia de los alumnos, tomando en cuenta su capacidad y aprovechamiento;
- Expedir las disposiciones relacionadas con el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico de la universidad;
- Fomentar e impulsar la organización de sus egresados, mediante actividades tendientes a su actualización, especialización profesional y servicio social;
- Designar y remover a las autoridades, funcionarios, personal académico y administrativo de la universidad, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica y la normatividad aplicable;
- Celebrar toda clase de actos jurídicos para el cumplimiento de sus fines;
- Administrar libremente su patrimonio y realizar sus actividades que permitan su incremento;
- A solicitud expresa del Gobernador del Estado, colaborar con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, en la formulación, coordinación, apoyo y desarrollo de actividades tendientes a elevar el nivel de educación superior en el estado y en la región; participar en programas de servicio social y en actividades académicas, científicas y culturales tendientes a elevar el nivel social, económico y cultural de la sociedad del estado de Quintana Roo;
- Realizar los demás actos vinculados con sus fines y que se deriven de la Ley Orgánica.

Por otra parte, pensando en la relación que la Universidad de Quintana Roo puede tener con el Gobierno Federal, podemos decir que únicamente existe aquella

que se origina con la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica a través del Proyecto Nuevas Universidades Mexicanas, misma que se traduce únicamente en el apoyo que la Secretaría de Educación Pública dió al Gobierno del Estado de Quintana Roo para el desarrollo del proyecto de creación de la Universidad que ya he mencionado en el capítulo denominado *Planeación y Proyecto*.

Por último, a manera de aclaración, el concepto Hacia una Nueva Universidad aplicado a la Universidad de Quintana Roo recordemos que es derivado del nombre del proyecto "Nuevas Universidades Mexicanas" de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica al que ya me he referido en capítulos anteriores, fue empleado en tanto se realizaban las primeras fases de desarrollo de la Universidad. Posteriormente se le ha nombrado a ésta "La Nueva Universidad Mexicana".

## 2. LAS RELACIONES LABORALES EN LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO.

### a). Planteamiento del problema.

Considerando que el tema de esta tesis es **"EL MARCO JURIDICO DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO: HACIA UNA PROPUESTA DE REFORMA DE LEY"**, se planteará a continuación la forma en que estas relaciones laborales se regulan dentro de nuestro derecho laboral escrito, el planteamiento del problema en estudio y la causa que lo origina.

Como sabemos, nuestro país es una federación en la que cada una de las entidades que lo conforman tiene cierta autonomía y se rigen por un documento principal, la base de toda legislación en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; según lo que determine este documento es lo que cada entidad tendrá permitido.

El Gobierno de toda entidad (considerando a sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que comprende nuestra federación, para cumplir con sus funciones requiere del personal necesario, y para obtenerlo, hacer uso de él y controlar las relaciones laborales que con él se originen, establece los diversos medios legales.

Como ya se ha visto, la Universidad de Quintana Roo es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno del Estado de Quintana Roo, creado para auxiliar a éste en la impartición de la educación en el Estado. Ahora bien, para que funcione un organismo de esta especie se requiere que legalmente exista mediante el derecho escrito que en nuestro país rige. En consecuencia, la Universidad se regula por diversas leyes y reglamentos existentes, entre los que encontramos: *La Constitución Política Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo; la Constitución Política del Estado de Quintana*

*Roo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo; Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Universidad de Q.Roo, Estatuto del Personal Académico de la Universidad de Q.Roo, entre otros.*

Se trata entonces, de analizar una cuestión laboral a nivel de una entidad federativa como lo es Quintana Roo: Las relaciones laborales de la Universidad de Quintana Roo. Nuestra *Constitución Política Federal* establece en su artículo 116 fracción V, 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias*"<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> De este modo obtienen cierta autonomía para legislar en materia laboral las entidades que conforman la federación, como lo podemos ver con la siguiente tesis que el Poder Judicial Federal sostiene:

Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Época: 8A, Tomo: I Primera parte-1, Tesis: s/n, Página: 115.

RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE.

TEXTO: De acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras atribuciones, la de "Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución"; pero no cabe interpretar tal disposición en el sentido de que las legislaturas locales carecen de atribuciones para expedir leyes que regulen las relaciones de servicio público existentes entre los Estados y sus respectivos empleados públicos, pretendiendo que éstas facultades son privativas del Congreso Federal, si se toma en consideración que el artículo 123 constitucional establece para el Congreso de la Unión, en forma perfectamente diferenciada, dos tipos o clases de atribuciones: en el apartado A, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en las diversas fracciones de dicho apartado, y, en el apartado B, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores. En lo referente al primer grupo (relaciones laborales entre los obreros en general con sus patrones), el Congreso Federal no tiene restringida su facultad legislativa a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tienen vigencia, ordinariamente, en toda la República, pero en lo que atañe al segundo (relación de servicio público entre los estados y sus empleados públicos), el referido Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que teniendo facultades exclusivas

únicamente para reglamentar las relaciones entre la Federación y Distrito Federal, por una parte, y sus empleados públicos, por la otra, queda fuera de sus atribuciones legislar sobre los vínculos de servicio público existentes entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados, aspecto éste que compete a las correspondientes Legislaturas Estatales, de acuerdo con el principio establecido por el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades no concedidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. No cabe argir, en contra de esta conclusión, que cuando el apartado A del artículo 123 constitucional otorga facultades al Congreso Federal para legislar sobre las relaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo, se entiende incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre los estados y sus empleados públicos, porque ambos tipos de relaciones no se identifican entre sí, en virtud de que tienen naturaleza jurídica diversa, en lo que estén de acuerdo tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

#### PRECEDENTES:

Amparo en revisión 429/83. Jerónimo Berrones Terán y otro.

12 de abril de 1988. Unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gritón, Díaz Infante Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordo Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Alfredo Gómez Molina.

Podemos leer en el artículo 123 señalado que existen dos tipos de relaciones: La primera, derivada de su apartado A, que regula toda relación laboral de carácter privado en el país, a las que se aplica como disposición reglamentaria la Ley Federal del Trabajo. La segunda, derivada de su apartado B, que regula las relaciones laborales en el ámbito público (pero solo las que corresponden a los poderes de la Unión y del Distrito Federal) a las que se aplica como disposición reglamentaria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para este efecto, considerando que la Universidad de Quintana Roo forma parte de la estructura gubernamental o administrativa del Estado de Quintana Roo, las dos citas constitucionales mencionadas anteriormente (116 fracción V y 123), le son aplicables. El Congreso Legislativo de nuestro Estado, haciendo uso de la libertad que la Constitución Federal le confiere de acuerdo al artículo 116 de la Constitución Federal, fracción V<sup>11</sup>, creó mediante decreto publicado en el Periódico Oficial en fecha 12 de Junio de 1978<sup>12</sup>, la *Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo*, misma que regula las relaciones laborales entre este Estado y sus trabajadores. Pero es de mencionarse que esta ley, a simple comparación, fue creada a semejanza de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contemplando las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política Federal. La Universidad de Quintana Roo, institución que da origen a este estudio, regulada por diversos cuerpos legislativos federales, estatales, municipales e internos, es, en virtud de los artículos 1° de la Ley Orgánica

---

Amparo en revisión 1656/79. Blanca Peinado Ruvalcaba, 26 de agosto de 1980. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Gloria León Orantes. Séptima Epoca, Volúmenes 139-144, Primera Parte, página 231. Amparo en revisión 258/67. Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey, 4 de marzo de 1969. Unanimidad de diecisis votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez. Séptima Epoca, Volumen 3, Primera Parte, página 61.

<sup>11</sup> Si no existiera esta posibilidad de los Estados para crear leyes laborales que regulen las relaciones de trabajo con su personal, podría tomarse en consideración para lograrlo el artículo 124 del mismo documento. Este a su letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

<sup>12</sup> Esta ley ha tenido dos reformas las cuales fueron publicadas en el mismo periódico: Primera reforma, Diciembre 15 de 1978; segunda reforma, Mayo 29 de 1992. Ninguna de estas repercuten en el estudio de esta tesis.

de la Universidad de Quintana Roo, 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo y 92 de la Constitución del mismo Estado, parte de la administración pública auxiliar del Ejecutivo Estatal, por lo que se rige por aquella ley estatal burocrática, como lo podemos corroborar con lo siguiente:

El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo señala:

*"Las relaciones entre la Universidad y sus trabajadores, tanto académicos como administrativos, se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.*

*Serán considerados trabajadores de confianza de la Universidad:*

*I.- Todas aquellas personas que desempeñen funciones de autoridad de carácter no honorífico, de dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter de general, en sus unidades, áreas, coordinaciones, direcciones, departamentos y todas las demás dependencias de la Universidad, así como el personal adscrito directamente a éstas.*

*II.- Los miembros del personal académico, incluyendo profesores, investigadores, profesionales, técnicos académicos, ayudantes de profesor y cualquier otra figura o categoría académica que exista en la Universidad;*

*III.- Los responsables directos de las actividades de compras y adquisiciones;*

*IV.- Las personas que realicen funciones de contabilidad, que manejen fondo y valores, y aquellas relacionadas con la auditoría y vigilancia del patrimonio universitario;*

*V.- El personal asignado al área administrativa de la Universidad y aquel asignado a centros de cómputo, bibliográficos y de información".*

En efecto, de esta forma se establece que toda relación laboral que se origine en la Universidad de Quintana Roo se regirá según esta disposición por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo. Definitivamente, según el texto del artículo ésta se encarga de regular cualquier

supuesto jurídico<sup>13</sup> aplicable a las relaciones laborales de todo ese personal clasificado como de confianza, ya sean controversias laborales, prestaciones o condiciones de trabajo; determina, pues, que ambas leyes estatales creadas por el Congreso (Ley Orgánica de la universidad y Ley laboral burocrática), regulan aparentemente esta relación. Mas no es así dado que excluyen de qué forma lo harán: Es cierto que la ley burocrática estatal a que se refiere el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, tiene los supuestos jurídicos aplicables a las relaciones laborales de todo Organismo Descentralizado, como lo es la misma Universidad, pero con la clasificación de confianza que las cinco fracciones de este artículo le dan al personal y la exclusión que el artículo 8° de la ley burocrática estatal (que a la letra dice: "*Quedan excluidos del régimen de esta ley: los empleados de confianza y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.*") hace con los trabajadores universitarios, nada se logra regular en cuanto a ellos, aún con la existencia de esas dos leyes.

Entonces, si así se determina a nivel estatal esta especie de relación, ¿en base a qué se regula ésta?. Queda casi todo el personal de la Universidad de Quintana Roo sin legislación estatal exacta a aplicar. Recurramos a la Jurisdicción Federal; ahí, con el artículo 116 de la Constitución Política Mexicana nos daremos cuenta de que sí existe norma aplicable a ese personal pero que tal aplicación lo único que regula y les otorga es lo señalado por la fracción XIV del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal. Veremos el porqué. Si ya se dijo que no existe legislación estatal aplicable a los trabajadores de confianza burocráticos se recurrirá a la federal según la jerarquía de leyes<sup>14</sup>. Tomemos, pues, el punto de

<sup>13</sup> Según el artículo 34 del Código Civil del Estado de Quintana Roo, "Supuesto Jurídico es la hipótesis prevista por la ley, de cuya realización depende el nacimiento, la modificación, la transmisión o la extinción de derechos y obligaciones o de situaciones jurídicas concretas".

<sup>14</sup> Según Eduardo García Máynez, en su obra "Introducción al Estudio del Derecho" (Ed. Porrúa S.A., ed. 1990; págs. 87, 88 y 96) señala el siguiente orden jerárquico de las leyes:

Derecho Federal.  
1° Constitución Federal.  
2° Leyes Federales y Tratados Internacionales.  
3° Leyes Reglamentarias.

Derecho local o estatal.  
1° Constitución Estatal.  
2° Leyes Ordinarias (Orgánicas de comportamientos).  
3° Leyes Reglamentarias.

partida: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sus artículos establecen en forma orgánica y dogmáticamente<sup>15</sup>, las atribuciones de cada entidad federativa. Así, el artículo 116 en su fracción V (supra) permite la aplicación directa del artículo 123 del mismo documento con el cual se crearán las respectivas leyes normativas de las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores<sup>16</sup>. Mas Quintana Roo con toda y su legislación y la facultad que el Congreso de la Unión le otorga para legislar al respecto, no otorgó las prerrogativas y derechos suficientes para garantizar el trabajo del personal de confianza de la Universidad. De esta forma, el artículo 123 de la Constitución Federal es el que se tendrá que aplicar. En la fracción XIV de su apartado B dicta: "*La ley determinará los cargos que serán de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social*". Lo que hace ver que sólo le son aplicables a los trabajadores de confianza de la Universidad de Quintana Roo las prestaciones relativas a las medidas de protección al salario y de Seguridad Social. Cada apartado de este artículo tiene sus disposiciones reglamentarias aplicables, determinadas según las características y principios de la especie de relación de trabajo (entre Estado y civiles, y entre civiles y civiles). Así, el apartado B cuenta con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Más esto no nos lleva a concluir de que si existe el contenido de su fracción XIV así mismo deba existir disposición reglamentaria alguna que le sea aplicable, aunque así deba ser. Y en efecto, no existe más norma aplicable a los trabajadores burocráticos - independientemente de la legislación estatal- que el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pero esta segunda fuente de regulación tampoco contempla a los de confianza:

---

4° Normas Individualizadoras.

4° Leyes Municipales.  
5° Normas Individualizadoras.

<sup>15</sup> Entre otros autores, Ricardo Soto Pérez en su libro "Nociones de Derecho Positivo Mexicano" establece (pág. 44, edición 1991) que "el contenido de la Constitución suele dividirse en dos partes: La dogmática y la orgánica. En la parte dogmática se encuentran expresados los derechos fundamentales del gobernado, los límites al poder del Estado. En la parte orgánica se contienen las normas relativas a la organización del poder público, al señalamiento de competencias, al procedimiento para la integración de sus órganos, etc."

<sup>16</sup> A esto, la Constitución Política del Estado de Quintana Roo refiere únicamente y en apoyo en su artículo 34, que: "El Estado de Quintana Roo protegerá en beneficio de sus trabajadores, el cumplimiento de los derechos y prerrogativas establecidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes reglamentarias."



Artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

*"Son trabajadores de confianza:*

*I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.*

*II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:*

*a. Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de la decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.*

*b. Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.*

*c. Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.*

*d. Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.*

*e. Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.*

f. En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g. Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.

h. Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

i. El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o ayudantías.

j. Los secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k. Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l. Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, forma parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

*En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Sub-contador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.*

*En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;*

*IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas."*

Artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

*"Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicio mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."*

Aún pensando en poder comparar a los trabajadores mencionados en el anterior artículo 5° con los señalados por el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, no se lograría una aplicación supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Lo cual después de todo esto, nos orilla a aceptar que lo único aplicable es la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal y las normas que le son relativas a la protección al salario y seguridad social<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Esta determinación se encuentra razonada mediante los siguientes criterios jurisprudenciales:  
- Amparo Directo 181/88. Ezequiel Guevara H., 30 de Junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Gálvez Rojas, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 8a. época, Vol. XIII, abril, p 419.  
- Tesis de jurisprudencia 22/93. Aprobada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 17 de Mayo de 1993, cinco votos.

Puede pensarse en un determinado momento que alguna otra fracción de este apartado B sea aplicable a los trabajadores de confianza en estudio. Existe la siguiente jurisprudencia del Poder Judicial Federal que bien define la situación: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.- *De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado 'B', fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confiere.*" (Jurisprudencia 4a./J.22/93, visible a fojas 20 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 65, correspondiente a mayo de 1993). Puede pensarse, por otra parte, que a esos trabajadores se les pueda aplicar la Ley Federal del Trabajo -disposición reglamentaria del apartado "A"- por no existir legislación exacta que regule sus relaciones laborales. Pero no debe ser así, porque existe un aspecto primordial que debe respetarse para una clara aplicación del derecho al que los trabajadores de confianza burocráticos pertenecen. Ese aspecto a considerar consiste en que el gobierno del estado no persigue un fin semejante al de los particulares o civiles, sea de lucro o interés particular, sino todo lo contrario, tiene el interés social de sostener el sistema de gobierno el cual es necesario para la existencia de la organización que utilizamos día a día (incluso para la existencia de los órganos encargados de vigilar las relaciones del apartado A). Aspecto mismo que determina la diferencia entre el

trabajador ordinario y el burocrático, y que determina la necesidad de aplicar el apartado B independientemente de que el mismo refiera únicamente ser aplicable a las relaciones derivadas con los Poderes de la Unión y del Distrito Federal<sup>18</sup>. Esto se confirma con el siguiente criterio que tiene como localización: Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 6A, Volumen: XXV, Página: 129: TRABAJADORES DEL ESTADO. NATURALEZA DIFERENTE DE LOS.- *Mientras la ley obrera regula las actividades del capital y del trabajo como factores de producción, o sea, en funciones económicas, en la relación, del Estado con sus servidores, no se persigue ningún fin económico sino más bien un objetivo de control, para la convivencia de la sociedad.*

Precedentes:

Amparo directo 6000/58. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 31 de Julio de 1959. 5 Votos. Ponente: Angel González de la Vega.

Definitivamente, este criterio con que el Estado (a nivel federal) regula toda relación laboral de confianza burocrática es generalmente aplicado por todas las entidades federativas -por las causas ya expuestas-. Es verdad, existen algunas excepciones como lo es el planteamiento de la clasificación del personal de la Universidad de Quintana Roo en su Ley Orgánica.

Ahora bien, una vez especificada la forma de regular el Estado las relaciones laborales de la Universidad de Quintana Roo en nuestro ámbito jurídico nacional y estatal, se continuará con el planteamiento del problema y la definición de su origen.

La legislación previamente creada a la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo (cualquiera de las dos hasta ahora decretadas) contiene originalmente

---

<sup>18</sup> Es necesario aclarar que no estoy conforme con la forma de regularse toda relación de trabajo burocrática a nivel estatal o federal, puesto que la prestación de la fuerza de trabajo no es distinta a la de cualquier otra de su misma especie, por lo que esta clase de trabajadores -en primer lugar los de confianza- deben de recibir prestaciones que garanticen la integridad del sostenimiento económico del trabajador y su familia.

las restricciones a las prerrogativas de los trabajadores de confianza burocráticos. En realidad, el problema en estudio no es la inexistencia de prerrogativas para los trabajadores de confianza burocráticos -ya en general o en específico los de nuestra Universidad-, sino el criterio con que se definió la clasificación contenida en el artículo 39 de la Ley Orgánica universitaria. A tal problema se le dió origen desde la creación de la Universidad, desde la clasificación mal planteada del personal que laboraría en ella.

Anteriormente se detalló, con el aspecto legislativo, que con el contenido del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo prácticamente todos los trabajadores contemplados en él se encuentran marginados de toda legislación estatal laboral debido a la clasificación de confianza que se les da. La Universidad de Quintana Roo para cumplir con sus funciones emplea personal de confianza (en mayoría), de base y supernumerarios con los cuales existe una relación laboral<sup>19</sup>. En sí, el nombre o clasificación que se le atribuye a cada trabajador se otorga, y así debe ser, en base a *la función y tiempo* que mediante su labor se origine. Esto se comprueba con las siguientes tesis, las cuales determinan los criterios de interpretación que siguen ciertas legislaciones para calificar al trabajador de confianza:

RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS,  
NATURALEZA DEL NOMBRAMIENTO DE LOS.

Localización: Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación,  
Epoca: 5A, Tomo: CXXXI, Página: 113.

*"No es exacto que por el hecho de que un trabajador sea nombrado como supernumerario tenga el carácter de empleado de confianza, quedando al margen de*

---

<sup>19</sup> De esta manera es como la ley de los trabajadores burocráticos estatal clasifica a los trabajadores del Gobierno Estatal (arts. 10-12), en tanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado emplea únicamente para hacerlo las dos primeras formas (arts. 4-6). Pero independientemente de esto, la Universidad con el probable fin de resolver la problemática existente firma contratos civiles de prestación de servicios como los derivados de los artículos 2864 al 2873 del Código Civil del Estado de Quintana Roo.

*la protección que el Estatuto Jurídico concede a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, pues la clasificación de empleado de base depende de la naturaleza de la función desempeñada y no de la duración que pueda tener el nombramiento, debiendo considerarse a los empleados supernumerarios como trabajadores temporales sujetos a que deje de surtir efectos su nombramiento cuando terminan las necesidades del servicio que motivaron su empleo o el agotamiento de la partida presupuestal correspondiente. En efecto, los trabajadores supernumerarios deben considerarse como trabajadores por tiempo fijo o para obra determinada y la sola circunstancia de ser supernumerario no implica por sí misma que el empleado lo sea de confianza si su puesto no es de los enumerados en los artículos 4o. y 5o. del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado.*

Precedentes:

Amparo directo 5614/55. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 14 de enero de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Agapito Pozo.

RUBRO: TRABAJADOR DE CONFIANZA. SI LAS FUNCIONES DEL QUEJOSO ENCUADRAN EN ALGUNA DE LAS HIPOTESIS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 6o. DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS, SE TRATA DE UN. (LEGISLACION DEL ESTADO DE CHIAPAS).

Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 8A, TOMO: XII Diciembre, Página: 980.

*"El artículo 6o. de la Ley del Servicio Civil vigente dispone que: "Se consideran trabajadores de confianza, y se excluyen del régimen de esta Ley, todos aquéllos que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, auditoría, adquisiciones o asesoría cuando tengan carácter general, o bien, que por el manejo de fondos, valores o documentos y datos de orden confidencial, deban tener tal carácter, de acuerdo a la siguiente clasificación: ..." "...IV. En los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: Los directores, gerentes generales, administradores, jefes de departamento, jefes de oficina, jefes de almacén,*

*secretarios particulares, cajeros, contadores, analistas"; por tanto, si las funciones del peticionario de garantías se encuentra contemplada dentro de alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 6o. en comento, es incuestionable que queda excluido del régimen del citado ordenamiento legal, por tratarse de un trabajador de confianza."* TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Precedentes:

Amparo directo 393/93. Alonso León de los Santos. 12 de Agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Castro Ambrosio Domínguez Bermúdez.

RUBRO: TRABAJADOR DE CONFIANZA, DERECHOS DE PREFERENCIA DEL.

Localización: Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 7A, Volumen: 205-216, parte: Quinta, Sección: Jurisprudencia, Página: 97.

*"Tratándose de puestos de confianza, el patrón tiene libertad para seleccionar al trabajador que lo va a representar y cuyos actos van a repercutir directamente en su beneficio o perjuicio, atendiendo para ello al grado de confianza que le merezcan los candidatos; por ende, el que un trabajador cuente con las mejores calificaciones obtenidas en un curso de capacitación, y con la mayor antigüedad, no obligan al patrón a otorgarle el puesto de confianza, porque la capacitación y antigüedad, podrán ser criterios de elección atendibles por el patrón, pero no lo vinculan."*

Precedentes:

Volúmenes 91-96, pág. 95. Amparo directo 1606/76. Manuel Ortiz Rueda. 2 de Agosto de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez. Secretario: Eduardo Aguilar Coto.

Volúmenes 145-150, pág. 64. Amparo Directo 4600/80. Alfredo A. Paniagua López. 16 de febrero de 1981. 5 votos. Juan Moisés Calleja García. Secretaria: Catalina Pérez Barcenas.

Volúmenes 157-162, pág. 58. Amparo directo 5974/81. Vicente Ramos Ramos. 14 de abril de 1982. 5 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Raúl Ortiz Estrada.



Volúmenes 181-186, pág. 44. Amparo directo 8032/82. Ferrocarriles Nacionales de México. 19 de marzo de 1984. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretaria: Ma. del Refugio de Martín del Campo.

RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

Localización: Tesis Núm. 128, Cuarta Sala. Informe de Labores 1980, p. 91.

*"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salario y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo."*

Precedentes:

Amparo directo 1485/80.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 23 de Julio de 1980.

RUBRO: TRABAJADOR DE CONFIANZA, EL PODER GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS NO INCORPORA LA CALIDAD DE.

Localización: Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 7A, Volumen: 169-174, Parte: Séptima, Página: 311.

*"No existe relación ni identificación alguna entre lo que establecen los artículos 9o. y 11 de la Ley Federal del Trabajo y lo que establece el artículo 2554 del Código Civil, aplicable en materia federal, en virtud de que el artículo 2546 del Código Civil para el Distrito Federal define el contrato de mandato estableciendo que: "El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga", y en el poder general para pleitos y cobranzas*

*conferido al quejoso, como abogado de la empresa no se le confirieron las funciones de "dirección, inspección, vigilancia y fiscalización", propias del trabajador de confianza, ni tampoco se le confirieron facultades de "Director, administrador, gerente o de persona que ejerciera funciones de dirección o administración", sino que dicho poder estuvo orientado a defender intereses de la empresa, contra terceros. El quejoso, con tal poder conferido, y como abogado del patrón, debería tener autonomía e independencia en su gestión, pues el cliente o patrón no a indicarle a su abogado qué procedimiento escoger ni cómo actuar técnicamente. Todos los profesionistas que sean trabajadores de una empresa, gozarán de esa independencia y autonomía; en consecuencia, la sujeción al patrón se referirá a los intereses que debe proteger de la empresa y los fines que debe buscar y no en cuanto a los medios técnicos para ejercitar acciones, oponer defensas, litigar, transigir o desistir.*

Precedentes:

Amparo directo 5726/79. Raúl Velázquez Salgado. 19 de abril de 1983. 5 votos.

Ponente: Slavador Martínez Rojas.

Volúmenes 205-216, pág. 56. Amparo directo 4572/85. Guadalupe Valderrama Sánchez. 16 de abril de 1986. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretaria: Ma. del Rosario Mota Cienfuegos.

Con criterios semejantes que a simple lectura así se entienden, el legislador federal y el legislador estatal crearon los artículos 5 y 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, respectivamente. Incluso, esta segunda ley en comento, hace mención en su artículo 10, fracción V, de que, independientemente de la enumeración que realiza de ciertos cargos públicos, "se considerará también trabajador de confianza a todo aquél que desempeñe funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos particulares de los Titulares de los Poderes,

*Ayuntamientos y Organismos Descentralizados.*". A esto podemos añadir la definición que del vocablo "Confianza" se da en nuestro medio: "*La esperanza firme que se tiene de una persona o cosa*"<sup>20</sup>.

En cuanto a la definición de los trabajadores burocráticos de base y supernumerarios, la legislación (estatal y federal) por lo que respecta a los primeros, con facilidad señala que son los no incluidos como de confianza y que en consecuencia serán inamovibles (arts. 6 Ley Fed. Buroc. y 12 Ley Est. Buroc.). En tanto que a los segundos los define -unicamente la legislación de Quintana Roo- como "*aquellos cuya relación contractual está sujeta a las necesidades del servicio o a la partida presupuestal correspondiente*", señalando que "*dicha relación contractual terminará de plano y sin responsabilidad para los Poderes, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, precisamente al concluirse las necesidades del servicio o al agotarse la partida presupuestal respectiva.*".

Por lo que con todo lo anterior, se puede confirmar que la categoría del trabajador se da en base a las funciones y al tiempo que con su trabajo desempeña.

Veamos entonces, la aplicación de los anteriores criterios en las fracciones del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo para definir el origen del problema en estudio. Pero antes recordaré lo siguiente:

El Gobierno del Estado emplea tres especies de trabajador: De Confianza, de Base y Supernumerario. Con los criterios ya vistos, se concreta que el de vital importancia a definir y limitar es el de confianza ya que es el que da origen a múltiples interpretaciones negativas en cualquiera de los dos apartados del artículo 123 de nuestra Carta Magna, es el más específico en razón de las funciones que debe realizar y es el que por cuanto a nuestro tema de estudio nos atañe. Es así que, el trabajador de confianza burocrático es aquél que realiza actividades como dirección,

<sup>20</sup>

Diccionario Larousse, Ed. Larousse. España 1985.

inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como aquél que en forma directa se relacione con esos trabajos particulares.

Una vez esto, se continúa:

*" Art. 39. (L.O.U.Q.Roo) Las relaciones entre la universidad y sus trabajadores, tanto académicos como administrativos, se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.*

*Serán considerados trabajadores de confianza de la Universidad:*

*I.- Todas aquellas personas que desempeñen funciones de autoridad de carácter no honorífico, de dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter de general, en sus unidades, áreas, coordinaciones, direcciones, departamentos y todas las demás dependencias de la Universidad, así como el personal adscrito directamente a éstas.*

*II.- Los miembros del personal académico, incluyendo profesores, investigadores, profesionales, técnicos académicos, ayudantes de profesor y cualquier otra figura o categoría académica que exista en la Universidad;*

*III.- Los responsables directos de las actividades de compras y adquisiciones;*

*IV.- Las personas que realicen funciones de contabilidad, que manejen fondo y valores, y aquellas relacionadas con la auditoría y vigilancia del patrimonio universitario;*

*V.- El personal asignado al área administrativa de la Universidad y aquel asignado a centros de cómputo, bibliográficos y de información"*

Transcrito nuevamente (supra) el contenido del artículo en estudio vemos que aplicando en sus fracciones los criterios referidos, la segunda y quinta son las que contemplan a personal cuyas funciones no corresponden al de confianza.

Así, **la fracción I**, señala que son de confianza *"Todas aquellas personas que desempeñen funciones de autoridad de carácter no honorífico, de dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter de general, en sus unidades, áreas, coordinaciones, direcciones, departamentos y todas las demás dependencias de la Universidad, así como el personal adscrito directamente a éstas."* Esta fracción establece el principio con el que se da la determinación exacta, de acuerdo a los criterios que ya se expusieron páginas atrás, de las características de las funciones de un trabajador de confianza. Mediante él, la Universidad de Quintana Roo puede otorgar los nombramientos o contratos de trabajo a su personal porque obedece a los criterios de interpretación que determinan que los trabajadores se clasificarán de acuerdo a la función o quehacer y al tiempo por el que se contratan, y no por virtud del nombre que se les otorga. Y esto es porque, en primer lugar, los puestos que impliquen realizar personalmente *"funciones de autoridad de carácter no honorífico, de dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter de general"* son titulares de esa confianza que se les tiene al encomendarle labores con esas funciones, y en segundo lugar, porque *"el personal adscrito directamente"* a los titulares de esas funciones de confianza, se relaciona directamente con las funciones de aquéllos.

**La fracción II** establece que son de confianza: *"Los miembros del personal académico, incluyendo profesores, investigadores, profesionales, técnicos académicos, ayudantes de profesor y cualquier otra figura o categoría académica que exista en la Universidad;"* Indiscutiblemente el personal contemplado en la fracción lleva a cabo actividades académicas que no se relacionan con aquéllas que ameriten confianza (secreto, dirección, jefatura, inspección, vigilancia o fiscalización). No podemos decir que el personal comprendido en esta fracción se ve involucrado directa y personalmente con alguna de estas actividades de confianza al momento de ejercer las que les corresponde. Esto porque cuando realiza sus actividades respectivas no se avoca más que a el objeto por el que se creó la Universidad de

Quintana Roo: Impartir educación; aspecto que no repercute directamente en dirección, fiscalización, economía y administración, que son actividades que permiten la estabilidad de la Universidad de Quintana Roo. Para corroborar esto se cita lo que el artículo dos del Estatuto del Personal Académico de la Universidad de Quintana Roo señala como funciones básicas del personal académico: *"Los procesos de enseñanza-aprendizaje, en sus diversas modalidades, y las actividades de apoyo que integran los planes de programas de estudio; la realización de los programas de investigación; las actividades de extensión universitaria y de difusión de la cultura; así como las labores de apoyo académico-administrativo a las anteriores, desarrollados en la universidad, constituyen las funciones básicas del personal académico."*; con esto efectivamente se comprende que estas actividades correspondientes al personal (en comento) visiblemente no son de confianza. Existe personal que se encarga de dirigir los aspectos académicos involucrándose con las funciones básicas del personal académico, pero por el hecho de asumir esa posición de jefatura (dirigir, administrar, inspeccionar y vigilar) automáticamente reciben la clasificación de confianza según los criterios hasta ahora expuestos.

Necesariamente, el personal académico al ingresar a una universidad lo hace buscando dos cosas: Impartir la educación y obtener un empleo. Ambas finalidades se encuentran estrechamente relacionadas. La estabilidad en un empleo es uno de los factores que toda persona con necesidades económicas siempre pretende tener. Clasificar como de confianza al personal académico significa otorgar únicamente como derechos laborales, las medidas de protección al salario y la seguridad social. Esto, en tanto exista otra posibilidad de empleo para el académico que represente mayores beneficios laborales, no otorga la estabilidad en el empleo, lo cual lleva a la Universidad de Quintana Roo a tener cierto personal a cargo de la impartición de la educación, con pocas intenciones de mantener su relación laboral en forma permanente, sin tiempo completo laborable y sin dedicación entera a la preparación académica que amerita un universitario, ya que no existe garantía legal alguna que

valore el desenvolvimiento académico en razón del tiempo laborado, ni mucho menos una relación laboral estable. Considerando que la función principal de la Universidad es impartir Educación, creo que las condiciones laborales a que orilla el contenido de esta fracción, repercute negativamente en el desempeño del personal en ella clasificado. Por eso, considerando lo anterior no deben señalarse a los miembros del personal académico (profesores, investigadores, profesionales, técnicos académicos, ayudantes de profesor y cualquier otra figura o categoría académica que exista en la Universidad) dentro de la clasificación de confianza del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo.

Otra situación muy distinta es la que se plantea en la **fracción III**. Ella otorga a las personas que tienen la responsabilidad directa de las actividades de compras y adquisiciones la categoría de confianza. Comprar y adquirir el material necesario para las funciones de la Universidad implica tener en posesión dinero, hecho que concluye en una función de confianza y con ella la fiscalización. Estas dos funciones engloban la responsabilidad de mantener el equilibrio de la Universidad, ya que las compras y adquisiciones de ésta son de acuerdo a las necesidades de la misma y esas se reflejan en el funcionamiento de la Universidad como institución educativa. Este personal considerado de tal forma, como se ve, recibió la clasificación correcta. Se aplicaron en él los criterios generales ya explicados, que determinan quiénes son de confianza.

Para nada se puede decir que la **fracción IV** no señala funciones de confianza. La contabilidad, el manejo de fondos y valores, la auditoría y vigilancia del patrimonio universitario, son funciones netamente de confianza. Implican ellas la protección de la existencia de la Universidad de Quintana Roo. Sin patrimonio ésta no funciona. ya que es un requerimiento para subsistir y por tanto sostener todas las actividades que lleve a cabo. De tal forma, la autoridad que aplicó dicho criterio de clasificación, siguió los lineamiento dogmáticos que el derecho establece para

nombrar quiénes deben ser de confianza. Por lo no se requiere aplicación alguna de modificación en esta fracción.

*"Fracción V.- El personal asignado al área administrativa de la Universidad y aquel asignado a centros de cómputo, bibliográficos y de información".*

Por cuanto a esta fracción, es necesario eliminarla dentro del artículo en comento puesto que el personal contemplado es parte del que podría calificarse como de base o supernumerario. El criterio designado en la fracción primera establece quiénes pueden ser efectivamente de confianza. El personal de esta última fracción no realiza actividades con características semejantes a aquéllas. Pero la mención que hace, sí considera a trabajadores que no se relacionan ni por lo menos directamente con los titulares de las funciones de dirección, jefatura, inspección, vigilancia o fiscalización. Las áreas administrativas, de cómputo, bibliográficas y de información, comprenden actividades de la Universidad que son parte de su función impartidora de la educación, mas no reflejan confianza que amerite mantener la subsistencia directa de la Universidad. Es verdad que por cada departamento, dirección, unidad, área, coordinación o cualquier otra dependencia de la universidad habrá personal adscrito, pero no todos llevarán a cabo funciones de confianza como lo señala esta última fracción. Podemos pensar en aquél personal que asuma actividades de jefatura o confianza en las actividades referidas en esta fracción pero con la existencia del criterio de la fracción I basta para comprenderlos dentro de la clasificación de confianza. Así que aplicando las interpretaciones que anteriormente se expusieron, es necesario que su contenido se derogue.

Una vez analizadas las fracciones, notaremos que la clasificación que el legislador del Estado de Quintana Roo y el Poder Ejecutivo dieron a los trabajadores de este organismo descentralizado universitario mediante su Ley Orgánica, fue erróneamente dada. Todo el personal contemplado en ese artículo dice ser de



confianza pero no todos los citados tienen funciones que sean atribuibles a un trabajador de esa índole como se demostró.

Se determina entonces, que la situación problemática en cuanto a las relaciones laborales entre la Universidad de Quintana Roo y sus trabajadores consisten en que: **La clasificación existente del personal de la Universidad de Quintana Roo no es la correcta porque no fue realizada aplicando los criterios que establece y exige nuestro derecho para tal efecto; por lo que es necesario modificar el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo aplicando correctamente tales criterios con las características necesarias de distinción entre el personal de confianza y el de cualquier otro.**

Por último, a manera de comentarios:

El artículo 5° de la Ley Estatal de los Trabajadores del Estado permite la suplencia de la ley al grado de emplear a la Ley Federal del Trabajo en lo no dispuesto por aquélla. ¿Es correcta tal supletoriedad de tal forma que pueda aplicarse a los trabajadores de base y supernumerarios ésta ley? O en todo caso, ¿aplicar su capítulo II del Título Sexto a los trabajadores de confianza?. No es tema de esta tesis profundizar tales situaciones, pero a manera de respuesta para la primera pregunta, es indudable que resulta benéfico para los trabajadores de base y supernumerarios esta supletoriedad porque así cuentan con mayores prerrogativas laborales, pero esto obedece a que cada Estado tiene la libertad de entregar o no tales condiciones adicionales a dichos trabajadores como ya expliqué, según los términos del artículo 116, fracción V de nuestra Carta Magna<sup>21</sup>. Por cuanto a la segunda pregunta, desafortunadamente existe una determinación bastante clara en el artículo 8° de la Ley Estatal Burocrática la cual establece que no se encuentran dentro del régimen de ésta ley los trabajadores de confianza, lo que concluye que la supletoriedad señalada por el artículo 5° de la misma ley no le es aplicable. Por otra parte, además, creo

---

<sup>21</sup> Vít. nota de pié de página número 10

necesario que nuestro Congreso Local se de a la tarea de determinar y establecer claramente en dicha ley estatal burocrática los términos o casos en que la supletoriedad de las leyes es aplicable.

Tomando en cuenta que la presente tesis se dirige únicamente a la reforma de un artículo de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, independientemente de las necesidades semejantes que ameriten otras leyes, tal propuesta busca con sus resultados un sólo ámbito de aplicación: La Universidad de Quintana Roo.

La Universidad de Quintana Roo tiene una gran diversidad de actividades y trabajadores. La mayoría de estos no realizan actividades de dirección, jefatura, inspección, vigilancia o fiscalización. Clasificar todo cargo en la Universidad lleva a crear un profesiograma o listado de cargos. La finalidad de el artículo 39 en estudio no es tal actividad. Por lo que la presente tesis sólo se avoca a la clasificación de los trabajadores de confianza y al criterio que se aplica para clasificarlos.

Creo que la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, al clasificar al personal señalado en su artículo 39, como de confianza, posiblemente denota el interés del Poder Ejecutivo iniciador del decreto, por establecer un control previo sobre la comunidad universitaria, o la ausencia del interés por otorgar los principios laborales protectores de la clase trabajadora. Es bien cierto que existen actividades laborales que otorgan características fundamentales para clasificarlas como de confianza, pero también hay aquéllas que son meramente de carácter funcional ordinario como ya se expuso.

Si se analiza, el contenido actual del artículo 39 de la Ley Orgánica no da origen a consecuencias únicamente respecto a la forma en que se regularán laboralmente los trabajadores de la Universidad, considerando que no se contemplan

en las leyes del Estado, sino, además, no permite al personal con características de trabajador de base o supernumerario -no nombrado así en la Universidad- obtener las prestaciones o prerrogativas que las leyes le otorgan con esta categoría.

Meramente, el error de haber clasificado de esta forma, se encuentra en la creación de la Ley Orgánica y no con la determinación que el artículo 10 fracción V, de la ley burocrática del Estado hace al respecto, puesto que fue el Congreso quien debió encargarse de vigilar la problemática que surgiría al clasificar a la mayoría del personal de la Universidad de esa manera. Así, consultando los diarios de debate del Congreso del Estado, no se encuentra al respecto criterio alguno durante el proceso de creación de la Ley Orgánica de esta casa de estudios que cuestione la problemática de las fracciones II y V de su artículo 39 citado, como en el siguiente capítulo se verá.

#### **b). Relación del problema con los antecedentes de creación.**

Como ya se expuso, la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, es la que da origen al problema planteado, por lo que es el que en este apartado se relacionará con los antecedentes de creación.

Desde la creación de la Universidad, ésta ha contado con dos leyes orgánicas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 20 de Marzo de 1992 y el 15 de Septiembre de 1994 (hoy vigente). Ambas cometen el mismo error respecto a la forma de regular las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, con la diferencia de la numeración que cada cuerpo legislativo le señala.

A continuación para comparación con el artículo 39 de la Ley Orgánica que he venido exponiendo -de publicación de fecha 15 de Septiembre de 1994, hoy vigente-, transcribo el artículo 64 de la primera Ley Orgánica que la Universidad tuvo:

*"Las relaciones laborales con los trabajadores de la Universidad de Quintana Roo se regirán por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo en vigor. Así, serán considerados trabajadores de confianza de la Universidad de Quintana Roo:*

*I. Todos aquellos que desempeñen funciones de autoridad, dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general en la Universidad, en sus establecimientos, Unidades Regionales, Areas, Coordinaciones, Direcciones o Departamentos;*

*II. Los miembros del personal académico, incluyendo docente, investigadores, profesionales y técnicos académicos, profesores y ayudantes docentes y de investigación;*

*III. Los encargados directos de adquisiciones y compras;*

*IV. Los contadores y empleados que manejan fondos y valores;*

*V. El personal asignado al Area Administrativa de la Universidad y aquél asignado a centro de cómputo, bibliográficos y de información;*

*VI. El personal a cargo de archivos; y*

*VII. El personal directamente adscrito a todos los anteriores."*

De igual forma, mediante el Decreto de Creación de la Universidad de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de Q.Roo en fecha 31 de Octubre de 1991, se estableció una clasificación con las mismas problemáticas:

Artículo 68: *"Las relaciones laborales con los trabajadores de la Universidad de Quintana Roo, se regirán por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados*

*del Estado de Quintana Roo. Así, serán considerados trabajadores de confianza de la Universidad de Quintana Roo:*

*I. Todos aquellos que desempeñen funciones de autoridad, dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general en la Universidad, en sus establecimientos, Unidades, Areas, Coordinaciones, Divisiones o Departamentos;*

*II. Los miembros del personal académico, incluyendo docentes, investigadores, profesionales académicos, técnicos, profesores y ayudantes docentes y de investigación;*

*III. Los encargados directos de adquisiciones y compras;*

*IV. Los contadores y empleados que manejen fondos y valores;*

*V. Las secretarias asignadas a las oficinas de las autoridades universitarias y a los funcionarios designados por ellas;*

*VI. El personal asignado al Area Administrativa de la Universidad y aquel designado a centros de cómputo, bibliográficos y de información;*

*VII. El personal a cargo de archivos; y,*

*VIII. El personal directamente adscrito a todos los anteriores."*

Con todos estos antecedentes, se comprueba que toda legislación creada especialmente para la Universidad ha venido arrastrando el mismo planteamiento. Pero vayamos a momentos antes de ella, al proceso ejecutivo y legislativo de creación.

De los tres decretos creados para regular aspectos de la Universidad de Quintana Roo, el Poder Ejecutivo se encargó de crear el primero (Decreto de creación), en virtud de que es el titular de la Administración Pública y por tanto el facultado para realizar la creación de los organismos descentralizados que forman parte de ella -como lo es la Universidad-; y el Poder Legislativo se encargó de crear los otros dos decretos (Leyes Orgánicas publicadas en P.O. 20/03/92 y 15/09/94).

Según consta, mediante interpretación, en el Periódico Oficial de Quintana Roo de fecha 31 de Mayo de 1991 y las carpetas de Diarios de Debates del procedimiento de creación de las Leyes Orgánicas de la Universidad de los meses Marzo de 1992 y Septiembre de 1994 (que obran en el archivo del Congreso del Estado de Quintana Roo), fue el Poder Ejecutivo el que realmente dió iniciativa a la creación y normatividad de la Universidad de Quintana Roo, ya que éste realizó toda propuesta. En efecto, independientemente de que se encuentra demostrado automáticamente que el ejecutivo dió iniciativa a la creación de la Universidad, por ser esta su facultad, fue éste poder el que envió las iniciativas de las Leyes Orgánicas que la Universidad ha tenido según constan los Diarios de Debates.

Así, por cuanto a la primera Ley Orgánica publicada el 20 de Marzo de 1992, con fecha siete (7) de Marzo de mil novecientos noventa y dos (1992) el Secretario de Gobierno de ese período constitucional mediante oficio cero dos cero nueve (0209) dirigido al Diputado Secretario de la VI Legislatura Constitucional del Estado, envió la iniciativa de Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo en los siguientes términos: *"Por acuerdo del C. Dr. Miguel Borge Martín, Gobernador Constitucional del Estado, y de conformidad con lo dispuesto por la fracción XII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en vigor, me permito enviar a esa Honorable VI Legislatura la Iniciativa de LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO, para ser sometida a la consideración y aprobación en su caso de esa H. Sexta Legislatura."* Conteniendo además, en la presentación de esa iniciativa, por lo que respecta al Capítulo XIII (que contiene el artículo 68 ya transcrito y que se refiere al problema de las relaciones laborales), lo siguiente: *"Por otro lado en el Capítulo XIII se contempla la regulación de acciones de la Comunidad Universitaria, concebida como el conjunto de elementos que hacen posible la vida de la misma en todos sus aspectos, reconociéndose la participación organizada y normada de maestros y alumnos en sus respectivos niveles y responsabilidades."* Con lo que es notorio que no se tocó el tema de las relaciones

laborales del personal universitario o la clasificación que se le da. El Congreso del Estado mediante sus Comisiones de Puntos Legislativos, Educación, Salud y Bienestar Social y de Estudios de la Administración Pública, emitió un dictamen (dado el diecisiete de Marzo de mil novecientos noventa y dos) en el cual se propuso a toda la legislatura la modificación de los artículos 5, fracción IV; 6, fracción I; 13 fracción VII; 18 fracción VI; 27; 28, fracción II; 30 fracciones X y XIII; 31, fracción VI; 34, fracción IX; 39, fracciones IV a VI; 41; 45, fracción IV; 49, fracciones II y III; 54, fracción IV; 72, fracciones VIII y IX; además de reconocer los aspectos positivos y negativos de esa iniciativa en los siguientes términos:

*"Como todo ordenamiento orgánico, la iniciativa propone la constitución de órganos y titulares por medio de los cuales, la Institución pueda cumplir con sus elevados propósitos: a saber, impartir educación superior, fomentar, realizar, compartir, desarrollar e investigar conocimientos científicos y tecnológicos y, conservar, comprender y estimular la creatividad cultural.*

*Del estudio a conciencia del documento en cuestión, notamos principios válidos de toda organización corporativa y en especial innovaciones que permitirán un mejor ejercicio de atribuciones adecuadamente distribuidas para facilitar el cumplimiento de tareas ejecutivas y el mejor y más eficaz logro de sus elevados objetivos.*

*Distinguimos como principales innovaciones para corporaciones de educación superior, la figura de la Junta Directiva con funciones de Gobierno Institucional, el Patronato con sus organismos colaterales: el Consejo Social, la Fundación y el Consejo de Empresas, que vincula la Universidad en el contexto social, de la cual nace y a la que está destinada a servir, como generador de conocimientos para bienestar y desarrollo.*

*Otra modalidad importante es la estructura académica. En el presente dictamen se le infatiza, agrupando los órganos académicos en un solo capítulo y definiendo con precisión sus objetivos, como parte medular de la actividad universitaria.*

*Sin duda, la presente iniciativa es un loable esfuerzo por dotar a la Universidad de Quintana Roo de un perfecto y congruente funcionamiento perfectamente vinculado con la sociedad quintanarroense, la regional, la nacional y aún la internacional, por lo que en lo general estas comisiones proponen su aprobación*

*En lo particular, luego de un exhaustivo análisis, proponemos cambios que en sí, no modifican los principios propuestos, resultando importantes para sistematizar las normas y facultades de los órganos y facilitar la interacción.*

*Con estas modificaciones que proponemos, también se pretende mantener la congruencia con la normatividad vigente, especialmente con el Decreto de Aprobación de la Universidad, que por ser el que trajo a la existencia jurídica a la Institución, por su valor histórico y jurídico, habiendo sido testigo de su nacimiento el propio Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, debe ser mantenido en todos sus principios y normas, especialmente en aquello que funda los objetivos originales que llevaron a la decisión feliz de crear este organismo tan importante en la vida del Estado, como lo es su propia Universidad".<sup>22</sup>*

Mas el problema de los trabajadores de confianza de la Universidad no fue estudiado en ninguna parte del proceso legislativo.

Ya en cuanto a la segunda Ley Orgánica, el Poder Ejecutivo envió una iniciativa a la cual la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Puntos Legislativos y de Educación, Salud y Bienestar Social, emitió un dictamen con las siguientes consideraciones:

*"Los avances alcanzados por la sociedad quintanarroense en su conjunto, en todas las áreas y con el apoyo del Sistema Educativo, han permitido transformar y crear en corto tiempo estructuras sociales que deben consolidarse para garantizar el proceso permanente en el largo plazo, particularmente en el campo del desarrollo de los conocimientos humanísticos, científicos y tecnológicos, que nos permiten continuar*

---

<sup>22</sup> La fecha con que aprobó el Congreso del Estado la primera Ley Orgánica de la Universidad fue el día dieciocho de Marzo de mil novecientos noventa y dos.



*impulsando las transformaciones que reclamen el devenir y la modernización del Estado.*

*Por la importancia que representa para el futuro de nuestra Entidad, la Universidad de Quintana Roo requiere una serie de ordenamientos legales que le permitan ser realmente eficaz y eficiente en la formación de las próximas generaciones, mediante la adecuada coordinación y difusión de la cultura, integrándose a un sistema estatal de educación superior en el que la cooperación institucional entre sus partes, el reconocimiento homologado de estudios y los trabajos interdisciplinarios, enriquezcan y permitan un mejor aprovechamiento de todos los recursos puestos al servicio de la educación superior.*

*Existe conciencia de que la transformación y mejoramiento de la población del Estado es sin duda, el reto más grande que tiene que enfrentar la Universidad, dado que los seres humanos nos planteamos como meta alcanzar niveles de estudio más elevado que representen mejores opciones materiales para el hombre y la sociedad, y espera de la Universidad el aporte generoso de procesos de creación, de formación, de innovación y de organización para la vida social, manteniendo y exhaltando lo mejor de la cultura y de la razón de ser de la sociedad.*

*Las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Universidad, que tuvieron vida jurídica mediante decreto número 62 de la Honorable Legislatura, han permitido a este Instituto Educativo iniciar sus actividades y atender las funciones esenciales de educar, investigar y difundir los beneficios de la cultura. No obstante, la estructura orgánica y funcional que se planteó en la citada norma ha representado, en algunos aspectos, un lastre que ha complicado el quehacer de las distintas unidades que conforman la Universidad."*

De esta forma, continuando con la exposición de consideraciones del dictamen de evaluación se hace una referencia a cada uno de los capítulo que conforman la Ley Orgánica, de tal forma que en cuanto al que corresponde al artículo 39 que contiene hoy en día el problema planteado en esta tesis, se menciona en la página 8:

*"En el Capítulo XI se establece la forma de integración de la Comunidad Universitaria y la participación de cada uno de los sectores que la componen."*

Es verdad, no hace cita alguna de la problemática que la relación dada para calificar la calidad de los trabajadores origina, pero sí lo hace al momento de terminar con las consideraciones del contenido de la iniciativa (páginas 10 a 12 del dictamen):

*"Por todo lo anterior y considerando que la iniciativa está encaminada a procurar que la Universidad cuente con firmes bases legales que le permitan un sensible y adecuado funcionamiento para que, mediante la reglamentación interna que aprueben sus órganos competentes, disponga de instrumentos necesarios y esté en aptitud de cumplir sus fines para los cuales fue concebida, en beneficio de la sociedad a la cual se debe, los miembros de las Comisiones que dictaminan proponemos la aprobación en sus términos.*

#### *"MODIFICACIONES A LA INICIATIVA PRESENTADA"*

*A fin de clarificar la calidad de trabajadores de confianza, las fracciones VI y VII del artículo 39, deben eliminarse para determinar que los trabajadores de confianza son aquéllos que están adscritos directamente a los funcionarios que tienen responsabilidades de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización general, agregando en consecuencia a la fracción I del propio artículo que solamente el personal adscrito directamente a estos funcionarios serán considerados de confianza de acuerdo a la Ley.*

*Así mismo, en el análisis acucioso del documento administrativo presentado, los Diputados integrantes de las Comisiones en turno, hemos palpado una circunstancia que igualmente estimamos debe precisarse en este escrito de dictamen, como lo es la integración y reemplazo de los miembros de la junta directiva, órgano máximo de esta institución educativa, cuya determinación de la antigüedad no se encuentra regulada previniendo la especial circunstancia que implica la primera integración de este órgano. Es por esta razón que proponemos la adición de un tercer*

*artículo transitorio a la iniciativa en cuestión, que precise, para esta única ocasión, forma de integración de dicho órgano, con el texto siguiente:*

*TRANSITORIOS.*

*'PRIMERO.-...*

*SEGUNDO.-...*

*TERCERO.- Para los efectos del párrafo segundo del artículo 9° de esta Ley, el orden de sustitución de los miembros de la Junta Directiva se determinará, por esta única ocasión, conforme a un procedimiento de insaculación que establezca la antigüedad que deberá corresponder a cada miembro de dicho órgano!."*

Es de verse que las modificaciones planteadas y aplicadas al momento de aprobarse y publicarse esta segunda Ley Orgánica son únicamente referentes a dos fracciones las cuales para fines de eliminarse se integraron en tal redacción a la fracción primera. Por lo que sí se entró al estudio parcial del problema con dos fracciones de este artículo -VI y VII-, mas no en cuanto a el contenido de las fracciones I -a la que en consecuencia de la modificación del dictamen se dió origen-, II y V, las cuales son el motivo de las reflexiones de esta tesis.

La normatividad creada exclusivamente para la Universidad de Quintana Roo, con esos antecedentes demuestra que no tuvo algún momento de estudio aplicado que realice las modificaciones necesarias para eliminar el problema en estudio de sus relaciones laborales. Indudablemente, se aplicaron modificaciones que después de todo no resuelven el problema comentado.

Hay que valorar -para bien- en todos los aspectos el actuar del Estado al crear y sostener hasta el día de hoy nuestra casa de estudios. Si existen errores o situaciones que en el pasado se sucitaron, es importante que la Comunidad Universitaria procure enmendarlos. La actuación del Estado está encaminada a

sostener el Sistema de Gobierno, nosotros podemos contribuir a ello, no dejemos que el pesimismo destruya nuestra iniciativa.

### **c). Las relaciones laborales en otras universidades.**

Existen únicamente las siguientes posibilidades de aplicación legislativa que una universidad puede emplear para regular sus relaciones laborales tomando en cuenta todas las consideraciones legales expuestas y de si es o no autónoma.

#### *Universidades autónomas:*

a. Sus relaciones laborales son reguladas por la Ley Federal del Trabajo (arts. 353-J al 353-U) y la Constitución Federal (arts. 3, fracción VII, y 123, apartado A).

#### *Universidades no autónomas como organismos descentralizados a cargo del Gobierno Estatal o Federal:*

a. Aplicando una conjugación de leyes laborales federales mediante el uso de los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Política de México.

b. Aplicando disposiciones laborales burocráticas de la entidad federativa a la que corresponda la universidad si trata de un organismo descentralizado estatal (como el caso de la Universidad de Quintana Roo).

c. Aplicando únicamente alguna de las dos disposiciones federales derivadas del artículo 123 de la Carta Magna, sin conjugar normas (hecho que es muy difícil de que se opte por la Ley Federal del Trabajo).

#### *Universidades Autónomas Privadas:*

a. Las universidades privadas por el simple hecho de serlo, tienen atribuida su autonomía y por ser comprendidas por el derecho privado, es de aplicarse el apartado "A" de la Constitución Federal y la Ley Federal del Trabajo.

A continuación algunos ejemplos de estos señalamientos:

Universidad de Guadalajara.

Esta, *"es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Jalisco con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo fin es impartir educación media superior y superior, así como coadyuvar al desarrollo de la cultura en"* esa entidad federativa, aplica para regular las relaciones laborales con su personal académico y administrativo lo dispuesto en el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Federal, la Ley Federal del Trabajo, su Ley Orgánica y los Estatutos específicos que su Consejo General Universitario expida.<sup>23</sup>

Universidad de Occidente.

A diferencia de la anterior universidad, esta *"es una institución oficial de educación superior que tiene el carácter de órgano desconcentrado dependiente del Gobierno del Estado a través del Titular del Poder Ejecutivo, cuenta con la personalidad y la capacidad legales necesarias para la realización de sus funciones y la administración de los bienes que integren su patrimonio, los cuales deben ser considerados como bienes del servicio público destinados a la educación superior"*, con la cual *"las relaciones laborales del personal académico y administrativo de la Universidad, se entenderán establecidas con el Gobierno del Estado y se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este personal, para la defensa de sus intereses gozará del derecho de formar parte del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, en los términos de dicha Ley. En cuanto a la calidad que le atribuye a sus trabajadores, para diferenciarlos, establece: "Lo dispuesto en la primera parte de este artículo, no le es aplicable a los titulares de los*

---

<sup>23</sup> Artículo 1º y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el 13 de Abril de 1995.

*organismos y autoridades universitarias, que serán considerados personal de confianza para los efectos a que haya lugar."*<sup>24</sup>

Al respecto, igualmente existen criterios de interpretación del Poder Judicial de la Federación que demuestran la existencia de estas formas de regular las relaciones laborales en las universidades:

RUBRO: TRABAJADORES ACADEMICOS DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SINALOA. CONFLICTOS DE LOS, APLICACION DEL ARTICULO 154, PRIMER PARRAFO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 8A, Tomo: XII-Octubre, Página: 501.

*"De la interpretación armónica de los artículos 154 y 353-Q, del ordenamiento laboral mencionado, se desprende que tratándose de un conflicto entre trabajadores académicos de la Universidad Autónoma de Sinaloa, relacionado con los derechos de preferencia, antigüedad o ascenso, debe resolverse de acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del artículo 154 citado, y no en los términos del contrato colectivo celebrado entre dicha institución educativa y el sindicato único de trabajadores, porque aunque el mencionado contrato contiene cláusula de admisión, tal como previene el segundo párrafo del referido artículo 154, para considerarlo en principio aplicable en la resolución de los conflictos mencionados, cabe precisar que dicha cláusula resulta nula por atentar contra una norma de orden público, como lo es el artículo 353-Q, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, que dispone que en los contratos colectivos no se podrá establecer para el personal académico, la admisión exclusiva o la separación por expulsión, a que se refiere el artículo 395 de la propia ley".* PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEGUNDO CIRCUITO.

<sup>24</sup> Artículo 1º y 25º de la Ley Orgánica de la Universidad del Occidente publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el día 5 de Mayo de 1985, bajo decreto número 186.

Precedentes:

Amparo directo 399/92. Alicia Murillo Acosta. 25 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Romero Morrill. Secretaria: Ramona Manuela Campos Saucedo.

RUBRO: UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS. DEBE TRAMITARSE Y RESOLVERSE EN TERMINOS DEL ARTICULO 353-S LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE TRABAJADORES ACADEMICOS CON LA.

Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 8A, Tomo: XII Septiembre, Página: 349.

*"El artículo 353-S de la Ley Federal del Trabajo dispone que: "En las Juntas de Conciliación y Arbitraje o las de conciliación permanentes, funcionarán juntas especiales que conocerán de los asuntos laborales de las universidades e instituciones de educación y el representante de sus trabajadores académicos o administrativos que corresponda". Por tanto, tratándose de conflictos suscitados entre trabajadores académicos de la Universidad Autónoma de Chiapas con la propia institución, si se tramitó y resolvió en contravención a lo ordenado en dicho precepto, debe concederse el Amparo y Protección de la Justicia Federal que solicita, para tal efecto de que la junta responsable deje insubsistente el laudo reclamado, y reponga el procedimiento para iniciarlo en los términos y con los representantes a que se refiere el artículo 353-S de la Ley Federal del Trabajo en comento y con plenitud de jurisdicción el laudo que proceda conforme a derecho". TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.*

Precedentes:

Amparo directo 254/93. Anabella Muñoz Rincón. 3 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ronay de Jesús Estrada Solís.

RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE SUS RELACIONES LABORALES (UNIVERSIDAD DE YUCATAN).

Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 7A, Volumen:139-144, Parte: Sexta, Página: 160.

*"De acuerdo con el sistema en materia de distribución de poderes entre las autoridades de la Federación y las de los Estados, rige la regla general de que aquellos poderes que no están reservados expresamente a las primeras, se entiende que corresponden a las segundas. Esta regla está contenida en artículo 124 Constitucional, y según el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de "expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución". Como se ve, la facultad concedida al Congreso Federal en este precepto, se halla íntimamente relacionada con las bases consagradas en el artículo 123 constitucional; sólo acudiendo a tales bases, se puede encontrar el justo alcance de la citada atribución concedida por la fracción X. Ahora bien, el artículo 123 Constitucional contiene dos grandes apartados: el apartado A, establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato, conforme a las bases que enumera en las diversas fracciones de dicho apartado; y en el apartado B, establece que el Congreso Federal debe expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, respetando las bases que en este aspecto impone. Este precepto, pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: en primer lugar, la relación laboral existe entre los obreros en general con sus patrones, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia en toda la república; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de*



la Unión sí tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal por un parte, y sus empleados públicos por otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existentes entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados. Dicho en otras palabras: Para el artículo 123 constitucional, no se debe identificar la relación laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existente entre un empleado público y el Estado al que sirve. La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello resulta inaceptable la interpretación de que cuando en el apartado A del artículo 123 constitucional se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contratos de trabajo, se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre Estado y empleados públicos; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, mas no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos; de manera que al carecer de facultades en este último punto, debe entenderse que conforme al artículo 124 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos locales dentro de sus respectivos límites territoriales. Por lo tanto, la Ley Federal del Trabajo no es aplicable tratándose de conflictos entre el Consejo Universitario de la Universidad de Yucatán y los empleados a su servicio, porque el artículo 11 de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán establece textualmente que "Las relaciones de trabajo entre el Consejo Universitario y las personas que prestan servicio en dicha institución, se regirán por esta ley en todo lo que no contradiga las prácticas universitarias", y, por lo mismo, los conflictos que se susciten en la aplicación de esa ley reguladora de la relación laboral de los trabajadores al servicio del estado de yucatán, deben necesariamente ventilarse ante el Tribunal de Arbitraje al que se refiere el artículo 85 de dicho ordenamiento legal y

*no en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de esa entidad federativa que, obviamente, carece de competencia para conocer de asuntos de esa índole."*

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

Precedente:

Amparo en revisión 11/80. Luis Alfonso Vera Abad. 23 de Julio de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Carrillo Ocampo.

### 3. CONCLUSIONES.

Una vez planteados los antecedentes de la Universidad de Quintana Roo y analizada la forma como se regulan las relaciones laborales de la Universidad de Quintana Roo, el Problema que se origina con ello, cuáles deben ser las características de un trabajador de confianza, los antecedentes de las normas propias que rigen los criterios de clasificación de sus trabajadores y la forma con que otras universidades llevan a cabo sus relaciones laborales, procederé a exponer las siguientes conclusiones:

1. La clasificación que debe recibir un trabajador para efectos de relación laboral será de acuerdo a las funciones y al tiempo por el que desempeñe su trabajo. Por lo que son trabajadores de confianza de la Universidad de Quintana Roo, aquéllas personas que desempeñen funciones de autoridad de carácter honorífico, de dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter de general, en sus unidades, áreas, coordinaciones, direcciones, departamentos y todas las demás dependencias de la Universidad, así como el personal adscrito directa y particularmente a éstas; las responsables directas de las actividades de compras y adquisiciones; las personas que realicen funciones de contabilidad, que manejen fondos y valores, y aquellas relacionadas con la auditoría y vigilancia del patrimonio universitario.

2. Los trabajadores de la Universidad de Quintana Roo incluidos en las fracciones II y V del artículo 39 de la Ley Orgánica vigente reciben una clasificación que no corresponde a las características de las funciones que desempeñan dentro de la institución superior, toda vez que están catalogados como personal de confianza. De esta forma, por la exclusión que contempla el artículo 80. de esta ley, jurídicamente dejan de ser aplicables a ellos las condiciones de trabajo y beneficios que los trabajadores de base o supernumerarios, clasificaciones a las que aquéllos

podrían pertenecer, perciben de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

3. El contenido de las fracciones II y V del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo fue creado por el Congreso del Estado de Quintana Roo mediante las facultades y procesos legales establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y reglamentos, pero sin la aplicación de los principios laborales expuestos que determinan la clasificación a la que pertenecen los trabajadores en base a la función y al tiempo que laboran.

4. Por no existir ley estatal o federal aplicable, las únicas prestaciones a que tienen derecho los trabajadores de confianza del Estado de Quintana Roo son las consagradas en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal las cuales son las referentes a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

5. Las condiciones de trabajo aplicadas al personal referido en las fracciones II y V del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo originan inestabilidad en su desempeño laboral, que a su vez se refleja en el quehacer de la Universidad de Quintana Roo.

Por lo que considerando todo lo anterior, se requiere de una reforma al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo vigente aplicando los criterios que para clasificar a un trabajador de confianza se han expuesto, con las siguientes finalidades:

- \* Permitir una mejor función de la Universidad con sus trabajadores;
- \* Tener una clasificación laboral más justa y acorde a sus funciones, del personal académico y administrativo que realmente no tiene características de confianza;

- \* Otorgar las prestaciones laborales correspondientes a cada especie de trabajador de la Universidad;
- \* Obtener estabilidad en el trabajo que permita al personal mantener su relación de trabajo en forma continua, de tal forma que beneficie el desempeño de la Universidad de Quintana Roo.

#### 4. PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGANICA.

Considerando las necesidades que se requieren de acuerdo a las conclusiones expuestas tengo a bien plantear mediante esta tesis la propuesta de reforma del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el día 15 de Septiembre de 1994, mediante la derogación de sus fracciones II y V, en los siguientes términos:

**"Artículo 39.** Las relaciones entre la universidad y sus trabajadores, tanto académicos como administrativos, se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.

Serán considerados trabajadores de confianza de la Universidad:

I.- Todas aquellas personas que desempeñen funciones de autoridad de carácter no honorífico, de dirección, jefatura, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general, en sus unidades, áreas, coordinaciones, direcciones, departamentos y todas las demás dependencias de la Universidad, así como el personal adscrito directamente a éstas.

II.- Derogado.

III.- Los responsables directos de las actividades de compras y adquisiciones;

IV.- Las personas que realicen funciones de contabilidad, que manejen fondos y valores, y aquellas relacionadas con la auditoría y vigilancia del patrimonio universitario.

V.- Derogado."

## BIBLIOGRAFIA

Catálogo General de Carreras de educación superior en Q.Roo. Consejo Estatal de Educación Superior.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Ed. Norte Sur. Serie Lexes. Chetumal, Q.Roo 1998.

Decreto de Creación de la Universidad de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. 30 de Mayo de 1991.

Diario de debates de la Legislatura del Estado de Q.Roo, correspondiente a los decretos de fechas 20 de marzo de 1992 y 14 de Septiembre de 1994.

Evaluación y perspectivas de la UQROO. Comité evaluador. Anexos. UQROO. Gob. del Estado. Q.Roo, México 1990.

Legislación Universitaria. UNAM. Dir. General de Estudios de Legislación Universitaria. México 1991.

Ley Federal del Trabajo. Porrúa. México 1995. 915 p.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Delma. 5a. ed. México, Octubre de 1994. pp. 1-53.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo (y reformas). Periódico Oficial del estado de Quintana Roo. Chetumal, Q.Roo. Junio 12 de 1978. Decreto 5, número extraordinario.

Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Chetumal, Q.Roo. Marzo 20 de 1992.

Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo. Periódico Oficial del estado de Quintana Roo. Chetumal, Q.Roo. Septiembre 14 de 1994.

Plan Nacional de Educación 1994-2000. Consejo Estatal de Población.

Programa Integral para el Desarrollo de la educación superior (PROIDES). ANUIES 1986. México 1987.

Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.

Revista de la Educación Superior. ANUIES 1996.

Temas de hoy en la educación superior. Colección de Varios autores. Siglo XXI. ANUIES. México 1993.

Acosta Romero, Miguel, Et Al. Derecho Laboral Bancario. Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia. Porrúa, S.A., México, D.F. 1988. 733 p.

Barajas Montes de Oca, Santiago. Los contratos especiales de trabajo. UNAM. México 1992. 254 p.

Bonvecchio, Claudio. El mito de la universidad. Siglo XXI. 4a. ed. Traduc. María Esther Aguirre Lora. México 1995. 285 p.



Borge Martín, Miguel. Proyecto de nuevas universidades. Proyecto para la creación de la UQROO. Comisión de planeación, Gob. del Estado. Q.Roo, México 1990.

Dávalos, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. 2a. ed., México 1991. 283 p.

Dávalos, José. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa 1994. México 1994. 283 p.

De Buén L., Néstor. Derecho del trabajo I y II. Ed. Porrúa; 10a. ed. México 1994.

De La Cueva, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Porrúa; 7a. ed. 2 V México 1993.

Gallo, María. Las políticas educacionales en México como indicadores de una situación nacional (1958-1976). Centro de investigaciones y estudios en antropología social. Cuadernos de la Casa Chata 155. Ed. Gallo. SEP. México 1987. 111 p.

Guerrero, Euquerio. Manual de derecho de trabajo. Porrúa, S.A. 18a. ed. México 1994. 614 p.

Porrúa, Miguel Angel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 123. Congreso de la Unión. México 1993. 188 p.

Street, Susan. Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982).

Trueba-Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Porrúa, S.A. 3a. ed., México 1975; 687 p.

Rodríguez Gómez, Roberto. Pensamiento universitario 81. UNAM, Coordinación de Humanidades. Diversidad educativa en el Caribe Mexicano. Méx. 1993. 65 p.