



**CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2018  
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS  
TRIBUNALES COLEGIADOS  
PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO.**

**MAGISTRADO RELATOR:  
JORGE PÉREZ CERÓN.**

**SECRETARIO:  
JORGE GARZÓN BONILLA.**

Mazatlán, Sinaloa. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, correspondiente a la sesión del día **cuatro de junio de dos mil diecinueve.**

**VISTOS** los autos, para resolver el expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis identificada al rubro, y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Denuncia de la contradicción.** El dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, se recibió ante el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad, el escrito por el cual el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, denunció la posible discrepancia entre los criterios sustentados entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito.

**SEGUNDO. Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de veinte de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente del Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de tesis y ordenó su registro como contradicción de tesis **3/2018**; asimismo, solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, el envío por correo electrónico de la información que contuviera las ejecutorias relativas a los amparos en revisión de sus respectivos índices, y copia certificada de las resoluciones correspondientes; por último, les requirió que informaran si el criterio sustentado en los asuntos con los que se denunció la contradicción, se encontraba vigente o, en su caso, la razón para tenerlo por superado o abandonado<sup>1</sup>.

En auto de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente de este Pleno de Circuito acordó la recepción del oficio número 12/2018 de veintidós del mismo mes y año, suscrito por el Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, a través del cual acompañó copias certificadas del escrito de demanda y de la relativa al amparo directo 534/2017, del índice de dicho órgano colegiado; asimismo, informó que el criterio sustentado en dicho fallo se encuentra vigente<sup>2</sup>.

Mediante auto de dieciocho de enero de dos mil diecinueve, se agregó al presente expediente el oficio CCST-X-13-01-2019, de cuatro de enero del presente año, por el que la licenciada **\*\*\*\*\***, encargada del despacho de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sede en la Ciudad de México, comunicó

---

<sup>1</sup> Fojas 32 y 33 del expediente.

<sup>2</sup> Fojas 41 a 92 ídem.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que, tal y como le fue informado por la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del oficio SGA/GVP/848/2018, así como de la consulta del sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver en ese Alto Tribunal, visible en las direcciones electrónicas <https://www.scjn.gob.mx> y/o <https://intranet.scjn.pjf.gob.mx>, apartado Pleno, Sección de Amparos, Contradicciones de Tesis y demás Asuntos, y de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis dictados por el ministro presidente durante los últimos seis meses, no se advirtió la existencia de alguna contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que el punto a dilucidar guarde relación con el tema: "...SI LOS JUICIOS EN QUE SE DEMANDE AL ISSSTESIN LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA A DEVOLVER A UN PENSIONADO LAS APORTACIONES ACUMULADAS EN EL FONDO DE VIVIENDA, SON DE NATURALEZA LABORAL, EN VIRTUD DE QUE ESE DERECHO DERIVA DIRECTA E INMEDIATAMENTE DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y POR EXISTIR REMISIÓN EXPRESA DE LA LEY LOCAL APLICABLE QUE FACULTA AL TRIBUNAL LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE ESE TIPO DE CONTROVERSIAS; O BIEN, SI TALES JUICIOS DEBEN RESOLVERSE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA EN VIRTUD QUE SI BIEN ES CIERTO LAS PENSIONES TIENEN COMO FUENTE LA RELACIÓN DE TRABAJO ESTABLECIDA ENTRE EL DERECHOHABIENTE Y LA DEPENDENCIA PÚBLICA EN QUE HAYA LABORADO, TAMBIÉN LO ES QUE LA SURGIDA ENTRE AQUÉL Y EL REFERIDO INSTITUTO, CONSTITUYE UNA NUEVA RELACIÓN DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA QUE

PUEDE CREAR, MODIFICAR O EXTINGUIR POR SÍ O ANTE SÍ LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL PENSIONADO.”

Luego, en proveído de uno de febrero de dos mil diecinueve, el presidente de este Pleno de Circuito tuvo por recibido el oficio sin número, mediante el cual el presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, informó que no se ha apartado del criterio sostenido al resolver el amparo directo 717/2017, y envió copia certificada de la ejecutoria respectiva<sup>3</sup>.

Integrado que fue el expediente relativo, por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve, se turnó al magistrado Jorge Pérez Cerón, integrante del Pleno de Circuito, para los efectos previstos en los artículos 17, fracción III, 18 y 28 del referido Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince.

Posteriormente, por acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, se agregó al presente expediente el oficio número 3/2019, mediante el cual el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, informó que el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en auxilio del Tribunal Colegiado que preside, resolvió el juicio de amparo 305/2018 (auxiliar 919/2018), en el que determinó que la acción de nulidad contra la negativa de devolución del fondo de vivienda, instada por un jubilado es de naturaleza administrativa; y,

---

<sup>3</sup> Fojas 111 a 141 del expediente.

**C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO. Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, párrafo séptimo, y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 3 y 9 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince.

Se afirma lo anterior, en razón de que la denuncia versa sobre una posible contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, por lo que su resolución corresponde a este Pleno de Circuito, de acuerdo con su competencia material y territorial.

**SEGUNDO. Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues en el caso, fue realizada por el Magistrado Jesús Enrique Flores González, integrante del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, con sede en esta ciudad.

**TERCERO. Posturas contendientes.** Para determinar si

existe contradicción entre los criterios denunciados, es necesario tener presente que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que debe considerarse que existe contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes **sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que los rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

De la misma manera, estableció que por “tesis” debe entenderse el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; de ahí que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, expresando los razonamientos lógico-jurídicos necesarios para sustentar sus respectivas decisiones.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y contenido siguiente:

**“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.** De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales

y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución<sup>4</sup>".

En el anterior orden de ideas, con la finalidad de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente tener presentes las consideraciones en que se apoyaron los órganos colegiados señalados, al dictar las ejecutorias respectivas.

**I. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el amparo**

---

<sup>4</sup> Novena Época, Registro 164120, Instancia: Pleno, Jurisprudencia P./J. 72/2010, Tomo XXXII, agosto de 2010, Página 7, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**directo 717/2017, sostuvo, en lo que interesa al caso, lo siguiente:**

**“...S E X T O** Los conceptos de violación son jurídicamente ineficaces.

*“En una parte de ellos se alega, básicamente, violación a los artículos 1, 14, 16 y 17, de la Constitución Federal, toda vez que la negativa de devolución del fondo de vivienda, aportado por el Ejecutivo Estatal a favor de los trabajadores de la educación, es de naturaleza administrativa, pues se petitionó por la impetrante en su carácter de jubilada ante el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y administrador de dicho fondo, esto es, ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, quien no fue ni es patrón de la impetrante, sino el Gobierno del Estado de Sinaloa.*

*“Precisa además la quejosa, que la Sala responsable se equivoca al considerar que las aportaciones efectuadas por el Ejecutivo Estatal a ese fondo, constituyen parte del patrimonio de los trabajadores, cuando que de conformidad con el artículo 101, fracción II, de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, forman parte de tal Instituto.*

*“En ese sentido, aduce la parte quejosa, que si bien es cierto que las aportaciones se realizaron por el Ejecutivo Estatal cuando la quejosa prestaba sus servicios al Estado de Sinaloa, no menos lo es que laboralmente no tuvo una relación con el referido Instituto, pues a éste se solicitó la devolución únicamente como administrador del fondo, por ello es que se trata de un asunto de naturaleza administrativa.*

*“Alega también, que la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, no establece que las referidas aportaciones se consideren prestaciones de previsión social, ni que las controversias al respecto debieran dirimirse ante tribunales laborales, sino que conforme a los numerales 29, párrafo segundo y décimo transitorio, de dicha legislación, se prevé la devolución de esas cantidades.*

*“En ese sentido, la quejosa expone que son aplicables las jurisprudencias 3/2010 y 149/2017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la diversa PC.IV.L J/15 (10a.), del Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, cuyos rubros, en ese orden, son los siguientes: “PENSIONES DEL ISSSTELEON. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ESTADO DE NUEVO*

LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.”, “INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.” y “COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO PROMOVIDA POR UN JUBILADO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LA QUE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS 201 Y 241 POR LOS QUE SE EXPIDE LA LEY DEL PROPIO INSTITUTO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE ÉSTA, RESPECTIVAMENTE, CON MOTIVO DE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA LA DEVOLUCIÓN DE APORTACIONES AL FONDO DE VIVIENDA. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.”.

“Expone además la quejosa, que contrario a lo estimado por la responsable, en el caso es inaplicable la jurisprudencia PC.I.L. J/17 L, del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, de rubro: “COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.”; puesto que se refiere a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en el caso, se trata de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, que no contempla que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tenga competencia para dilucidar la devolución del referido fondo de la vivienda.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“Finalmente, señala la quejosa que si bien las aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, se ubican en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, también es cierto que la negativa a la devolución del fondo de la vivienda, no genera una afectación directa e inmediata al derecho fundamental de la seguridad social, pues la pensión deriva de una nueva naturaleza administrativa entre ese instituto y los trabajadores derechohabientes, y del cumplimiento de requisitos legales para su pago, verbigracia, antigüedad, edad, etcétera, aunado a que no se está cuestionando el otorgamiento o revocación de la pensión, sino la devolución solicitada, de ahí que, su naturaleza corresponde a la materia administrativa, siendo aplicable la jurisprudencia 3/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “PENSIONES DEL ISSSTELEON. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.”*

*“Los anteriores argumentos son jurídicamente ineficaces.*

*“En efecto, en primer término es preciso destacar que para analizar la legalidad de la sentencia reclamada, en la medida en que se confirmó el sobreseimiento en el juicio contencioso, este Tribunal Colegiado estima que es necesario examinar si el acto impugnado en esa instancia es de naturaleza laboral o administrativa, precisamente porque en ello estriba la causa de improcedencia del juicio que se tuvo por actualizada.*

*“Para ello, en principio, debe tomarse en cuenta que en la demanda de juicio contencioso administrativo la parte actora, ahora quejosa, en su carácter de jubilada del sistema de la educación del Estado de Sinaloa, demandó a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, la resolución en que negó la devolución de las aportaciones (5% sobre el sueldo base de los trabajadores), realizadas por el Ejecutivo Estatal al fondo para la construcción de vivienda, al considerar que se emitió en contravención de los artículos 29, párrafo segundo y décimo transitorio, de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, que establecen lo siguiente:*

*“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.*

*“Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo*

**base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.”**

**“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”**

*“De lo expuesto, se obtiene que la parte actora pretende el reconocimiento de un derecho que aduce se incorporó a su esfera jurídica, como consecuencia directa de la existencia de una relación de trabajo, precisamente porque las cuotas aportadas con motivo del fondo de la vivienda, se traducen en una prerrogativa inherente a los trabajadores a los que se refiere, como consecuencia del trabajo personal subordinado que prestó al patrón, de acuerdo con lo previsto en las normas legales transcritas.*

*“Asimismo, se aprecia que tal pretensión la basa la quejosa, en lo que aduce que es un derecho adquirido a través del transcurso del tiempo, el cual se generó durante el período en que desempeñó el trabajo derivado de la relación laboral que existió con su empleador, de acuerdo con lo dispuesto en la norma transitoria citada.*

*“Ahora bien, para determinar si la impugnación de esa negativa de devolución debe considerarse como un acto de naturaleza administrativa, o bien, si debe resolverse a través de una instancia de naturaleza laboral, se estima importante destacar la naturaleza de la relación conforme a la cual se generó ese derecho adquirido que pretende hacer valer la parte quejosa*

*“En ese sentido, se destaca que la aquí quejosa prestó sus servicios ante Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, organismo ante el cual obtuvo el derecho a la jubilación como consecuencia del tiempo laborado.*

*“Ahora bien, respecto a la naturaleza de la relación que subyace entre el referido instituto y sus empleados, resultan ilustrativas las consideraciones que expuso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la contradicción de tesis 283/2015, en cuya ejecutoria publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 664, en su parte conducente estableció lo siguiente:*



**“SEXTO.-** Decisión. Conforme a lo explicado con anterioridad, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se define.

“En principio, debe tenerse en cuenta el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 50/2006, de rubro y texto siguiente:

“Registro digital: 175306. Novena Época Segunda Sala Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, abril de 2006, Materia: laboral , Tesis 2a./J. 50/2006. Página 203.

“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS TRABAJADORES TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES QUE ESTABLECEN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD QUE INSTITUYE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.” (transcribe texto)

“Esta jurisprudencia contiene como criterio fundamental, que los trabajadores de organismos descentralizados (federales) no tienen derecho a recibir los beneficios de antigüedad, tanto del apartado A, como del B, ambos del artículo 123 constitucional; por la razón jurídica de que ninguna norma constitucional ni legal lo establece, ni la jurisprudencia P./J. 1/96, produce el efecto de modificar las relaciones jurídicas durante el tiempo en que existió la relación laboral.

“Esta premisa trasciende al ámbito jurídico de los organismos públicos descentralizados de carácter estatal, aunque hayan sido creados por los Gobiernos de los Estados, con motivo de la descentralización de los servicios de educación básica, en cumplimiento de los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación Básica, signados por el Ejecutivo Federal y la totalidad de los gobernadores de los Estados, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos.”

“Lo anterior, no sólo por el hecho de que la jurisprudencia P./J. 1/96, no tiene el alcance jurídico de modificar las relaciones jurídicas entre los organismos descentralizados estatales durante el tiempo en que subsistió la relación laboral, sino además porque el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de

*regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.*

*“Este último criterio se encuentra contenido en la siguiente jurisprudencia:*

*“Registro digital: 2012980 Décima Época, Segunda Sala. Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación Publicación viernes 11 de noviembre de 2016 10:22 horas Materias: constitucional y laboral Tesis 2a./J. 130/2016 (10a.)*

*"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)]. (transcribe texto)*

*“Por tanto, a fin de determinar si los trabajadores que prestaron servicios en organismos públicos descentralizados de carácter estatal, hayan surgido o no con motivo de la descentralización de los servicios de educación básica, tienen derecho al pago de la prima de antigüedad, prevista en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, debe atenderse, de manera primordial, al régimen jurídico en el que las entidades federativas los ubicaron al momento de su creación; pues si éstas tienen la facultad constitucional para regular esas relaciones jurídicas laborales en cualquiera de los apartados del artículo 123 constitucional, resulta claro que la sola creación del organismo descentralizado estatal no otorga a sus trabajadores, por sí, el derecho a recibir los beneficios derivados de la Ley Federal del Trabajo.*

*“No se soslaya el contenido de la tesis 2a. LVIII/2011, de rubro: "TRABAJADORES JUBILADOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES. TIENEN DERECHO A RECIBIR LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", citada con antelación, que*



surgió de la contradicción de tesis 141/2011, resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil once, por mayoría de cuatro votos; pues a más de que únicamente constituye un criterio aislado no obligatorio ni vinculante, en la época en que se aprobó, esta Sala no había llegado al extremo de reconocer, como ya lo hizo recientemente en la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), que las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los organismos descentralizados locales y sus trabajadores, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional.

“En virtud de lo anterior, la tesis 2a. LVIII/2011, ha dejado un criterio orientador y, por tanto, debe hacerse la anotación respectiva.

“Ahora bien, en el caso, el decreto número 62 de veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, por el cual se creó el organismo público descentralizado “Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa”, permite conocer que, a partir de su creación y hasta la actualidad, las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del indicado organismo, se han regido por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.”(15)

"Artículo 1. Se crea el organismo público descentralizado del poder ejecutivo del Estado de Sinaloa denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y domicilio legal en la Ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, el cual pasa a formar parte del Sistema Educativo Estatal."

"Artículo 2. Esta dependencia tendrá por objeto la dirección y administración técnica y operativa de los establecimientos y servicios encargados de impartir educación pública en el nivel básico, en el Estado de Sinaloa, que venían funcionando, bajo el control del Gobierno Federal, de acuerdo a la normatividad establecida en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa; la Ley de Educación Estatal vigente, y demás disposiciones reglamentarias aplicables."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de su objeto, esta Institución realizará las siguientes funciones:

*"I. Dirigir, administrar, supervisar y evaluar la educación básica que se imparta en los planteles educativos bajo su responsabilidad, para cuyo efecto contará también, entre otras figuras de organización, con coordinaciones u oficinas de servicios regionales;*

*"II. Extender constancias, diplomas o certificados de estudio, que acrediten la educación que se imparta bajo la responsabilidad de este organismo;*

*"III. Organizar la impartición del servicio educativo del sistema básico procurando, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, dar cobertura al total de la demanda estudiantil y mejorar constantemente la calidad de este servicio educativo;*

*"IV. Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, en la reorganización del sistema estatal de educación básica aplicando los más avanzados criterios de planeación educativa;*

*"V. Colaborar en la elaboración del calendario anual de las actividades escolares, que expide el Ejecutivo Estatal, procurando que el número de días hábiles sea el necesario para desarrollar íntegramente los contenidos de los planes y programas de estudio;*

*"VI. Promover y fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo estatal del nivel básico, fundamentalmente a través de las asociaciones de padres de familia;*

*"VII. Organizar y aplicar programas permanentes de formación y actualización del magisterio; así como establecer criterios para la valoración de su acción en la comunidad;*

*"VIII. Formar parte del Consejo Estatal Técnico de la Educación del Estado de Sinaloa contribuir a su debido funcionamiento;*

*"IX. Participar en las propuestas que se presenten a la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, sobre el diseño del currículum regional y promover su inclusión en los contenidos educativos;*

*"X. Organizar en coordinación con los Comités o Consejos Municipales de Educación, el funcionamiento de los consejos por escuela en el Estado, con la destacada participación tanto de los padres de familia; de los sectores más relevantes de la sociedad y un maestro representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.*



"XI. Unificar criterios con la Secretaría de Educación Pública y Cultural del Gobierno del Estado para la reubicación, ampliación y mantenimiento en su caso, de los edificios educativos bajo su responsabilidad;

"XII. Participar en la supervisión del sistema de educación estatal que implementa la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado.

"XIII. Informar a la Secretaria de Educación Pública y cultura del Gobierno del Estado sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones;

"XIV. Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto."

"Artículo 4. El gobierno de este organismo estará a cargo de:

"I. La Junta Directiva;

"II. El director general;

"III. Las Coordinaciones u Oficinas de Servicios Regionales;

"IV. Los Comités o Consejos Municipales de Educación, como instancias de apoyo y consulta."

"Artículo 18. Las relaciones laborales establecidas entre esta dependencia y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en su título noveno, capítulo segundo, relativo a las condiciones generales de trabajo."

**"De lo anterior, se advierte que las relaciones de trabajo del indicado organismo público educativo, se han regido siempre por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, como aparece en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos.**

"Así, los artículos 1o., 2o., 3o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa disponen:

"Artículo 1o. La presente ley es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal y aquellos que por leyes, decretos, reglamentos o convenios llegue a establecerse su aplicación, que en lo sucesivo se identificarán como entidades públicas estatales, así como para sus trabajadores."

*"Artículo 2o. La relación jurídica que regula la presente ley se entiende establecida entre las entidades públicas y los trabajadores de base que le presten servicios."*

*"Artículo 3o. Trabajador es la persona física que presta a las entidades públicas un trabajo personal subordinado en virtud del nombramiento que le fuere expedido en los términos de esta ley."*

*"Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio."*

*"De lo anterior, se advierte que la ley aludida es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal y aquellos que por leyes, decretos, reglamentos o convenios llegue a establecerse su aplicación, que en lo sucesivo se identificarán como entidades públicas estatales, así como para sus trabajadores."*

**"Por tanto, si el decreto que creó al organismo público descentralizado "Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa", estableció que las relaciones de trabajo entre éste y sus trabajadores, se desarrollen conforme al régimen del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regirse por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa; entonces, éstos no han generado derecho a recibir prima de antigüedad, prevista en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, no sólo por el hecho de que la jurisprudencia P./J. 1/96, no tiene el alcance jurídico de modificar las relaciones jurídicas entre los organismos descentralizados estatales, durante el tiempo en que subsistió la relación laboral, sino además porque el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas, tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial."**

*"Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*"PRIMA DE ANTIGÜEDAD. NO TIENEN DERECHO A SU PAGO LOS TRABAJADORES DEL ORGANISMO PÚBLICO DENOMINADO "SERVICIOS DE EDUCACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA DEL ESTADO DE SINALOA". (transcribe texto)".*

*"\*\* Énfasis añadido por este Tribunal Colegiado.*

*"De la anterior transcripción, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas **tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores**, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial, de acuerdo con la jurisprudencia 130/2016, de la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, Décima Época, Materias Constitucional y Laboral, página 1006, registro 2012980, de rubro y texto:*

**"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)].** La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los 'Estados y sus trabajadores' se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto 'Estado' como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial."

*“En ese sentido, la aludida Segunda Sala concluyó que mediante el Decreto 62, publicado el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, por el cual se creó el organismo público descentralizado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, estableció a partir de su creación y hasta la actualidad, las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del indicado organismo, se rigen por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 4 y 18. Este último numeral dispone lo siguiente:*

***"Artículo 18. Las relaciones laborales establecidas entre esta dependencia y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en su título noveno, capítulo segundo, relativo a las condiciones generales de trabajo."***

*“Del texto legal transcrito, se advierte que hace remisión expresa en cuanto a la legislación aplicable para ese tipo de trabajadores, lo cual debe entenderse desde la creación del organismo, pues en ese sentido se observa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó, en lo que interesa, **que las relaciones de trabajo del indicado organismo público educativo, se han regido siempre por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa**, como aparece en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, publicado el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos; por lo cual resulta relevante analizar dicho ordenamiento legal, a fin de definir el problema jurídico planteado.*

*“En ese orden de ideas, cabe destacar que en la ejecutoria en estudio, la propia Segunda Sala delimitó que en términos de los artículos 1, 2, y 3 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, ésta es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal y aquellos que por leyes, decretos, reglamentos o convenios llegue a establecerse su aplicación, que en lo sucesivo se identificarán como entidades públicas estatales, así como para sus trabajadores.*

*“Por tanto –puntualizó el Máximo Tribunal-, conforme al Decreto que creó al organismo público descentralizado **Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa**, se estableció que las relaciones de trabajo entre éste y sus trabajadores, se desarrollarían **conforme al régimen del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regirse por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“Ahora bien, una vez determinada la legislación aplicable a la relación de trabajo en el caso de la quejosa ante el referido organismo, es importante analizar el artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, dispone:*

**“ARTÍCULO 113. Corresponde al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas.”**

*“De la interpretación literal de tal disposición, se obtiene que los conflictos suscitados entre una entidad pública y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas, **serán competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje.***

*“De lo que se sigue, que el legislador local en uso pleno de sus atribuciones, tal como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que los conflictos derivados de dichas relaciones de trabajo debían ser resueltos por un órgano con competencia en materia de trabajo, esto es, existe determinación expresa de la Ley sobre el órgano facultado para resolver tales controversias.*

*“Ahora bien, una vez delimitado que las relaciones de trabajo del organismo denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y sus empleados, se rigen por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en relación con el apartado B del artículo 123 Constitucional, y que dicha Ley expresamente señala cuál es el órgano competente para resolver esas controversias, se estima importante examinar la naturaleza de la controversia en el juicio de origen.*

*“En ese sentido, se reitera que la parte actora en el juicio de origen, pretende el derecho a la devolución del fondo para la vivienda, originado como consecuencia directa de la relación de trabajo que tuvo con su empleador, en el caso, con el organismo denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa; relación de trabajo regida por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en concordancia con el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo inciso f) de la fracción XI, prevé lo siguiente:*

**“ARTÍCULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.**

*“El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:”*

*“(...)”*

*“B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:”*

*“(...)”*

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

*“(...)”*

*“f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

*“Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;”*

*“(...)”*

*“Del precepto constitucional parcialmente reproducido, se desprende que consagra aspectos de seguridad y previsión social a favor de los trabajadores, entre ellos, el derecho a obtener, con cargo al patrón, una habitación cómoda e higiénica, para lo cual el patrón cumplirá con esa obligación mediante las aportaciones que haga a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos para adquirir en propiedad habitaciones o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

*“De lo anterior, se colige que en la Constitución Federal se instituyó en favor de los trabajadores el derecho de previsión social, que en el caso concreto, se traduce en el de obtener por parte del patrón habitaciones cómodas e higiénicas, el cual constituye a su vez, una obligación por parte del patrón para otorgarlo; deber que asume al entregar aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Educación del Estado de Sinaloa; por ende, tal Derecho constitucional que por tener el carácter de previsión social, se creó para su destino (manejo, administración, aplicación y en su caso entrega), una institución con el fin de hacer más eficiente la recaudación de aportaciones patronales y su transmisión a los trabajadores, cumpliendo con los objetivos para los que fue creado.*

*“Ahora bien, los artículos 1, 4, fracción IV, 101, fracción II, 29, párrafo segundo, 30 y décimo transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, establecen lo siguiente:*

*“Artículo 1o. Se crea el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos que establece esta Ley.***

*“El domicilio del Instituto será la ciudad de Culiacán Rosales, y podrá establecer dependencias en cualquier otro lugar del Estado.*

*“Artículo 4o. **El Instituto proporcionará con carácter de obligatorias, las siguientes prestaciones:***

*“(..)”*

*“IV. **Créditos para la adquisición de casas, o terrenos para su construcción, destinados a la habitación familiar del trabajador;***

*“(..)”*

*“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.*

*“Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.*

*“Artículo 30. El Ejecutivo del Estado hará entrega quincenal al Instituto, del monto de las cantidades estimadas por concepto de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 24 y 29. También entregará quincenalmente el importe de los descuentos que el Instituto ordene que se hagan a los trabajadores por adeudos derivados de la aplicación de esta ley.*

*“Artículo 101. **El patrimonio del Instituto lo constituirá:***

*“(..)”*

*“II. **Las aportaciones que haga el Estado;***

*“(..)”*

**“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”**

**“Énfasis añadido.**

**“De las disposiciones legales transcritas, se obtiene que conforme a la legislación local se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; que las aportaciones que haga el Ejecutivo del Estado constituye patrimonio de dicho Instituto; y, que dichas aportaciones constituyen una obligación por parte del Ejecutivo del Estado, que las cubrirá al Instituto en cinco por ciento del sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio y en forma quincenal, para efecto de que dicho Instituto administre la adquisición y/o construcción de vivienda para esos trabajadores, así como devuelva esas aportaciones a los trabajadores conforme a los requisitos establecidos.**

**“De lo anterior, se advierte que el derecho de seguridad social que contempla la Ley Fundamental, se encuentra desarrollado en la legislación local, en cuanto a su forma de integración y determinación, y sobre todo, se prevé que las aportaciones que por esos conceptos se entreguen al organismo, formarán parte de su patrimonio; de lo que se sigue, que al conformarse éste de esa manera, la devolución de las referidas aportaciones significa la entrega parcial de parte del patrimonio del órgano en cuestión, y que por tanto, la situación de éste queda en un plano asemejado al de un particular, en la medida en que puede verse afectado en sus intereses, por lo que no puede considerarse que se trate de una autoridad en sentido estricto, al administrar esos fondos, y que por ello, no podrían ventilarse las controversias en un ámbito administrativo; máxime que, como quedó evidenciado, se trata de un derecho social cuya naturaleza corresponde a la materia de trabajo y, que existe disposición expresa que corrobora lo expuesto, al remitir para la solución de las controversias, a un órgano jurisdiccional en materia laboral, pues el artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, dispone que **“Corresponde al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y****



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**sus trabajadores o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas.”**

“Lo anterior, incluso ha sido resuelto en ese sentido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 4a. XIII/94, dilucidada por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Mayo de 1994, Octava Época, Materia Laboral, página 193, registro 207711, de rubro y texto:

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION DEL ESTADO DE SINALOA Y SUS TRABAJADORES, CORRESPONDE AL TRIBUNAL LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.** De conformidad con los artículos 1o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, 1o., 2o. y 7o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del mismo Estado, expedida el diecinueve de marzo de mil novecientos ochenta y seis, que abroga a la anterior ley de catorce de agosto de mil novecientos sesenta y ocho, y 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la propia entidad federativa, el referido Instituto surge a la vida jurídica como un organismo público descentralizado del estado de Sinaloa, con personalidad y patrimonio propio, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal de ese Estado, por lo que los conflictos surgidos entre éste y sus trabajadores son competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, dado que el artículo 113 de la ley citada en segundo término, previene que corresponde a dicho Tribunal el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ella; sin que sea obstáculo para ello, el que la ley que crea el aludido Instituto, en su artículo 111 disponga que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo, toda vez que tal dispositivo fue derogado por el artículo primero transitorio de la multicitada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.”

“Atento a lo anterior, se concluye lo siguiente:

“1.- La relación que tiene el organismo denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y sus empleados, es precisamente una relación laboral.

*“2.- Dicha relación de trabajo se rige por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en relación con el apartado B del artículo 123 Constitucional.*

*“3.- La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, expresamente señala cuál es el órgano competente para resolver esas controversias, que en concreto es el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado.*

*“4.- El fondo de vivienda cuya devolución es la materia del juicio de origen, es un derecho de seguridad social que se enmarca dentro del ámbito laboral, precisamente al constituir una prestación de previsión social que deriva de un derecho de esa naturaleza desde su concepción constitucional; y, por ende,*

*“5.- Las controversias que se susciten respecto de la negativa a devolver los aludidos fondos, deben dilucidarse ante el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, es decir, mediante un procedimiento en la vía laboral.*

*“Se precisa lo anterior, ya que de acuerdo con lo previsto en las disposiciones legales en estudio, el derecho de los trabajadores a adquirir un crédito barato para la obtención o construcción de vivienda, mediante la creación de un fondo necesario para tal objeto, los requisitos para su devolución y el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias derivadas de esa relación o de hechos íntimamente relacionados con ella, recaen en el ámbito laboral, no sólo por la naturaleza del derecho en controversia, sino sobre todo porque existe remisión expresa de la Ley respecto al órgano jurisdiccional competente para conocer de esos litigios.*

*“Por tanto, toda controversia que derive de una relación de trabajo o todo trámite administrativo que apunte a la preservación del referido derecho, quedará enmarcado en los objetivos del derecho del trabajo y, por consecuencia, constituirá la materia que debe conocer un tribunal jurisdiccional en materia laboral, en el caso, el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, bajo los principios rectores del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, pues en ellos estará a discusión un derecho consagrado por la Constitución y regulado por la ley secundaria en favor de los trabajadores.*

*“En consecuencia, se surten los presupuestos de competencia de dicho tribunal local, pues además de que la ley lo faculta expresamente, la demanda del trabajador implica el conocimiento y resolución de un conflicto entre trabajador y patrón derivado de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con aquélla, como es el derecho a la devolución del saldo correspondiente de las aportaciones del fondo de vivienda.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“Sin que obste para arribar a la anterior conclusión, que la parte actora se ostente con el carácter de jubilada en el juicio de origen; pues no debe perderse de vista que su pretensión radica en obtener el derecho a la devolución del fondo para la vivienda, el cual no incrementa o forma parte de su pensión, esto es, la prerrogativa impugnada (devolución del fondo para la vivienda), es un derecho independiente a la integración de dicha pensión, pues se obtuvo durante el tiempo que duró al relación laboral con su empleador, con la finalidad de obtener y/o construir vivienda, por tanto, el carácter de jubilada, por sí solo, no incide para decidir la materia del juicio de origen; considerarlo así, se llegaría al extremo de decidir que en todos los asuntos en que el actor tenga el carácter de jubilado, por esa sola razón, corresponde a la materia administrativa, sin justificar la naturaleza de la acción planteada o el derecho fundamental controvertido.*

*“Incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en criterio jurisprudencial decidió que para efecto de dilucidar la materia de determinado asunto, debe atenderse a la naturaleza de la acción, prescindiendo de la relación jurídica que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión de fondo que corresponde decidirla al órgano jurisdiccional correspondiente.*

*“La jurisprudencia señalada es la 83/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Novena Época, Materia Común, página 28, registro 195007, que expresa:*

**“COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.** *En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir*

*exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.”*

*“Tampoco obstaculiza la decisión de este Tribunal Colegiado, la naturaleza formal (administrativa) de la autoridad que negó el derecho a la devolución del fondo de la vivienda; pues no debe perderse de vista que con tal determinación materialmente se afectan aspectos de la seguridad social del trabajador, derivados directamente del derecho fundamental contenido en el artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso f), Constitucional, a saber, del derecho al fondo para la vivienda, regulado por leyes secundarias para su administración y devolución, y desde ese ángulo, debe privilegiarse el contenido material de dicho acto para definir la competencia legal por materia, porque así se persigue que sea el órgano jurisdiccional más afín a la materia el que conozca y resuelva el asunto, pues en esa medida se procura proteger las garantías sociales que se alegan violadas, lo que lleva a determinar que la competencia debe fincarse a un órgano jurisdiccional especializado en materia laboral, tal y como antes se expresó, y como lo estimó la Sala responsable.*

*“Es aplicable **por las razones que contiene** la jurisprudencia 166/2005, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006, Novena Época, Materia Laboral, página 1176, registro 176114, de rubro y texto:*

**“SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. ES COMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE PRECEPTOS LEGALES QUE REGULEN EL PAGO Y DEVOLUCIÓN DEL SALDO CORRESPONDIENTE A LAS APORTACIONES DEL FONDO DE LAS SUBCUENTAS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, Y DE VIVIENDA.** El Sistema de Ahorro para el Retiro constituye una prerrogativa constitucional y legal establecida en favor de los trabajadores, encaminada a su protección y bienestar, cuyo propósito es que cuando concluyan su vida laboral activa afronten su retiro con recursos propios acumulados en una cuenta individual durante toda su vida productiva, de manera que las controversias suscitadas con motivo de las aportaciones a los fondos de ahorro para el retiro son de naturaleza preponderantemente laboral, pues no es indispensable que el acto de autoridad tenga sustento en las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Leyes Federal del Trabajo, del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ni que estos ordenamientos sean aplicados por alguna de las autoridades previstas en el artículo 523 de la ley primeramente citada, **sino que debe tomarse en cuenta que este aspecto social de la materia laboral se sustenta en el numeral 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que toda controversia derivada de una relación de trabajo o todo trámite administrativo que apunte a preservar derechos laborales quedarán enmarcados en los objetivos del derecho del trabajo. En congruencia con lo anterior, y de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, constitucionales; 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 55, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se concluye que cuando se reclame la inconstitucionalidad de preceptos legales que regulen el pago y devolución del saldo correspondiente a las aportaciones del fondo de las subcuentas de cesantía en edad avanzada y vejez, y de vivienda, del Sistema de Ahorro para el Retiro, se surten los presupuestos de competencia de un Juez de Distrito en Materia de Trabajo, pues el asunto implica un conflicto entre trabajador y patrón derivado de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ella.**

“Tiene aplicación también por las razones que contiene, la jurisprudencia J/17, del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo III, Décima Época, Materia Laboral, página 1810, registro 2011661, de rubro y texto:

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

Del citado Acuerdo y de los convenios suscritos por el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se advierte que cada Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas

existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal; que los Gobiernos Estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores mencionados; y, además, que los Gobiernos Estatales garantizaron que los citados derechos laborales serían plenamente respetados. Asimismo, atribuye al Ejecutivo Federal una responsabilidad solidaria en los términos de ley, para que las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanezcan vigentes y no sufran modificación alguna en su perjuicio. En ese contexto, si previo a la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el Gobierno Federal, los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y de los Convenios que de conformidad con el citado acuerdo celebraron, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, los Ejecutivos de los Estados de la República, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los demandantes eran considerados como trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en tanto que los Gobiernos Estatales, por conducto de su dependencia o entidad competente, se obligaron a reconocer y a proveer lo necesario para respetar íntegramente todos sus derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, al encontrarse regulada la respectiva relación laboral por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, por la correspondiente ley burocrática local, en términos del diverso 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, resulta entonces que **la competencia para conocer de los juicios en los que los trabajadores pensionados por jubilación adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal por virtud del referido Acuerdo Nacional demandan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la devolución de aportaciones realizadas a su cuenta individual del Fondo de Vivienda de ese Instituto (FOVISSSTE), corresponde, por afinidad, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a lo establecido por el artículo 78 de la ley del Instituto de referencia, toda vez que las aportaciones reclamadas son prestaciones que surgieron con motivo de la relación de trabajo entre los actores en su calidad de empleados de la administración pública estatal, como trabajadores del Estado.**

**“Énfasis añadido.**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“Por otra parte, contrario a lo alegado en los conceptos de violación, se estima que no tienen aplicación las jurisprudencias 153/2009 y 3/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y textos:

**“PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.** La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación precisa la competencia por materia de los Juzgados de Distrito en sus artículos 51, 52, 54 y 55, de los que se advierte que para fijar la competencia por materia en los juicios de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Ahora, si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. **En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación,** sino que esa prestación económica está otorgada a favor del trabajador o de su derechohabiente, **y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden de acuerdo con la norma aplicable;** de ahí que la competencia por materia para conocer del juicio de garantías instaurado en su contra se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa en los lugares en que exista esa competencia especial, sin perjuicio de que los órganos jurisdiccionales con competencia mixta conozcan de dichos juicios donde no exista la competencia especializada.”

**“PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.** Si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por

sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. **En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica se otorga a favor del trabajador o de su derechohabiente y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden acorde con la norma aplicable; de ahí que la competencia para conocer del juicio en que se reclama su indebida cuantificación se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.”**

“Así es, de los rubros y textos de las jurisprudencias antes reproducidas, se obtiene claramente que pertenecen a la materia administrativa, los asuntos en que se reclame la **indebida cuantificación** de una **pensión** otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, esto es, cuando se impugne la **determinación líquida** de una pensión por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que corresponden acorde con la norma aplicable, **siempre y cuando no se cuestione el derecho a obtenerla, ni esté en juego su revocación**; lo que guarda relación con los puntos de contradicción establecidos en las respectivas ejecutorias de las que derivaron esas jurisprudencias, a saber, en relación a la **primera** de ellas:

“En esta tesitura, el punto de contradicción relativo al **primer tema, consiste en determinar si el acto reclamado relativo a la indebida cuantificación de la pensión de los quejosos, al no haberseles aplicado los incrementos en el tiempo y proporción en que se aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo, tal como lo disponía el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el cinco de enero de mil novecientos noventa y tres, acto atribuido específicamente al subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del citado instituto, es de naturaleza ejecutable o no y, por lo mismo, debe precisarse qué porción normativa del artículo 36 de la Ley de Amparo es la aplicable para definir la competencia por territorio del Juez de Distrito para conocer del juicio de amparo instaurado en contra de ese acto reclamado.**”

(...)

“En esta tesitura, el punto de contradicción relativo al **segundo tema, consiste en determinar qué Juez de Distrito es el**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**competente por razón de la materia para conocer del juicio de amparo instaurado en contra de la indebida cuantificación de la pensión de los quejosos, esto es, si la competencia se surte a favor del Juez de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, o del Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.”**

“En tanto que el punto de contradicción de la **segunda** jurisprudencia en cita fue el siguiente:

“En estas condiciones, el punto de derecho en el cual se plasma la contradicción **consiste en determinar la naturaleza de los conflictos consistentes en la modificación de las pensiones jubilatorias otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**, es decir, la naturaleza (administrativa o laboral) de dichos conflictos y, por ende, quién resulta competente para dirimir los conflictos que por esta razón se generen, si el Tribunal de Arbitraje o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”

“(…)”

“Sin embargo, en el presente asunto no está en controversia **la cuantía, cálculo o modificación** de la **pensión** de la parte actora, incluso ni de la **cuantía, cálculo o modificación** de la devolución del fondo a la vivienda reprochado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, sino del derecho a obtener dicha devolución; cuestiones totalmente distintas.

“Incluso, se advierte del contenido de las jurisprudencias en estudio, que exceptúan de la materia administrativa, **aquellos supuestos en los que se reclame el derecho a la pensión o su revocación**; lo que de alguna manera se asemeja con la conclusión arribada en este asunto, en el sentido de que al reclamarse un derecho, no corresponde a la materia administrativa.

“En ese orden de ideas, se estima que tampoco es aplicable al caso la jurisprudencia 149/2017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

**“INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN**

***MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.***

*Cuando se impugnan los preceptos legales que regulan el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a su devolución en caso de baja del servicio, la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia del juicio de amparo o de la resolución del incidente de suspensión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, debido a que regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido Instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa.”*

*“Lo anterior se estima así, toda vez que en la ejecutoria de donde se originó dicha jurisprudencia, se expresó lo siguiente:*

*“(…)*

*“24. De lo anterior, se advierte que en los preceptos impugnados se regula el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a la devolución de las mismas en caso de baja del servicio.*

*“25. En ese sentido, si lo que en la especie reclamaron los quejosos es la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias, resulta evidente que dichos actos son de naturaleza administrativa.*

*“26. Debido a que esos artículos regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye nueva relación de naturaleza administrativa.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“27. Además, es importante mencionar que los preceptos legales que se impugnan con motivo de su entrada en vigor modificaron la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias que realizan al instituto de crédito citado como afiliados, con lo cual aducen se les aplicará un descuento mayor, lo que corrobora su naturaleza administrativa, pues regulan las aportaciones del afiliado al referido instituto sin que con ello se cuestionen derechos laborales.

“28. Máxime que los quejosos se ostentan como jubilados, lo que conlleva considerar, que si bien esa calidad derivó de la relación de trabajo establecida entre ellos y la dependencia en que laboraron, dichos quejosos ya no son trabajadores en activo, sino que su relación laboral pasó a segundo término, surgiendo una nueva relación entre el beneficiario y el instituto de crédito, la cual es de naturaleza administrativa.

“29. Aunado a que las autoridades a quienes atribuye los actos, son legislativas y administrativas, porque no se reclamó algún acto derivado de la relación de supra-subordinación con el gobierno que refleje vínculo laboral, sino que se trata de una reforma legislativa que involucra a las autoridades responsables, aduciendo violación a la regularidad constitucional de normas concernientes a trámites administrativos.

“30. En consecuencia, atendiendo al carácter de los quejosos (jubilados o pensionados); a la naturaleza de la afectación de los artículos impugnados (modificación a la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias); y, a las autoridades responsables legislativas y administrativas, se colige que la naturaleza del asunto, es administrativa.

“(..)”

“De la lectura integral a lo antes transcrito, se obtiene que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar que corresponde a la materia administrativa el asunto que formó el conflicto competencial sometido a su potestad, tomó en cuenta el carácter de jubilados o pensionados de los quejosos, las autoridades que emitieron los actos reclamados o impugnados y la naturaleza de la afectación de los artículos impugnados (modificación a la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias).”

“Empero, en el caso concreto, aun y cuando la actora, ahora quejosa, se ostenta con el carácter de jubilada y la autoridad que emitió el acto impugnado en dicho juicio de origen sea de naturaleza administrativa, debe señalarse que no está en

controversia la modificación a la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las aportaciones que realiza el Ejecutivo Estatal al fondo de la vivienda para los trabajadores de la educación en el Estado de Sinaloa, sino el derecho laboral de obtener la devolución de esas aportaciones; de ahí la diferencia de los reclamos, por ende, la inaplicabilidad del criterio jurisprudencial en estudio.

“En relación a la diversa jurisprudencia de PC.IV.L. J/15 L (10a.), del Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, de rubro: “COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO PROMOVIDA POR UN JUBILADO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LA QUE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS 201 Y 241 POR LOS QUE SE EXPIDE LA LEY DEL PROPIO INSTITUTO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE ÉSTA, RESPECTIVAMENTE, CON MOTIVO DE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA LA DEVOLUCIÓN DE APORTACIONES AL FONDO DE VIVIENDA. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.”, debe indicarse que, además de que resuelve un tópico jurídico distinto, pues se refiere a la impugnación de leyes, en términos del artículo 217, de la Ley de Amparo, es un criterio cuya aplicación no resulta de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado.

“También contrario a lo alegado por la parte quejosa, se estima que **tiene aplicación en lo conducente**, la jurisprudencia PC.I.L. J/17 L, del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, de rubro y texto:

“**COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** Del citado Acuerdo y de los convenios suscritos por el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se advierte que cada Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal; que los Gobiernos Estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores mencionados; y, además, que los Gobiernos Estatales garantizaron que los citados derechos laborales serían plenamente respetados. Asimismo, atribuye al Ejecutivo Federal una responsabilidad solidaria en los términos de ley, para que las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanezcan vigentes y no sufran modificación alguna en su perjuicio. En ese contexto, si previo a la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el Gobierno Federal, los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y de los Convenios que de conformidad con el citado acuerdo celebraron, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, los Ejecutivos de los Estados de la República, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los demandantes eran considerados como trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en tanto que los Gobiernos Estatales, por conducto de su dependencia o entidad competente, se obligaron a reconocer y a proveer lo necesario para respetar íntegramente todos sus derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, al encontrarse regulada la respectiva relación laboral por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, por la correspondiente ley burocrática local, en términos del diverso 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, resulta entonces que la competencia para conocer de los juicios en los que los trabajadores pensionados por jubilación adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal por virtud del referido Acuerdo Nacional demandan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la devolución de aportaciones realizadas a su cuenta individual del Fondo de Vivienda de ese Instituto (FOVISSSTE), corresponde, por afinidad, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a lo establecido por el artículo 78 de la ley del Instituto de referencia, toda vez que las aportaciones reclamadas son prestaciones que surgieron con motivo de la relación de trabajo entre los actores en su calidad de empleados de la administración pública estatal, como trabajadores del Estado.”*

*“Lo anterior se considera de esa manera, porque en tal criterio se determina que la controversia suscitada por la devolución de*

*aportaciones realizadas a la cuenta individual del fondo de vivienda, solicitada por trabajadores jubilados de la educación, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Fondo de la Vivienda de ese Instituto (ISSSTE y FOVISSSTE), conforme a la ley de dicho Instituto (ley federal), corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, **pues las aportaciones surgieron con motivo de la relación de trabajo entre los actores en su calidad de empleados del Estado**, conforme al numeral 78, de la ley del Instituto de referencia.*

*“En tanto que, en el caso, también se analiza la devolución de las aportaciones al fondo de vivienda, solicitado por trabajadores jubilados de la educación, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, a la luz de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa y de la Ley que crea dicho Instituto (ISSSTESIN) (leyes estatales), determinándose que corresponde conocer de tal controversia al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, **dado que tales aportaciones derivaron de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con aquélla, y que además, de conformidad con el artículo 113, párrafo primero, de la ley citada en primer término, debe resolverse la controversia por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje**; por ende, ante la similitud que guarda con aquél criterio aplicado por la Sala responsable en la sentencia reclamada, se estima plenamente aplicable al caso.*

*“En otra parte de los conceptos de violación se arguye, que si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que cuando se reclamaba una pensión, debía atenderse al régimen constitucional que regía la relación laboral de la cual derivaba el diverso vínculo del derechohabiente con el instituto de seguridad correspondiente; también es verídico que tal criterio fue **abandonado** mediante la jurisprudencia 111/2005, de rubro: “INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.”, al considerar que aun cuando las pensiones tenían su fuente en la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia con la que laboró, también lo era que la surgida entre aquél y el instituto asegurador constituía una nueva relación*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de naturaleza administrativa, de supra a subordinación, ya que el gobernado se sometía al imperio del instituto, sin necesidad de acudir a los tribunales, ni con el consenso o voluntad afectado.

“Tal motivo de disenso es infundado, toda vez que la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, emitió la tesis aislada 2a. XLVII/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Mayo de 2001, Novena Época, Materia Laboral, página 454, registro 189692, de rubro y texto siguientes:

**“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.** De nuevas consideraciones esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide apartarse del criterio contenido en la tesis aislada 2a. XXVI/99, visible en la página 311 del Tomo IX, del mes de marzo de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro: “COMPETENCIA LABORAL. RADICA EN LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO UN TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO DEMANDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EL RECONOCIMIENTO DE UN RIESGO DE TRABAJO Y EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE.”, en cuyos precedentes se estimó que la competencia para conocer de los juicios en los que se demanda una prestación de seguridad social al referido instituto debe recaer necesariamente en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, atendiendo al hecho de que ese instituto es un organismo descentralizado y a que, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, las relaciones laborales de los organismos de esa naturaleza con sus trabajadores deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional. Ante tal criterio, de un nuevo análisis sobre la referida cuestión jurídica, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que **para determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del juicio en el que se demanda una prestación de seguridad social al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe atenderse al régimen constitucional y legal que rige el vínculo laboral del cual deriva como una consecuencia directa la diversa relación jurídica que se entable entre el trabajador y esa entidad de seguridad social.** Al efecto, debe tomarse en cuenta que las

prestaciones de esa naturaleza como son, entre otras, el pago de indemnizaciones, pensiones, servicios, asistencias médicas, quirúrgicas o farmacéuticas **si bien derivan directamente de la relación jurídica que por disposición legal se entable entre ese organismo y los trabajadores o sus beneficiarios, la misma tiene su origen en la existencia del vínculo laboral que se da entre el respectivo trabajador y la correspondiente dependencia o entidad de la administración pública, generalmente federal, por lo que aquel vínculo es derivado de la relación laboral entablada; de ahí que, para determinar qué órgano jurisdiccional es el competente para conocer de los juicios laborales en los que se demanden las referidas prestaciones debe atenderse al régimen constitucional y legal que regula la respectiva relación jurídica laboral, dado que la relación derivada o accesoria debe regirse por el régimen constitucional y legal que norma a la relación jurídica principal.** En esa medida, si un trabajador que presta sus servicios para alguno de los Poderes de la Unión, o de las entidades federativas, demanda al mencionado instituto el pago de una prestación principal, debe estimarse que al encontrarse regulada la respectiva relación laboral por el apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República o bien por la correspondiente ley burocrática local, en términos del diverso 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, la competencia para conocer de tal juicio corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; **al tenor del mismo criterio, si como consecuencia del fenómeno de la descentralización de la prestación de servicios, un organismo descentralizado sustituye en su carácter de patrón al titular de alguna dependencia de la administración pública centralizada, ello dará lugar a que ese vínculo jurídico ya no se rija por el apartado B del artículo 123 constitucional ni, en su caso, por la respectiva legislación burocrática local, sino por el régimen que deriva de lo dispuesto en el apartado A del citado precepto fundamental, lo que implicará que la competencia para conocer tanto de los conflictos estrictamente laborales que se susciten, como de los surgidos dentro de las relaciones jurídicas derivadas directamente de ese vínculo laboral, se sustancien ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,** de ahí que a este órgano jurisdiccional corresponde conocer del juicio en el que un trabajador de un organismo descentralizado, de cualquier nivel de gobierno, demanda el pago de una prestación principal al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; destacando, **además, que el referido criterio genera certeza a los trabajadores sobre el órgano jurisdiccional competente para conocer de los juicios que entablen en contra de su**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**patrón equiparado y del referido instituto**, aunado a que con el mismo se respeta íntegramente la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia relativa a que las relaciones laborales entre un organismo descentralizado y sus trabajadores deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional y, por ende, los conflictos que entre ellos se susciten serán de la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pues el caso en análisis no versa sobre la demanda intentada en contra del mencionado instituto por sus trabajadores, hipótesis que se rige por la diversa tesis jurisprudencial visible en la página 153 del Tomo III, del mes de mayo de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro: "COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO."

"En lo que importa de dicho criterio aislado, se advierte que el Máximo Tribunal del país arribó a la conclusión de que para determinar a qué órgano jurisdiccional competía conocer de los juicios laborales en los que se demandara **una pensión**, debía atenderse al régimen constitucional y legal que regulaba la relación jurídica laboral, dado que la relación derivada o accesoria debía regirse por el régimen constitucional y legal que normaba a la relación jurídica principal.

"Luego, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 111/2005, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Novena Época, Materia Administrativa, página 326, registro 177279, de rubro y texto:

**"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.** Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del Estatuto Orgánico del propio Instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consenso o de acudir previamente a los tribunales. Por

tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables optativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. **En esta tesis, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.", para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido Instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva.**

“Como se puede observar, mediante el anterior criterio jurisprudencial, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera expresa, **abandonó parcialmente** su tesis aislada XLVII/2001, y especificó también de forma expresa, **que dicho abandono sería únicamente para los casos en que se demandara la concesión, negación, suspensión, revocación, modificación o reducción de las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado u órganos dependientes, ya que estos supuestos constituían actos de autoridad reclamables en el juicio contencioso administrativo o amparo indirecto.**

“En ese sentido, resulta inconcuso que el referido criterio jurisprudencial no tiene aplicación en el presente asunto, puesto que como ya se vio, se refiere única y exclusivamente para cuando se reclama la **concesión, negación, suspensión, revocación, modificación o reducción de una pensión**; lo que en el presente asunto **no sucede**, ya que tal como quedó evidenciado, en el caso se trata del derecho a la devolución del fondo de la vivienda, solicitada por un trabajador jubilado del sistema de la educación del Estado de Sinaloa.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“Por tanto, se considera que el criterio aislado XLVII/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anteriormente transcrito, **tiene aplicación en lo conducente al presente asunto**, dado que sirve para determinar cuál es el régimen constitucional que rige la relación laboral principal entre el trabajador jubilado y el organismo o dependencia a la que prestaba sus servicios, de la que deriva la prestación de seguridad social atinente al derecho de devolución de las aportaciones del fondo para la vivienda, como se hizo en párrafos anteriores.*

*“En otro concepto de violación se arguye, que el artículo 114 de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, prevé que las controversias que se susciten en relación con la aplicación de dicha ley, se someterán a la competencia de los Juzgados de Primera Instancia de la ciudad de Culiacán, Sinaloa; sin embargo, sostiene la quejosa que tal numeral fue derogado mediante el artículo primero transitorio de la **Ley de Justicia Administrativa** para el Estado de Sinaloa, de once de marzo de mil novecientos noventa y tres, que dispone lo siguiente:*

*“PRIMERO. Se derogan la Ley de Administración de Justicia Fiscal del Estado, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” número 52 de fecha 30 de abril de 1976, así como las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”*

*“El anterior argumento es infundado, puesto que no existe sustento legal para considerar que el artículo primero transitorio de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, antes transcrito, haya derogado el artículo 114 de la Ley que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, pues se tratan de legislaciones que regulan contenidos y aspectos diferentes, sin que en la primera mencionada se hiciera mención expresa en ese sentido, por lo cual carece de sustento jurídico esa afirmación.*

*“Pero además, en el hipotético caso de que el numeral 114 de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, se opusiera al artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que previene que corresponde al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ella; debe indicarse que el referido numeral 114 fue derogado conforme al artículo primero transitorio de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, expedida el diecinueve de marzo de mil novecientos*

ochenta y seis, la cual abrogó a la anterior ley de catorce de agosto de mil novecientos sesenta y ocho y derogó las disposiciones que se opusieran a la misma, ello en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** Se abroga la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, contenida en el Decreto número 273 promulgada el 14 de agosto de 1968 y publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" número 103, correspondiente al día 27 de ese mes y año **y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente ley.**

“En ese aspecto, es igualmente aplicable **en lo conducente** la tesis aislada 4a. XIII/94, dilucidada por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Mayo de 1994, Octava Época, Materia Laboral, página 193, registro 207711, de rubro y texto:

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION DEL ESTADO DE SINALOA Y SUS TRABAJADORES, CORRESPONDE AL TRIBUNAL LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.** De conformidad con los artículos 1o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, 1o., 2o. y 7o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del mismo Estado, expedida el diecinueve de marzo de mil novecientos ochenta y seis, que abroga a la anterior ley de catorce de agosto de mil novecientos sesenta y ocho, y 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la propia entidad federativa, el referido Instituto surge a la vida jurídica como un organismo público descentralizado del estado de Sinaloa, con personalidad y patrimonio propio, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal de ese Estado, por lo que los conflictos surgidos entre éste y sus trabajadores son competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, dado que el artículo 113 de la ley citada en segundo término, previene que corresponde a dicho Tribunal el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ella; **sin que sea obstáculo para ello, el que la ley que crea el aludido Instituto, en su artículo 111 disponga que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo, toda vez que tal dispositivo fue derogado por el artículo primero transitorio de la multicitada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.**”



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“Finalmente, en el resto de los conceptos de violación se aduce que a partir de que la impetrante se pensionó, nació una relación de naturaleza administrativa con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, el cual recibió los fondos de la vivienda y le corresponde administrarlos y entregarlos conforme a las modalidades establecidas en la ley, por lo que la negativa a devolverlos, solicitada en su carácter de pensionada, corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, puesto que se afecta la esfera jurídica de manera unilateral, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, por tanto, se constituye un acto de autoridad derivado de una relación de supra a subordinación.*

*“Expone además la quejosa, que conforme a la naturaleza jurídica del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, consistente en la negativa de devolución del fondo de vivienda por parte del Instituto demandado, se trata de un acto de autoridad, dado que reúne las características de unilateralidad y obligatoriedad; incluso, aun y cuando se trate de una negativa, lo cierto es que tiene efectos positivos al privar el ejercicio de un derecho, como es el de privar de la devolución del fondo de la vivienda, siendo aplicables los criterios aislados de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Colegiado, de rubros en ese orden: “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS”. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.” y “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA ACTOS NEGATIVOS POR ABSTENCIÓN CON EFECTOS POSITIVOS.”.*

*“Tal motivo de disenso es ineficaz, toda vez que como ya se vio, la circunstancia de que la quejosa sea jubilada, por sí sola, no incide en la decisión de la materia del juicio de origen, pues existe disposición expresa sobre el órgano jurisdiccional competente para conocer esas controversias; máxime, que el derecho a la devolución del fondo para la vivienda impugnado en ese juicio, no trasciende en la pensión de la impetrante, pues no incrementa o forma parte de ella, por tanto, es un derecho independiente a la misma, al obtenerse durante el tiempo que duró la relación laboral con su empleador y con objeto de construir y/u obtener vivienda; y conforme al régimen constitucional que rigió la relación laboral entre la trabajadora pensionada quejosa con el organismo público descentralizado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, ese derecho negado por el Instituto de*

*Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, deriva directa e inmediatamente del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber, del derecho al fondo para la vivienda, regulado por leyes secundarias para su administración y devolución; en consecuencia, se surten los presupuestos de competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con el artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues la demanda del trabajador implica el conocimiento y resolución de un conflicto entre trabajador y patrón derivado de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con aquélla.*

*“Bajo esas consideraciones, contrario a lo alegado por la quejosa, no se está en presencia de las resoluciones que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró en el criterio jurisprudencial 111/2005, como actos de autoridad para efecto del juicio contencioso administrativo, a saber, en las se conceda, niegue, revoque, suspenda, modifique o reduzca la pensión.*

*“Bajo ese orden de estudio, cabe destacar que no pasa inadvertida para este Tribunal Colegiado, la existencia de la jurisprudencia PC.XII.A. J/3 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa de este Décimo Segundo Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, Décima Época, Materia Común, página 2777, registro 2010100, de rubro y texto:*

***“LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉSTA EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, EN EL QUE SE LE CONDENA A ENTERAR AL INSTITUTO DE PENSIONES DE ESA ENTIDAD EL IMPORTE CORRESPONDIENTE A UN BONO DE PENSIÓN.***

*Conforme al artículo 7o. de la Ley de Amparo la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier otra persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, acto u omisión, los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. En ese tenor, la negativa del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa de enterar el importe correspondiente al bono de pensión, previsto en los artículos vigésimo noveno y trigésimo transitorios de la Ley de Pensiones para esa entidad, publicada el 30 de marzo de 2009 en el Periódico Oficial local, es un acto en el que el Gobernador*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Constitucional del Estado actúa como autoridad, pues no obstante que, de acuerdo con el primero de los numerales citados, está obligado a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad; por tanto, la relación entre dicho titular del Poder Ejecutivo Estatal y el actor del juicio de nulidad es de supra a subordinación; de manera que, al pretender defender tal acto de autoridad, el citado promovente no tiene legitimación para incoar la acción constitucional.”*

*“Sin embargo, se estima que tal jurisprudencia tampoco es aplicable para resolver el presente asunto, en principio, porque el tema fundamental que se resolvió en la contradicción de tesis, es ajeno a la materia de estudio en este juicio constitucional, ya que en dicha instancia se resolvió lo relativo a la falta de legitimación del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, para acudir al amparo, cuando fue tercero interesado en el juicio de nulidad de origen, en que se le condenó a enterar al Instituto de Pensiones, el monto correspondiente al bono de pensión, por lo que tal criterio es el que resulta de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado en términos del artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo; mas no las consideraciones accesorias que se expresaron en la ejecutoria emitida para resolver esa controversia.*

*“Además de lo expuesto, debe destacarse que de la ejecutoria de la que derivó tal criterio jurisprudencial, se advierten las siguientes conclusiones:*

*“Pues bien, lo hasta aquí expuesto permite definir los principios rectores, a saber:*

*“1. **Las pensiones** pertenecen a la materia administrativa, pues si bien enmarcan dentro de las prestaciones de seguridad social y que derivan de la antigüedad en una relación de trabajo, lo cierto es que la relación laboral respectiva **no se extiende después de concedida la pensión solicitada**, ya que precisamente, la pensión se traduce en las prestaciones en dinero otorgadas al trabajador, con el fin de permitir su subsistencia, o bien, de sus derechohabientes, después de concluido el vínculo de trabajo.*

*“2. El no pago de la pensión (consecuencia directa de su incorrecta cuantificación), constituye un acto negativo (no pago) con efectos positivos, que se traduce en la privación del ejercicio del derecho de disfrutar de la pensión de forma completa, es decir, correctamente cuantificada; inclusive, en virtud de esa negativa, la autoridad actúa en forma positiva afectando la esfera*

jurídica del quejoso. Luego, es claro que el acto reclamado se asemeja por su forma de expresión a una negativa simple; sin embargo, por sus efectos se deduce que en realidad tiene naturaleza positiva y como tal debe tratarse.

*“Con base en los precisados principios, es jurídico concluir que la negativa del pago de bono de pensión reclamada al Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, corresponde a la materia administrativa, toda vez que para la procedencia del pago de dicho bono, es menester que culmine la relación de trabajo, ya sea mediante el otorgamiento de la pensión, o en su caso, cuando no se alcanzan los años de cotización, por medio de la solicitud del trabajador para que se le entregue el saldo de su cuenta individual en un solo pago.*

*“Además, en el caso, la cuestión atinente a la negativa de pago del bono de pensión, no se refiere a si se tiene el derecho a la entrega de los recursos que conforman la cuenta individual del quejoso, sino a la omisión de enterar el importe correspondiente al bono de pensión por parte de la entidad empleadora (foja 50).*

*“Por tanto, en relación al primer supuesto para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo (el origen material y la finalidad del acto respectivo), se arriba a la convicción de que la negativa del pago de bono de pensión, ocasionada por la omisión de la parte empleadora (Gobierno del Estado de Sinaloa) de enterar al Instituto de Pensiones del Estado, la cantidad correspondiente a dicho bono, si bien tiene como origen una relación de trabajo, lo cierto es que la misma concluyó y, por tanto, se enmarca en el ámbito del derecho administrativo, donde se constituye una nueva relación entre autoridad (Instituto de Pensiones) y gobernado, porque este organismo público puede crear, modificar o extinguir ante sí y por sí la situación jurídica del pensionado, de acuerdo con lo establecido en el criterio jurisprudencial invocado en líneas que anteceden.*

*“De tal suerte, que si, como se estableció, la negativa de pago del bono de pensión emitida por el Instituto de Pensiones, tiene su origen en la omisión del Gobierno del Estado de Sinaloa, para enterar a dicho instituto el monto constitutivo de dicho monto; entonces, entre este último y el pensionado (trabajador) también se actualiza una relación de supra a subordinación (segundo supuesto, el carácter de la relación jurídica entre los sujetos), ya que, no obstante que el numeral antes transcrito lo obligaba a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad. Máxime, porque como se vio, el Instituto de Pensiones carece de facultades para obligarlo a realizar el entero correspondiente.

**“Cierto, aunque la aludida resolución la motivó la petición del actor del juicio de origen, la omisión en que incurrió el Gobernador del Estado de Sinaloa, fue emitida como una facultad potestativa, ya que conforme con el artículo 20 de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, el actor de referencia, en caso de no reunir los requisitos de edad o años cotizados, tuvo derecho de retirar el saldo de su cuenta individual, que es de su propiedad; en tanto que, el gobernador del Estado, al respecto, tuvo la facultad de crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica; empero, se reitera, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la esfera de derechos del actor, de tal forma, que se actualiza el tercer supuesto para verificar la existencia de un acto de autoridad (el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular).**

“(...)”

“De la ejecutoria parcialmente transcrita, se observa que el Pleno en Materia Administrativa de este Décimo Segundo Circuito, expresó que la negativa de pago del bono de pensión emitida por el Instituto de Pensiones, **tuvo su origen en la omisión del Gobierno del Estado de Sinaloa**, para enterar a dicho Instituto el monto constitutivo de dicho bono; y, que esa negativa **correspondía a la materia administrativa**, puesto que si bien tuvo su origen en una relación de trabajo, lo cierto era que la misma concluyó, constituyéndose una nueva relación entre el Instituto de Pensiones y el gobernado.

“Sin embargo, se estima que tales conclusiones no son las que resuelven el punto central de la contradicción y, que constituyen consideraciones accesorias con la finalidad de aportar mayor soporte a la decisión sobre el problema jurídico en controversia, por lo que deben considerarse de observancia obligatoria en términos del artículo 217, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, pues la cuestión de decidir la naturaleza del ámbito material en que recaen las controversias no fue parte de dicha contradicción; de ahí que, no son aplicables para resolver el presente asunto.

“Ello, porque la acción planteada en los juicios de origen de los que derivó la referida contradicción, se generó por la omisión del Gobernador Constitucional de enterar al Instituto de Pensiones, el monto que constituiría el bono de pensión, no obstante su obligación; y en consecuencia, la negativa de pagar ese bono por

*tal Instituto; en tanto que en este caso concreto, se trata del derecho a la devolución del fondo de la vivienda, aportado por el Ejecutivo Estatal, pero negado por la Junta Directiva del Instituto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.*

*“Esto es, en el primer supuesto mencionado se está en presencia de la omisión por parte del Gobernador de enterar cierta cantidad para constituir el bono de pensión, es decir, su negativa de pagarlo por esa circunstancia; y en el presente caso, se está en la hipótesis del derecho a obtener la cantidad, ya enterada por el Ejecutivo Estatal, pero negada por la referida Junta Directiva; lo que de suyo indica que las acciones son de diversa naturaleza, aunado a las disposiciones aplicables en este caso, antes destacadas, que expresamente otorgan la competencia al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa .*

*“A mayor abundamiento, en la ejecutoria de la contradicción en estudio, el Pleno en Materia Administrativa de este Circuito, fue categórico en expresar, que no se trataba del **derecho a la entrega de los recursos que conformaban la cuenta individual del accionante quejoso**, sino de la omisión de enterar el importe correspondiente al bono de pensión, por parte del Gobernador Constitucional.*

*“En esa medida, las consideraciones expuestas en dicha contradicción en relación con la materia administrativa, solo tendrían aplicación, en todo caso, para el caso específico en que se reclamara la negativa de pagar el bono de pensión, derivado de la omisión por parte del Gobernador Constitucional, de enterar el monto correspondiente para integrarlo, pero no para el presente, en el que no se reclama esa omisión y/u obligación por parte de ese titular del Ejecutivo Estatal, sino el derecho a la devolución de las aportaciones que integraron el fondo de la vivienda del trabajador, ya enteradas por dicho Gobernador del Estado de Sinaloa, al Instituto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.*

*“Por tanto, al resultar jurídicamente ineficaces los conceptos de violación en estudio, sin que se advierta violación alguna que amerite suplir la deficiencia de la queja, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados...”.*

**II. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el**



**amparo directo 534/2017, el treinta de agosto de dos mil dieciocho, sostuvo, en lo que aquí interesa, lo siguiente:**

**“...CUARTO.** La sentencia reclamada se apoya en las consideraciones siguientes:

**“PRIMERO.** Esta Sala Superior advierte que en el juicio de origen se actualiza una causal de improcedencia, por lo que procede a decretar el sobreseimiento del presente proceso, en virtud de no encontrarse constituidos los presupuestos procesales suficientes para su continuación y resolución en el fondo.

“Lo anterior es así, en virtud de que la improcedencia constituye materia de orden público que debe de ser analizada preferentemente a cualquier otra cuestión hecha valer en el recurso, incluso cuando ésta sea advertida de manera oficiosa por este Cuerpo Colegiado y no corresponda a los motivos que dieron lugar a la declaración de origen, pues la procedencia del juicio es un presupuesto procesal que indispensablemente debe surtirse para que el Órgano Jurisdiccional pueda pronunciarse respecto al fondo del asunto planteado.

“Cabe precisar que el razonamiento adoptado por este Órgano de Alzada, tiene amplio asidero en los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que en casos análogos al presente ha establecido lo siguiente:

“No. Registro: 192,902 Jurisprudencia Materia(s): Común Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999 Tesis: P./J. 122/99 Página: 28

**“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.** Es cierto

que las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, que no son impugnadas en vía de agravio por el recurrente a quien perjudican, deben tenerse firmes para seguir rigiendo en lo conducente al fallo, pero esto no opera en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, cuando se advierte la existencia de una causa de improcedencia diferente a la que el juzgador de primer grado estimó actualizada o desestimó o, incluso, de un motivo diferente de los apreciados en relación con una misma causa de improcedencia, pues en este caso, el tribunal revisor debe emprender su estudio de oficio, ya que sobre el particular sigue vigente el principio de que siendo la procedencia de la acción constitucional de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, de

*conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este aserto encuentra plena correspondencia en el artículo 91 de la legislación de la materia, que establece las reglas para resolver el recurso de revisión, entre las que se encuentran, según su fracción III, la de estudiar la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito y, de estimarla infundada, confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, lo que patentiza que la procedencia puede examinarse bajo supuestos diversos que no sólo involucran a las hipótesis legales apreciadas por el juzgador de primer grado, sino también a los motivos susceptibles de actualizar esas hipótesis, lo que en realidad implica que, a pesar de que el juzgador haya tenido por actualizada o desestimada determinada improcedencia, bien puede abordarse su estudio bajo un matiz distinto que sea generado por diversa causa constitucional, legal o jurisprudencial, o aun ante la misma causa por diverso motivo, pues no puede perderse de vista que las causas de improcedencia pueden actualizarse por diversos motivos, por lo que si el inferior estudió sólo alguna de ellas, es dable e incluso obligatorio que se aborden por el revisor, pues al respecto, no existe pronunciamiento que pueda tenerse firme.*

*(Se transcriben precedentes)*

*“No. Registro: 178,665, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Abril de 2005, Tesis: 1ª./J. 25/2005, Página: 576.*

***“PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.***

*El derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Por ello, el estudio de la procedencia del juicio, al ser una cuestión de orden público, debe analizarse de oficio porque la ley expresamente ordena el procedimiento en que deben tramitarse las diversas controversias, sin permitirse a los particulares adoptar diversas formas de juicio salvo las*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

excepciones expresamente señaladas en la ley. En consecuencia, aunque exista un auto que admita la demanda y la vía propuesta por la parte solicitante, sin que la parte demandada la hubiere impugnado mediante el recurso correspondiente o a través de una excepción, ello no implica que, por el supuesto consentimiento de los gobernados, la vía establecida por el legislador no deba tomarse en cuenta. Por tanto, el juzgador estudiará de oficio dicho presupuesto, porque de otra manera se vulnerarían las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional, de acuerdo con las cuales nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Luego entonces, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse siempre de que la vía elegida por el solicitante de justicia sea la procedente, en cualquier momento de la contienda, incluso en el momento de dictar la sentencia definitiva, por lo que debe realizar de manera oficiosa el estudio de la procedencia de la vía, aun cuando las partes no la hubieran impugnado previamente.

“(Se transcriben precedentes)”

“En esa tesitura, en el caso que nos ocupa se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 94, en relación con la fracción 1 del artículo 93, ambos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, que en lo relativo señalan:

“**ARTÍCULO 93.-** Será improcedente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando se promueva en contra de actos:

“I. Que no sean competencia del Tribunal

“(…)”

“**ARTÍCULO 94.** Procede el sobreseimiento del juicio cuando:

“I. a II. (...)”

“III.- Sobrevenga o se advierta durante el juicio o al dictar sentencia, alguno de los casos de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

“IV. a VI. (...)”

“La actualización de la causal de improcedencia a que se hace referencia, se configura a partir del análisis de la génesis del acto impugnado, la cual se constituye por un acto que escapa a nuestra competencia ya que de su contenido se observa que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, negó a la parte actora la devolución del fondo para la vivienda.

“Ahora bien, como se advierte de las manifestaciones expresadas por la actora en el escrito de demanda y de las

pruebas documentales, es jubilada de la administración pública, del Servicio del Estado de Sinaloa en el ramo Educativo y por tanto, se rige por la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, misma que es de orden público, interés social y aplicable a los trabajadores de la educación del Estado de Sinaloa, pensionistas del ramo, así como a los familiares derecho-habientes, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

“El artículo décimo transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, establece:

**“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, Párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”**

“Sin embargo, en el caso en estudio, la improcedencia del juicio de origen deriva en que dicha prestación de seguridad social solicitada en devolución por el actor en el juicio de origen, es de naturaleza laboral, y por tanto este tribunal es incompetente para conocer del juicio.

“Lo anterior es así, toda vez que la prestación de seguridad social solicitada en devolución, a las que, como trabajador del ramo de la educación, podría tener derecho, en términos de la Ley antes citada, es una prestación que deriva como consecuencia directa de la relación entre el trabajador y el organismo asegurador Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

“En tal virtud, para establecer la materia del juicio, en los que se demanda el pago de prestaciones de seguridad social, como lo es la de vivienda, debe dilucidarse el régimen a que está sujeto y el nexo que une a los trabajadores con la dependencia estatal para la cual prestaron sus servicios, siendo el caso el ramo educativo.

“En el caso, el artículo 29 de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, establece:

**“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores. Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.*

*“Del artículo transcrito se desprende la obligación del poder ejecutivo del Estado de Sinaloa, para cubrir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación de Sinaloa, un porcentaje del sueldo básico de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.*

*“Visto lo anterior, se advierte que la aportación para vivienda realizada por el poder ejecutivo del Estado, fue otorgada en el momento en que los trabajadores se encontraban a su servicio, esto es cuando existía la relación laboral, entre el hoy pensionado y el Instituto, por tanto, la prestación que el actor solicita en devolución a la autoridad demandada, deriva de un derecho laboral de los trabajadores que prestaban sus servicios al sistema educativo estatal, y la relación de trabajo siempre se desarrolló bajo el régimen del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*“En tal virtud, es dable concluir que las prestaciones reclamadas por el ahora pensionado por el Instituto, fue vigente durante la relación laboral, esto es cuando el actor se encontraba al servicio del Estado, por tanto, aun y cuando es en este momento, en su calidad de pensionado cuando solicita en devolución dicha prestación, no menos cierto es que, la prestación reclamada fue aportada por el ejecutivo hasta el momento en que se encontraba activo, considerándose como una prestación de previsión social laboral por parte del ejecutivo, y por tanto, evidentemente la materia en estudio es laboral.*

*“Aunado a lo anterior, las aportaciones realizadas por el Ejecutivo son consideradas como una prestación de previsión social y constituyen parte del patrimonio de los trabajadores; lo anterior se confirma de la lectura del artículo 101 de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, que establece:*

*“Artículo 101. El patrimonio del Instituto lo constituirá:*

*“I. Las cuotas de los trabajadores y pensionistas, en los términos de esta ley;*

*“II. Las aportaciones que haga el Estado;  
“(…)”*

*“En este sentido, es evidente que al ser parte del patrimonio del instituto dichas aportaciones de vivienda, solicitadas por la actora en devolución y que éstas fueron generadas en el momento en que el trabajador se encontraba activo, es evidente que la vía procedente en el caso en estudio es*

laboral, por la relación que existía entre el actor (trabajador activo) y el Instituto, en el momento que el ejecutivo entrega al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.

“Resultan aplicables al caso en estudio, las siguientes Jurisprudencias:

“Época: Novena Época

“Registro: 176541

“Instancia: Segunda Sala

“Tipo de Tesis: Jurisprudencia

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“Tomo XXII, Diciembre de 2005

“Materia(s): Laboral

“Tesis: 2ª./J. 144/2005

“Página: 327

**“INFONAVIT. CUANDO A ESTE ÓRGANO FEDERAL SE LE DEMANDA LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS APORTADOS A LA SUBCUENTA DE VIVIENDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY QUE LO REGULA, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA LITIS SE SURTE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, PORQUE DICHA PRESTACIÓN ES PRINCIPAL.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 46/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 239, con el rubro: “COMPETENCIA LABORAL. CUANDO EL DEMANDADO ES EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL ES DE ORDEN FEDERAL SI SE LE DEMANDA EL CUMPLIMIENTO DE UNA PRESTACIÓN PRINCIPAL, PERO ES LOCAL SI SÓLO SE LE DEMANDA LA INSCRIPCIÓN DEL TRABAJADOR.”, sostuvo que cuando se demanda una prestación laboral a un organismo descentralizado, tendrá el carácter de principal siempre y cuando pueda afectar su patrimonio, pues de lo contrario revestirá el carácter de accesoria. Por su parte, los artículos 5o., fracción V, 29, fracción II y 39 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establecen que las aportaciones realizadas a la subcuenta de vivienda forman parte del patrimonio de los trabajadores y que dichas aportaciones generan intereses, los cuales son cubiertos con los recursos del propio Instituto. En ese sentido, se concluye que cuando los trabajadores o sus beneficiarios demandan de ese organismo descentralizado, en términos del artículo 40 de la Ley citada, la transferencia a la Administradora de Fondos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

para el Retiro de los recursos de la subcuenta de vivienda que no se hubiesen aplicado en términos del artículo 43 Bis, la prestación relativa tendrá el carácter de principal, por afectar el patrimonio del indicado Instituto, de ahí que la competencia para conocer de la litis se surte a favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que se corrobora con el artículo 53 de la Ley señalada, que prevé que serán de competencia federal las controversias que se susciten entre dicho organismo y los trabajadores o sus beneficiarios.

“(Se transcriben precedentes)

“Época: Décima Época

“Registro: 2011661

“Instancia: Plenos de Circuito

“Tipo de Tesis: Jurisprudencia

“Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

“Libro 30, Mayo de 2016, Tomo III

“Materia(s): Laboral

“Tesis: PC.I.L. J/17 L (10ª.)

“Página: 1810

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** Del citado Acuerdo y de los convenios suscritos por el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se advierte que cada Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal; que los Gobiernos Estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores mencionados; y, además, que los Gobiernos Estatales garantizaron que los citados derechos laborales serían plenamente respetados. Asimismo, atribuye al Ejecutivo Federal una responsabilidad solidaria en los términos de ley, para que las prestaciones derivadas del régimen de seguridad

*social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanezcan vigentes y no sufran modificación alguna en su perjuicio. En ese contexto, si previo a la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el Gobierno Federal, los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y de los Convenios que de conformidad con el citado acuerdo celebraron, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, los Ejecutivos de los Estados de la República, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los demandantes eran considerados como trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en tanto que los Gobiernos Estatales, por conducto de su dependencia o entidad competente, se obligaron a reconocer y a proveer lo necesario para respetar íntegramente todos sus derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, al encontrarse regulada la respectiva relación laboral por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, por la correspondiente ley burocrática local, en términos del diverso 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, resulta entonces que la competencia para conocer de los juicios en los que los trabajadores pensionados por jubilación adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal por virtud del referido Acuerdo Nacional demandan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la devolución de aportaciones realizadas a su cuenta individual del Fondo de Vivienda de ese Instituto (FOVISSSTE), corresponde, por afinidad, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a lo establecido por el artículo 78 de la ley del Instituto de referencia, toda vez que las aportaciones reclamadas son prestaciones que surgieron con motivo de la relación de trabajo entre los actores en su calidad de empleados de la administración pública estatal, como trabajadores del Estado.*

**“PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

*“(Se transcriben precedentes)*

*“Época: Novena Época*

*“Registro: 163110*

*“Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*“Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*“Tomo: XXXIII, enero de 2011*

*“Materia(s): Común*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“Tesis: XV.4º. J/14**“Página: 2986*

**“INFONAVIT. SUBCUENTA DE VIVIENDA. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS QUE LA INTEGRAN, SI PREVIAMENTE NO SE PROMUEVE JUICIO LABORAL ANTE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J.144/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 327, de rubro: *“INFONAVIT. CUANDO A ESTE ÓRGANO FEDERAL SE LE DEMANDA LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS APORTADOS A LA SUBCUENTA DE VIVIENDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY QUE LO REGULA, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA LITIS SE SURTE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, PORQUE DICHA PRESTACIÓN ES PRINCIPAL.”*, sostuvo que cuando los trabajadores o sus beneficiarios demandan de ese organismo descentralizado, en términos del artículo 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la transferencia a la Administradora de Fondos para el Retiro de los recursos de la subcuenta de vivienda que no se hubiesen aplicado en términos del artículo 43 Bis del mismo ordenamiento, la prestación relativa tendrá el carácter de principal, por afectar el patrimonio del indicado instituto, de ahí que la competencia para conocer de la litis se surte a favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En ese sentido, se concluye que, cuando en la demanda de garantías, el acto reclamado se hace consistir en la devolución de los recursos que integran la subcuenta de vivienda (Régimen 97), el juicio de amparo indirecto es improcedente, conforme al artículo 73, fracción XVIII, de la ley de la materia, en relación con el artículo 53, de la ley del referido instituto, por lo que procede su sobreseimiento con apoyo en el artículo 74, fracción III, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, porque el agraviado, para cumplir con el principio de definitividad, debió formular su reclamación ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que es la instancia ordinaria de defensa a la que debió acudir, antes de promover el juicio de garantías. Salvo que se reclame la inconstitucionalidad del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, contra el cual sí procede el amparo indirecto.

**“CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.**

*“(Se transcriben precedentes)*

*“Por lo antes expuesto, al advertirse actualizada la improcedencia del juicio, resulta inatendible el análisis de los argumentos que vierte el recurrente en contra de la sentencia materia de impugnación, ya que el efecto de la improcedencia y sobreseimiento del juicio, provoca que la materia del mismo permanezca intocada.*

*“A lo anterior resulta aplicable la siguiente tesis aislada, en materia administrativa, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito:*

*“Registro No. 172017, Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007, Página: 2515, Tesis: IV.2o.A.201, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.*

**“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).** *Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso. Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia. Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión.*

**“SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

*“(Se transcribe precedente)*

*“En esa tesitura, de conformidad con los argumentos y fundamentos anteriormente precisados, al advertirse en esta etapa que el acto impugnado en primera instancia no es competencia de este Tribunal, lo procedente en la especie resulta sobreseer el juicio, conforme a lo prescrito en la fracción III del artículo 94, en relación con la fracción 1 del numeral 93, ambos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa.”*

*[...]*

**“SEXTO.** Los conceptos de violación son fundados.

*“En éstos en esencia se esgrime que son inexactas las consideraciones de la Sala responsable para revocar la sentencia de primera instancia y sobreseer en el juicio, al partir de la idea errónea de que la prestación solicitada en devolución es de naturaleza laboral, considerando que la prestación reclamada fue otorgada en el momento en que la actora mantenía una relación*

*laboral con el Instituto; que sin embargo, resulta errónea e ilegal tal apreciación porque la petición de la devolución de la prestación reclamada se hizo ante un Instituto que solamente es administrador de los recursos, por lo que no se está ante un conflicto o controversia del orden laboral puesto que dicho Instituto no es el patrón ni la hoy quejosa es su trabajadora, amén que la petición la hizo como pensionada.*

*“Agrega la disconforme, que la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, en ninguna parte señala que las aportaciones realizadas por el ejecutivo deberán ser consideradas como prestaciones de previsión social laboral, ni mucho menos señala que en caso de alguna controversia al respecto debiera dirimirse en los tribunales laborales, razón por la que resulta un exceso que los magistrados de la Sala Superior Responsable con el ánimo de sobreseer el juicio de nulidad.*

*“Además, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que si bien es cierto las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia u organismo en la cual haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el instituto citado se transforma cuando con motivo de la jubilación en una nueva relación de naturaleza administrativa, que es de supra a subordinación, en la que el interesado como gobernado se somete al imperio del Instituto, quien ante él adquiere el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir ante sí o por sí la situación jurídica del pensionado; por ende, la relación laboral respectiva no se extiende después de concedida la pensión solicitada; criterio que inobservó la Sala.*

*“Como se anticipó, los resumidos motivos de disenso son fundados.*

*“De autos se desprende que mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis ante la Sala Regional Zona Centro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, con sede en Culiacán, \*\*\*\*\*, como **jubilada**, demandó a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, por la nulidad de la resolución de tres de agosto de dos mil dieciséis, emitida por el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, en la que negó a la ahora quejosa la devolución del fondo de vivienda abonado a su cuenta, en los términos previstos en los artículos 29, segundo párrafo, y Décimo Transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa<sup>5</sup> (fojas 1 a 5 del expediente \*\*\*\*\*)*

<sup>5</sup> Ambas normas legales establecen lo siguiente:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*“La demanda se admitió a trámite en proveído de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, con la que se ordenó correr traslado a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, quien dio contestación por conducto de su Director General y ofreció las pruebas pertinentes a su defensa (fojas 16 y 21 a 98 ibídem).*

*“El treinta de noviembre de dos mil dieciséis, la Sala Regional Zona Centro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, con sede en Culiacán, dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada; de consiguiente, por constituir una pretensión procesal de la actora, condenó a la autoridad demandada a la devolución de las aportaciones señaladas en el párrafo segundo del artículo 29 de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa (fojas 106 a 114 ibídem).*

*“La autoridad demandada interpuso recurso de revisión en contra de dicha sentencia, que se radicó ante la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, bajo expediente número \*\*\*\*\*, mismo que fue resuelto en resolución de primero de septiembre de dos mil diecisiete, mediante la cual revocó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de nulidad (fojas 19 a 30 del tomo de revisión \*\*\*\*\*).*

*“Ahora bien, el Pleno en Materia Administrativa de este Decimosegundo Circuito resolvió la contradicción de tesis 2/2014<sup>6</sup>, en que estableció las consideraciones torales siguientes:*

*“**CUARTO.-** Este Pleno de Circuito considera que respecto del problema jurídico planteado, debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio que a continuación se desarrolla:*

*“[...]*

---

**Artículo 29.-** El ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.

Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.

**ARTÍCULO DÉCIMO.-** Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieren para el funcionamiento del propio Instituto.

<sup>6</sup> Contradicción de tesis 2/2014. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, en apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito (actualmente Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito), y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito (actualmente Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito). 30 de junio de 2015. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Mario Galindo Arizmendi, Miguel Ángel Rodríguez Torres, Jorge Pérez Cerón, Jesús Enrique Flores González e Irineo Lizárraga Velarde. Ponente: Mario Galindo Arizmendi. Secretario: José Noé Egure Yáñez.

*“Pues bien, lo hasta aquí expuesto permite definir los principios rectores, a saber:*

***“1. Las pensiones pertenecen a la materia administrativa, pues si bien enmarcan dentro de las prestaciones de seguridad social y que derivan de la antigüedad en una relación de trabajo, lo cierto es que la relación laboral respectiva no se extiende después de concedida la pensión solicitada, ya que precisamente, la pensión se traduce en las prestaciones en dinero otorgadas al trabajador, con el fin de permitir su subsistencia, o bien, de sus derechohabientes, después de concluido el vínculo de trabajo.***

***“2. El no pago de la pensión (consecuencia directa de su incorrecta cuantificación), constituye un acto negativo (no pago) con efectos positivos, que se traduce en la privación del ejercicio del derecho de disfrutar de la pensión de forma completa, es decir, correctamente cuantificada; inclusive, en virtud de esa negativa, la autoridad actúa en forma positiva afectando la esfera jurídica del quejoso. Luego, es claro que el acto reclamado se asemeja por su forma de expresión a una negativa simple; sin embargo, por sus efectos se deduce que en realidad tiene naturaleza positiva y como tal debe tratarse.***

***“Con base en los precisados principios, es jurídico concluir que la negativa del pago de bono de pensión reclamada al Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, corresponde a la materia administrativa, toda vez que para la procedencia del pago de dicho bono, es menester que culmine la relación de trabajo, ya sea mediante el otorgamiento de la pensión, o en su caso, cuando no se alcanzan los años de cotización, por medio de la solicitud del trabajador para que se le entregue el saldo de su cuenta individual en un solo pago.***

***“Además, en el caso, la cuestión atinente a la negativa de pago del bono de pensión, no se refiere a si se tiene el derecho a la entrega de los recursos que conforman la cuenta individual del quejoso, sino a la omisión de enterar el importe correspondiente al bono de pensión por parte de la entidad empleadora (foja 50).***

***“Por tanto, en relación al primer supuesto para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo (el origen material y la finalidad del acto respectivo), se arriba a la convicción de que la negativa del pago de bono de pensión, ocasionada por la omisión de la parte empleadora (Gobierno del Estado de Sinaloa) de enterar al Instituto de Pensiones del Estado, la cantidad correspondiente a dicho bono, si bien tiene como origen una relación de trabajo, lo cierto es que la misma concluyó y, por tanto, se enmarca en el ámbito del***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**derecho administrativo, donde se constituye una nueva relación entre autoridad (Instituto de Pensiones) y gobernado, porque este organismo público puede crear, modificar o extinguir ante sí y por sí la situación jurídica del pensionado, de acuerdo con lo establecido en el criterio jurisprudencial invocado en líneas que anteceden.**

*“De tal suerte, que si, como se estableció, la negativa de pago del bono de pensión emitida por el Instituto de Pensiones, tiene su origen en la omisión del Gobierno del Estado de Sinaloa, para enterar a dicho instituto el monto constitutivo de dicho monto; entonces, entre este último y el pensionado (trabajador) también se actualiza una relación de supra a subordinación (segundo supuesto, el carácter de la relación jurídica entre los sujetos), ya que, no obstante que el numeral antes transcrito lo obligaba a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad. Máxime, porque como se vio, el Instituto de Pensiones carece de facultades para obligarlo a realizar el entero correspondiente.*

*“Cierto, aunque la aludida resolución la motivó la petición del actor del juicio de origen, la omisión en que incurrió el Gobernador del Estado de Sinaloa, fue emitida como una facultad potestativa, ya que conforme con el artículo 20 de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, el actor de referencia, en caso de no reunir los requisitos de edad o años cotizados, tuvo derecho de retirar el saldo de su cuenta individual, que es de su propiedad; en tanto que, el gobernador del Estado, al respecto, tuvo la facultad de crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica; empero, se reitera, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la esfera de derechos del actor, de tal forma, que se actualiza el tercer supuesto para verificar la existencia de un acto de autoridad (el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular).*

*“Sobre esas bases, en el caso concreto, el Gobernador del Estado de Sinaloa, compareció al juicio de origen con el carácter de tercero interesado; empero, se le condenó para que enterara la cantidad correspondiente al bono de pensión reclamado en dicho juicio de nulidad, por haber sido empleador de la parte accionante.*

*“Por tanto, si ahora pretende que la determinación impugnada de nulidad prevalezca (negativa de pago respecto de la solicitud para retirar en una sola exhibición el saldo de su*

*cuenta individual), a fin de no enterar el importe correspondiente al citado bono de pensión, es inconcuso que actúa, no como una persona moral pública respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentra en un plano de igualdad, sino como autoridad en un acto de naturaleza administrativa (el no pago del bono de pensión), ya que acorde con los lineamientos y consideraciones previamente transcritas, lo relativo a la pensión no constituye una prestación de tipo laboral como el salario, las vacaciones, el aguinaldo, los vales de despensa, la habitación, los bonos de productividad, etcétera, que se otorgan durante la vigencia de la relación de trabajo, sino que se proporciona después de ella, por los motivos especificados por la ley y bajo el cumplimiento estricto de requisitos legales.*

***“Así, la negativa de entrega del bono de pensión y la omisión de enterar el importe correspondiente a dicho bono, que el Gobernador del Estado de Sinaloa pretende que subsistan, son actos de naturaleza administrativa y provenientes de autoridad.***

*“Sirve de apoyo a lo anterior, en aplicación analógica, la jurisprudencia 2a./J. 111/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 326, del Tomo XXII, septiembre de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:*

***"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD-Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del estatuto orgánico del propio instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consenso o de acudir previamente a los tribunales. Por tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables optativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la ley orgánica del tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. En esta tesitura, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: 'INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.', para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva."*

*"Por consiguiente, a pesar de que el artículo 7o. de la Ley de Amparo en vigor, permite a las personas morales públicas que hagan uso del juicio de garantías "... cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares ..."; lo cierto es que tal precepto limita dicho medio extraordinario de defensa a los casos en que las personas morales públicas se vean afectadas en su patrimonio por una norma, acto u omisión, respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los gobernados, es decir, que no actúen provistas de su ius imperium, pues no debe perderse de vista que la institución del juicio de amparo se creó con el objeto de salvaguardar los derechos humanos y las garantías individuales de los gobernados, frente a los desvíos de poder público, ya que en hipótesis contraria sería tanto como autorizar que el poder público impugnara un acto del propio poder, lo que sería inconcebible dado que a éste sólo le están reservados los medios de defensa ordinarios establecidos en las leyes de la materia.*

*"Luego, si se toma en cuenta que, por su naturaleza, el juicio de amparo fue creado como un medio extraordinario de defensa a favor de los gobernados frente a las autoridades que violenten en su perjuicio el orden constitucional, y no para que*

*las autoridades defiendan los actos que emitan con tal carácter (autoridad).*

*“Entonces, el solicitante del juicio de amparo Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, no puede dolerse de supuestas violaciones a sus garantías, puesto que no es titular de las mismas, máxime que, se reitera, compareció ante la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo, promoviendo recurso de revisión, tratando que prevaleciera la resolución cuya nulidad demandó la enjuiciante, a saber, la negativa de pago respecto de la solicitud para retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual, que comprende, entre otros conceptos, el importe del bono de pensión; amén de que esa negativa de pago nació del actuar omisivo de la autoridad quejosa, por lo que no puede pretender defender intereses patrimoniales como persona de derecho privado.*

*“Con mayor razón porque, como se analizó, si el artículo vigésimo noveno transitorio de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, establece como obligación de la autoridad recurrente, crear un fondo de reserva para garantizar el pago del citado bono de pensión; entonces, los actos u omisiones relativos a la entrega de tal bono, son en carácter de autoridad y no de particular, en tanto no pueden considerarse realizados en un plano de coordinación o igualdad con los particulares; por lo que se descarta la posibilidad de que haya actuado como persona moral oficial en defensa de intereses particulares, so pretexto de que se trata de su patrimonio.*

*“En este contexto de ideas, se concluye que la autoridad promovente Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, carece de legitimación procesal activa para promover el juicio de amparo en los supuestos previamente destacados.*

*“En las relatadas condiciones, con fundamento en el artículo 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:”*

*“De la anterior ejecutoria derivó la jurisprudencia PC.XII.A. J/3 A (10a.) de rubro, texto y datos de identificación siguientes:*

*“Época: Décima Época*

*“Registro: 2010100*

*“Instancia: Plenos de Circuito*

*“Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*“Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la*

*“Federación*

*“Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III*

*“Materia(s): Común*

*“Tesis: PC.XII.A. J/3 A (10a.)*

*“Página: 2777*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**“LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉSTA EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, EN EL QUE SE LE CONDENA A ENTERAR AL INSTITUTO DE PENSIONES DE ESA ENTIDAD EL IMPORTE CORRESPONDIENTE A UN BONO DE PENSIÓN.** Conforme al artículo 7o. de la Ley de Amparo la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier otra persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, acto u omisión, los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. En ese tenor, la negativa del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa de enterar el importe correspondiente al bono de pensión, previsto en los artículos vigésimo noveno y trigésimo transitorios de la Ley de Pensiones para esa entidad, publicada el 30 de marzo de 2009 en el Periódico Oficial local, es un acto en el que el Gobernador Constitucional del Estado actúa como autoridad, pues no obstante que, de acuerdo con el primero de los numerales citados, está obligado a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad; por tanto, la relación entre dicho titular del Poder Ejecutivo Estatal y el actor del juicio de nulidad es de supra a subordinación; de manera que, al pretender defender tal acto de autoridad, el citado promovente no tiene legitimación para incoar la acción constitucional.”

“Las consideraciones y el criterios antes destacados son orientadores para establecer que, como lo refiere la promotora del presente juicio de amparo, la acción de nulidad entablada por el actora jubilada es de naturaleza administrativa y tiene como origen una relación de supra a subordinación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, quien fue condenado en la sentencia de primera instancia a la devolución del fondo abonado a la cuenta de vivienda de la actora, cuyo derecho lo hizo depender de lo que previenen los artículos 29, segundo párrafo, y Décimo Transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, que establecen, por un lado, la obligación del Ejecutivo Estatal de entregar al Instituto de referencia como aportación un cinco por ciento sobre el sueldo base de los

*trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas, y por otra, el derecho de los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, de recibir de dicho Instituto la devolución de esos fondos de vivienda.*

*“Lo que significa que la relación en ese juicio entre la actora y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa no es de trabajo, pues aunque aquella prestó sus servicios al Estado de Sinaloa en el ramo de la educación, la relación actual que guarda con el citado Instituto es de jubilada, esto es, administrativa, de supra a subordinación, en la que dicha gobernada se somete al imperio del Instituto de referencia, quien ante él adquiere el carácter de autoridad, ya que puede crear, modificar o extinguir ante sí o por sí la situación jurídica del pensionista en general<sup>7</sup>.*

*“Cabe agregar, que en similares términos se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió el conflicto competencial 89/2017, suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito, el veintiuno de junio de dos mil diecisiete, pues al respecto determinó:*

*“...24. De lo anterior, se advierte que en los preceptos impugnados se regula el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a la devolución de las mismas en caso de baja del servicio.*

*“25. En ese sentido, si lo que en la especie reclamaron los quejosos es la entrada en vigor de la Ley del Instituto de*

---

<sup>7</sup> Véase la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 412/2009, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, de la que derivó la jurisprudencia de rubro, texto y datos de localización siguientes: “PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN. Si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica se otorga a favor del trabajador o de su derechohabiente y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden acorde con la norma aplicable; de ahí que la competencia para conocer del juicio en que se reclama su indebida cuantificación se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León”. (Época: Novena Época. Registro: 165492. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Enero de 2010. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 3/2010. Página: 282).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias, resulta evidente que dichos actos son de naturaleza administrativa.

“26. Debido a que esos artículos regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido instituto a sus afiliados, **cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye nueva relación de naturaleza administrativa.**

“27. Además, es importante mencionar que los preceptos legales que se impugnan con motivo de su entrada en vigor modificaron la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias que realizan al instituto de crédito citado como afiliados, con lo cual aducen se les aplicará un descuento mayor, lo que **corrobora su naturaleza administrativa, pues regulan las aportaciones del afiliado al referido instituto sin que con ello se cuestionen derechos laborales.**

“28. **Máxime que los quejosos se ostentan como jubilados, lo que conlleva considerar, que si bien esa calidad derivó de la relación de trabajo establecida entre ellos y la dependencia en que laboraron, dichos quejosos ya no son trabajadores en activo, sino que su relación laboral pasó a segundo término, surgiendo una nueva relación entre el beneficiario y el instituto de crédito, la cual es de naturaleza administrativa...**”

“Conflicto competencial que el Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido y de manera ininterrumpida que a los conflictos competenciales números 140/2017, 80/2017, 91/2017 y 104/2017, de los que derivó la Jurisprudencia 2ª./J. 149/2017, de rubro, texto y datos de localización siguientes:

**“INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA,**

**CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.** Cuando se impugnan los preceptos legales que regulan el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a su devolución en caso de baja del servicio, la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia del juicio de amparo o de la resolución del incidente de suspensión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, debido a que regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido Instituto a sus afiliados, **cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa.**” (Época: Décima Época, Registro: 2015376, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 149/2017 (10a.), Página: 654).

“Por lo demás, cabe señalar que no resulta aplicable en la especie la Jurisprudencia 2ª./J. 144/2005 de rubro: **“INFONAVIT. CUANDO A ESTE ÓRGANO FEDERAL SE LE DEMANDA LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS APORTADOS A LA SUBCUENTA DE VIVIENDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY QUE LO REGULA, LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA LITIS SE SURTE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, PORQUE DICHA PRESTACIÓN ES PRINCIPAL.**” en que medularmente se apoyó la autoridad responsable en la resolución reclamada, misma que derivó de la contradicción de tesis 145/2005, en principio, porque la contradicción no se da entre un autoridad administrativa y una autoridad laboral, sino entre Juntas Federal y Local de Conciliación y Arbitraje. Además, los puntos de contradicción no se ocuparon de elucidar lo relativo a la naturaleza de la relación cuando la acción la ejerce un trabajador **como jubilado.**

“En efecto, en la referida contradicción de tesis, los puntos de debate se circunscribieron a:

“1) Determinar si cuando se demanda del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la autorización de la transferencia electrónica de los recursos aportados a la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*subcuenta de vivienda, dicha prestación tiene el carácter de principal o accesoria; y,*

*“2) Determinar si la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de las demandas promovidas en contra de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuando se reclame la devolución de las cantidades aportadas a la cuenta individual, incluidas las de la subcuenta de vivienda, o bien, si dicha competencia se surte a favor de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.*

*“Incluso, del texto de la Jurisprudencia 2ª./J. 144/2005, se desprende que tiene como sustento la diversa 2ª./J 46/95, en la que se determina que si bien es verdad que conforme a lo dispuesto en los artículos [123, Apartado "A", fracción XXXI, inciso b\), subinciso 1, de la Constitución General de la República](#) y [527, fracción II, inciso 1, de la Ley Federal del Trabajo](#), la aplicación de las disposiciones de trabajo corresponde a las autoridades federales cuando se demanda laboralmente al Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que es una empresa administrada en forma descentralizada por el gobierno federal, también es verdad que dicho supuesto únicamente se surte en aquellas hipótesis en que se le demanda el cumplimiento de alguna acción principal, entendiendo por ésta la que pueda consistir en una afectación a su patrimonio, como cuando se le reclama el pago de indemnizaciones, pensiones, servicios, asistencias médicas, quirúrgicas o farmacéuticas, subsidios, ayudas y en fin, todas aquellas prestaciones susceptibles de disminuir su patrimonio, pero si sólo se le demanda la inscripción al régimen del seguro social, al mismo tiempo que se demandan otras prestaciones de un patrón y en este aspecto no se está en ninguna de las situaciones excepcionales de los preceptos mencionados, serán competentes las autoridades jurisdiccionales locales.*

*“Corolario de lo anterior, procede conceder el amparo para los efectos siguientes:*

*“1. Que la autoridad responsable Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, deje insubsistente la resolución reclamada.*

*“2. En su lugar, emita otra en la que considere que el juicio de origen debe resolverse en la vía administrativa, resolviendo con plenitud de jurisdicción, lo que en derecho corresponda...”*

**CUARTO. Existencia de la Contradicción.** Este Pleno de Circuito estima que sí existe la discrepancia de criterios denunciada.

De los antecedentes reseñados se advierte que ambos Tribunales Colegiados realizaron un pronunciamiento sobre el mismo tema, llegando a conclusiones divergentes.

Como se advierte de las transcripciones hechas en el considerando anterior, en los casos que analizaron los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se presentan los hechos comunes siguientes:

- Que la parte quejosa, en los juicios de origen, en su carácter de jubilados del Sistema de la Educación del Estado de Sinaloa, demandaron a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, por la nulidad de la resolución en que negó la devolución de las aportaciones (5% sobre el sueldo base de los trabajadores), realizadas por el Ejecutivo Estatal al fondo para la construcción de vivienda, al considerar que se emitió en contravención de los artículos 29, segundo párrafo, y Décimo Transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

- Que la demanda fue admitida por la Sala Regional Zona Centro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, con sede en Culiacán, quien dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada.

- Que la autoridad demandada en el juicio de origen interpuso recurso de revisión en contra de dicha sentencia, de la cual conoció la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, quien al resolver revocó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de nulidad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- Al resolver los asuntos, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, determinó sobreseer en el juicio, porque advirtió que de las manifestaciones expresadas por la parte actora en el escrito de demanda y de las pruebas documentales, tenía el carácter de jubilada de la administración pública, del Servicio del Estado de Sinaloa en el ramo Educativo y por tanto, se rige por la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

- Asimismo enfatizó que la prestación de seguridad social solicitada en devolución, a las que, como trabajador del ramo de educación, podría tener derecho, en términos de la Ley antes citada, es una prestación que deriva como consecuencia directa de la relación entre el trabajador y el organismo asegurador Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, y por tanto, que la aportación para vivienda realizada por el poder ejecutivo del Estado, fue otorgada en el momento en que los trabajadores se encontraban a su servicio, esto es, cuando existía la relación laboral, entre el hoy pensionado y el Instituto, por lo que consideró que, la prestación que el actor solicita en devolución a la autoridad demandada, deriva de un derecho laboral de los trabajadores que prestaban sus servicios al sistema educativo estatal y la relación de trabajo siempre se desarrolló bajo el régimen del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al resolver, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, determinó que la acción de nulidad entablada por la actora jubilada es de naturaleza administrativa y tiene como origen una relación de

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

supra a subordinación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, quien fue condenado en la sentencia de primera instancia a la devolución del fondo abonado a la cuenta de vivienda de la actora, cuyo derecho lo hizo depender de lo que previenen los artículos 29, segundo párrafo, y Décimo Transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, que establecen, por un lado, la obligación del Ejecutivo Estatal de entregar al Instituto de referencia como aportación un cinco por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas, y por otra, el derecho de los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, de recibir de dicho Instituto la devolución de esos fondos de vivienda.

En ese sentido, dicho órgano colegiado argumentó que, lo que significa que la relación en ese juicio entre la actora y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa no es de trabajo, pues aunque aquella prestó sus servicios al Estado de Sinaloa en el ramo de la educación, la relación actual que guarda con el citado Instituto es de jubilada, esto es, administrativa, de supra a subordinación, en la que dicha gobernada se somete al imperio del Instituto de referencia, quien ante él adquiere el carácter de autoridad, ya que puede crear, modificar o extinguir ante sí o por sí la situación jurídica del pensionista en general.

Determinación que apoyó en las jurisprudencias P.C. XII. A. J/3 A (10a.), de este Pleno en Materia Administrativa del Décimo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Segundo Circuito y 2a./J. 149/2017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros:

“LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉSTA EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, EN EL QUE SE LE CONDENA A ENTERAR AL INSTITUTO DE PENSIONES DE ESA ENTIDAD EL IMPORTE CORRESPONDIENTE A UN BONO DE PENSIÓN.”

“INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO”.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el respectivo juicio de amparo directo, determinó que el fondo de vivienda cuya devolución es la materia del juicio de origen, es un derecho de seguridad social que se enmarca dentro del ámbito laboral, precisamente al constituir una prestación de previsión social que deriva de un derecho de esa naturaleza desde su concepción constitucional; y por ende, que las controversias que se susciten respecto de la negativa a devolver los aludidos fondos, deben dilucidarse ante el Tribunal Local de Conciliación y

Arbitraje del Estado, es decir, mediante un procedimiento en la vía laboral.

Por tanto, toda controversia que derive de una relación de trabajo o todo trámite administrativo que apunte a la preservación del referido derecho, quedará enmarcado en los objetivos del derecho del trabajo y, por consecuencia, constituirá la materia que debe conocer un tribunal jurisdiccional en materia laboral, en el caso, el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, bajo los principios rectores del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, pues en ellos estará a discusión un derecho consagrado por la Constitución y regulado por la ley secundaria en favor de los trabajadores.

Determinación que apoyo en las jurisprudencias de rubros siguientes: “ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J.180/2012 (10a). (\*)]”; “COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA Y SUS TRABAJADORES, CORRESPONDE AL TRIBUNAL LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.”; “COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.”; “SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. ES COMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE PRECEPTOS LEGALES QUE REGULEN EL PAGO Y DEVOLUCIÓN DEL SALDO CORRESPONDIENTE A LAS APORTACIONES DEL FONDO DE LAS SUBCUENTAS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, Y DE VIVIENDA.” y, “COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE”.

Lo anterior pone de manifiesto que el punto de contradicción consiste en determinar si los juicios en que se demande al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, la resolución que niega devolver a un pensionado las aportaciones acumuladas en el fondo de vivienda, es de naturaleza laboral, en virtud de que ese derecho deriva directa e inmediatamente del artículo 123, apartado b, fracción XI, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por existir remisión expresa de la ley local aplicable que faculta al tribunal local de conciliación y arbitraje para conocer de ese tipo de controversias; o bien, si tales juicios deben resolverse en la vía administrativa en virtud, que si

bien es cierto las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el referido instituto, constituye una nueva relación de naturaleza administrativa que puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado.

En tales condiciones, queda configurada la divergencia de criterios porque al pronunciarse sobre un mismo tópico jurídico, los tribunales colegiados contendientes arribaron a conclusiones opuestas. Por tanto, en aras del principio de certeza y seguridad jurídica, se procede a dilucidar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Cabe destacar, que no pasa inadvertido el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en el que resolvió el juicio de amparo Directo 305/2018 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito (auxiliar 919/2018), determinando que la acción de nulidad contra la negativa de devolución del fondo de vivienda, instada por un jubilado es de naturaleza administrativa.

Sin embargo, resulta innecesario involucrar esa determinación en la presente contradicción, toda vez que, el criterio adoptado por el Tribunal Colegiado Auxiliar, es similar al que adoptó el Tribunal Colegiado Auxiliado (Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, con residencia en esta ciudad de Mazatlán).

**QUINTO. Estudio.** Este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito determina que el criterio que debe



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

prevalecer con el carácter de jurisprudencia, es el que se sustenta en la presente sentencia.

En efecto, en primer término debe destacarse lo que estatuye el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo inciso f) de la fracción XI, prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.**

**El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:”**

**“(…)”**

**B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:”**

**“(…)”**

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

**“(…)”**

**f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.**

**Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;”**

“(...)”

Del precepto constitucional parcialmente reproducido, se desprende que consagra aspectos de seguridad y previsión social a favor de los trabajadores, entre ellos, el derecho a obtener, con cargo al patrón, una habitación cómoda e higiénica, para lo cual el patrón cumplirá con esa obligación mediante las aportaciones que haga a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos para adquirir en propiedad habitaciones o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

De lo anterior, se colige que en la Constitución Federal se instituyó en favor de los trabajadores el derecho de previsión social, que en el caso concreto, se traduce en el de obtener por parte del patrón habitaciones cómodas e higiénicas, el cual constituye a su vez, una obligación por parte del patrón para otorgarlo; deber que asume al entregar aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; por ende, tal Derecho constitucional que por tener el carácter de previsión social, se creó para su destino (manejo, administración, aplicación y en su caso entrega), una institución con el fin de hacer más eficiente la recaudación de aportaciones patronales y su transmisión a los trabajadores, cumpliendo con los objetivos para los que fue creado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, resulta pertinente transcribir los artículos 29, párrafo segundo y décimo transitorio, de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, que establecen lo siguiente:

*“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.*

***Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.”***

*“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”*

De los preceptos legales transcritos, se obtiene la prerrogativa de la que gozan los trabajadores del sistema de la educación del Estado de Sinaloa, como consecuencia directa de la existencia de una relación de trabajo.

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

La cual consiste básicamente en la aportación que realiza el Ejecutivo al Instituto (5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio), para ser invertido en la construcción de viviendas.

Aportación que los trabajadores con diez años o más de servicios (del sistema educativo de la Educación del Estado de Sinaloa), computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución, conforme a la prestación realizada por la junta directiva del propio Instituto, con base en los estudios actuariales que se realicen cada tres años.

Establecida la prerrogativa en comento, es menester determinar si la negativa de devolución de esas aportaciones debe considerarse como un acto de naturaleza administrativa, o bien, si debe resolverse a través de una instancia de naturaleza laboral.

Para ello, se estima importante destacar la naturaleza de la relación conforme a la cual se genera ese derecho.

En principio, debe destacarse que los trabajadores que prestan sus servicios a Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, ante ese mismo organismo obtienen el derecho a la jubilación como consecuencia del tiempo laborado.

Asimismo, cabe destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 130/2016, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, Décima Época, Materias Constitucional y Laboral, página 1006, registro 2012980, de rubro y texto:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)].** La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los 'Estados y sus trabajadores' se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto 'Estado' como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial."

Determinó que las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del indicado organismo, se rigen por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en concordancia con lo dispuesto en sus artículos 1, 2, 3, 4 y 18. Este último numeral dispone lo siguiente:

**"Artículo 18. Las relaciones laborales establecidas entre esta dependencia y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto**

***en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en su título noveno, capítulo segundo, relativo a las condiciones generales de trabajo."***

Del texto legal transcrito, se advierte que hace remisión expresa en cuanto a la legislación aplicable para ese tipo de trabajadores, lo cual debe entenderse desde la creación del organismo.

Ahora bien, una vez determinada la legislación aplicable a la relación de trabajo de los trabajadores ante el referido organismo, es importante analizar el artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que dispone:

*"ARTÍCULO 113. Corresponde al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas."*

De la interpretación literal de tal disposición, se obtiene que los conflictos suscitados entre una entidad pública y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas, serán competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje.

Lo cual no acontece con el personal jubilado, ya que si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

trabajo establecida entre los trabajadores y la dependencia u organismo en la cual haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el instituto citado es una nueva relación de naturaleza administrativa, la cual es de supra a subordinación, en la que el interesado como gobernado se somete al imperio del instituto de referencia, quien ante él adquiere el carácter de autoridad, pues como se analizará en párrafos subsecuentes puede crear, modificar o extinguir ante sí o por sí la situación jurídica del pensionado; luego, es obvio que la relación laboral respectiva no se extiende después de concedida la pensión solicitada.

Ahora bien, una vez delimitado que las relaciones de trabajo del organismo denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, con los jubilados de ese organismo es de naturaleza administrativa, se estima importante examinar el origen de la controversia de los juicios que fallaron los Tribunales Colegiados contendientes.

Así, los artículos 1, 4, fracción IV, 101, fracción II, 29, párrafo segundo, 30 y décimo transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, establecen lo siguiente:

*“Artículo 1o. Se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos que establece esta Ley.*

*El domicilio del Instituto será la ciudad de Culiacán Rosales, y podrá establecer dependencias en cualquier otro lugar del Estado.*

*“Artículo 4o. El Instituto proporcionará con carácter de obligatorias, las siguientes prestaciones:”*

*“(...)”*

*IV. Créditos para la adquisición de casas, o terrenos para su construcción, destinados a la habitación familiar del trabajador;”*

*“(...)”*

*“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.*

*Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.*

*“Artículo 30. El Ejecutivo del Estado hará entrega quincenal al Instituto, del monto de las cantidades estimadas por concepto de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 24 y 29. También entregará quincenalmente el importe de los descuentos que el Instituto ordene que se hagan a los trabajadores por adeudos derivados de la aplicación de esta ley.*

*“Artículo 101. El patrimonio del Instituto lo constituirá:*

*“(...)”*

*“II. Las aportaciones que haga el Estado;*

*“(...)”*

*“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”*

*Énfasis añadido.*

De las disposiciones legales transcritas, se obtiene que conforme a la legislación local se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

Asimismo, que el patrimonio de dicho Instituto se constituye, en lo que aquí interesa, con las aportaciones que realiza el Estado, las cuotas de los trabajadores y pensionistas, los intereses con cargo a los trabajadores derivados de préstamos, etcétera, los cuales son enterados por el Estado, quien es el encargado, además, de ejecutar los descuentos de las aportaciones obligatorias de los trabajadores y las que el Instituto ordene en aplicación de dicha ley. Todo lo cual se entrega quincenalmente al Instituto.

En este sentido, el Ejecutivo de la entidad federativa está obligado a cubrir como aportación el 12% sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores y una aportación de un 5% sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio para ser invertido en la construcción de viviendas.

Hasta aquí no se genera duda alguna, en el sentido de que si el titular del Ejecutivo, estando vigente la relación laboral con un

trabajador de la educación, incumple con la obligación de aportar ese 5% para ser invertido en la construcción de viviendas y el empleado demanda su cumplimiento la vía procedente es la laboral, empero, cabe precisar que la naturaleza de la prestación no está en tela de juicio en la presente contradicción.

En efecto, el problema se origina con lo establecido en el texto del artículo Décimo Transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, el cual dispone que los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos constituidos con esa aportación del 5%.

Hipótesis la anterior, que fue la que generó la discrepancia de los criterios que contienden en la presente contradicción de tesis.

Entonces, cuando el beneficiario ejerce el derecho al reintegro de ese 5% y el Instituto se niega a devolverlo o existe alguna controversia, surge la pregunta de qué órgano jurisdiccional, de acuerdo con su especialidad, es el encargado de dirimir dicha cuestión: si aquellos de materia de trabajo o administrativa.

Pues se trata de un tema que, sin duda, trasciende a la naturaleza de la prestación, si partimos de la premisa de que el problema jurídico no radica ya en la integración del fondo de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

vivienda, sino en la negativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa de devolver el 5% de ese fondo a su legítimo titular.

Cabe acotar que, ordinariamente, la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es suigeneris, pues aunque se equipara a la laboral, no puede confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase de acto jurídico que genera la relación, ya que tanto el nombramiento como su inclusión en listas de raya, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales fijadas de antemano en cuanto al tipo de puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la protección de seguridad social y otros conceptos.<sup>8</sup>

Así, por regla general, la relación laboral burocrática surge de la prestación de servicios personales a una entidad pública mediante nombramiento o inclusión en las listas de raya.<sup>9</sup>

Empero, al producirse el acontecimiento que condiciona la terminación de la relación de trabajo, se extinguen las

---

<sup>8</sup> Así lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/98, de rubro: **“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES.”** (Época: Novena Época. Registro: 195426. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Octubre de 1998. Materia(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 76/98. Página: 568)

<sup>9</sup> La Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, para sus efectos entiende por trabajador, a toda persona que preste sus servicios al Estado en el Ramo de Educación miembro del Sindicato de Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, mediante nombramiento expedido por los titulares que tienen facultades al efecto, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en el presupuesto respectivo.

obligaciones de prestar el servicio personal y de pagar el sueldo y demás obligaciones laborales y de seguridad social.

La terminación puede obedecer a varias causas. Algunas son previsibles y se pueden haber determinado desde el momento en que se constituyó la relación, otras son naturales (incapacidad, muerte del trabajador) y, por último, la terminación puede ser el resultado de una decisión unilateral o de un acuerdo entre las partes.<sup>10</sup>

Hasta aquí no existe duda de que todas las controversias derivadas de los derechos y obligaciones entre empleador y empleado, surgidos durante la relación laboral o en el tiempo en que estuvo vigente, deben ser del conocimiento de los órganos jurisdiccionales especializados en materia de trabajo.

Ahora, de la interpretación sistemática del artículo décimo transitorio, en concordancia con el diverso 29, ambos de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, antes transcritos, se advierte que el derecho de los trabajadores a la devolución surge, precisamente, cuando concluyó la relación laboral.

Es así, porque mientras subsiste ese vínculo jurídico, el ejecutivo está obligado a entregar quincenalmente, como aportación, un 5% sobre el sueldo base de los trabajadores para ser invertidos en la construcción de viviendas, las que se podrán

---

<sup>10</sup> De Buen, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo II, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p 601



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

enajenar por medio de contrato de compra venta a plazo con garantía hipotecaria o con reserva de dominio.

Sobre esa base, debe convenirse en que el órgano jurisdiccional competente para dirimir los conflictos surgidos entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, y los ex-trabajadores que soliciten la devolución de los fondos constituidos con la aportación que del 5% sobre el sueldo base de los trabajadores efectúa el Ejecutivo Local, es el especializado en materia administrativa, ya que si bien tuvo como fuente la relación laboral, concluida ésta surge una nueva relación entre el citado Instituto y el beneficiario, la cual es de naturaleza administrativa, toda vez que no se relaciona inmediata y directamente con los derechos y obligaciones derivados del nombramiento, adquiridos entre el Estado como patrón y el servidor público como trabajador, sino con los emanados de la ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, organismo que recibe, administra, invierte y aplica dichos recursos para cumplir con sus fines.

Tan es así que las devoluciones no operan en automático, sino que, para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones. Estudios actuariales que, en caso de ser controvertidos, escapan de la materia laboral, pues son emitidos de manera unilateral por parte del Instituto.

Así es, una de las características de los actos administrativos es que las autoridades los realicen de manera unilateral y con plenas facultades, lo cual acontece en la especie, dado que conforme a lo dispuesto en el artículo décimo transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación para el Estado de Sinaloa, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, tiene plenas facultades para realizar los estudios actuariales y la programación de devolución de fondos.

En ese contexto, si bien el fondo de vivienda es una prestación que se constituyó durante la vigencia del vínculo de trabajo, la naturaleza de la prestación no trasciende -se insiste- a la nueva relación surgida a partir de la culminación de la relación laboral entre el Instituto y el beneficiario, menos aún a la decisión unilateral de dicho organismo autónomo de no devolver la aportación del 5%.

Máxime, que el problema jurídico a resolver por el órgano jurisdiccional competente (el especializado en materia administrativa) es si el ex-trabajador tiene derecho a que se le devuelva ese 5% que, en su momento, aportó el Ejecutivo, considerando el estado financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, cuenta habida que lo que se debe cuidar, para efectos de la devolución, es que el referido organismo descentralizado no se descapitalice y, en esa medida, pueda cumplir con los fines que motivaron su creación.



Además, este Pleno en Materia Administrativa de este Decimosegundo Circuito resolvió la contradicción de tesis 2/2014<sup>11</sup>, en que estableció las consideraciones torales siguientes:

**“CUARTO.-** Este Pleno de Circuito considera que respecto del problema jurídico planteado, debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio que a continuación se desarrolla:

[...]

“Pues bien, lo hasta aquí expuesto permite definir los principios rectores, a saber:

**“1. Las pensiones pertenecen a la materia administrativa, pues si bien enmarcan dentro de las prestaciones de seguridad social y que derivan de la antigüedad en una relación de trabajo, lo cierto es que la relación laboral respectiva no se extiende después de concedida la pensión solicitada, ya que precisamente, la pensión se traduce en las prestaciones en dinero otorgadas al trabajador, con el fin de permitir su subsistencia, o bien, de sus derechohabientes, después de concluido el vínculo de trabajo.**

**“2. El no pago de la pensión (consecuencia directa de su incorrecta cuantificación), constituye un acto negativo (no pago) con efectos positivos, que se traduce en la privación del ejercicio del derecho de disfrutar de la pensión de forma completa, es decir, correctamente cuantificada; inclusive, en virtud de esa negativa, la autoridad actúa en forma positiva afectando la esfera jurídica del quejoso. Luego, es claro que el acto reclamado se asemeja por su forma de expresión a una negativa simple; sin embargo, por sus efectos se deduce que en realidad tiene naturaleza positiva y como tal debe tratarse.**

**“Con base en los precisados principios, es jurídico concluir que la negativa del pago de bono de pensión reclamada al Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, corresponde a la materia administrativa, toda vez que para la procedencia del pago de dicho bono, es menester que culmine la relación de trabajo, ya sea mediante el otorgamiento de la pensión, o en su caso, cuando no se alcanzan los años de cotización,**

<sup>11</sup> Contradicción de tesis 2/2014. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, en apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito (actualmente Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito), y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito (actualmente Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito). 30 de junio de 2015. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Mario Galindo Arizmendi, Miguel Ángel Rodríguez Torres, Jorge Pérez Cerón, Jesús Enrique Flores González e Irineo Lizárraga Velarde. Ponente: Mario Galindo Arizmendi. Secretario: José Noé Egre Yáñez.

**por medio de la solicitud del trabajador para que se le entregue el saldo de su cuenta individual en un solo pago.**

**“Además, en el caso, la cuestión atinente a la negativa de pago del bono de pensión, no se refiere a si se tiene el derecho a la entrega de los recursos que conforman la cuenta individual del quejoso, sino a la omisión de enterar el importe correspondiente al bono de pensión por parte de la entidad empleadora (foja 50).**

**“Por tanto, en relación al primer supuesto para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo (el origen material y la finalidad del acto respectivo), se arriba a la convicción de que la negativa del pago de bono de pensión, ocasionada por la omisión de la parte empleadora (Gobierno del Estado de Sinaloa) de enterar al Instituto de Pensiones del Estado, la cantidad correspondiente a dicho bono, si bien tiene como origen una relación de trabajo, lo cierto es que la misma concluyó y, por tanto, se enmarca en el ámbito del derecho administrativo, donde se constituye una nueva relación entre autoridad (Instituto de Pensiones) y gobernado, porque este organismo público puede crear, modificar o extinguir ante sí y por sí la situación jurídica del pensionado, de acuerdo con lo establecido en el criterio jurisprudencial invocado en líneas que anteceden.**

**“De tal suerte, que si, como se estableció, la negativa de pago del bono de pensión emitida por el Instituto de Pensiones, tiene su origen en la omisión del Gobierno del Estado de Sinaloa, para enterar a dicho instituto el monto constitutivo de dicho monto; entonces, entre este último y el pensionado (trabajador) también se actualiza una relación de supra a subordinación (segundo supuesto, el carácter de la relación jurídica entre los sujetos), ya que, no obstante que el numeral antes transcrito lo obligaba a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad. Máxime, porque como se vio, el Instituto de Pensiones carece de facultades para obligarlo a realizar el entero correspondiente.**

**“Ciertamente, aunque la aludida resolución la motivó la petición del actor del juicio de origen, la omisión en que incurrió el Gobernador del Estado de Sinaloa, fue emitida como una facultad potestativa, ya que conforme con el artículo 20 de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, el actor de referencia, en caso de no reunir los requisitos de edad o años cotizados, tuvo derecho de retirar el saldo de su cuenta individual, que es de su**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*propiedad; en tanto que, el gobernador del Estado, al respecto, tuvo la facultad de crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica; empero, se reitera, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la esfera de derechos del actor, de tal forma, que se actualiza el tercer supuesto para verificar la existencia de un acto de autoridad (el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular).*

*“Sobre esas bases, en el caso concreto, el Gobernador del Estado de Sinaloa, compareció al juicio de origen con el carácter de tercero interesado; empero, se le condenó para que enterara la cantidad correspondiente al bono de pensión reclamado en dicho juicio de nulidad, por haber sido empleador de la parte accionante.*

*“Por tanto, si ahora pretende que la determinación impugnada de nulidad prevalezca (negativa de pago respecto de la solicitud para retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual), a fin de no enterar el importe correspondiente al citado bono de pensión, es inconcuso que actúa, no como una persona moral pública respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentra en un plano de igualdad, sino como autoridad en un acto de naturaleza administrativa (el no pago del bono de pensión), ya que acorde con los lineamientos y consideraciones previamente transcritas, lo relativo a la pensión no constituye una prestación de tipo laboral como el salario, las vacaciones, el aguinaldo, los vales de despensa, la habitación, los bonos de productividad, etcétera, que se otorgan durante la vigencia de la relación de trabajo, sino que se proporciona después de ella, por los motivos especificados por la ley y bajo el cumplimiento estricto de requisitos legales.*

***“Así, la negativa de entrega del bono de pensión y la omisión de enterar el importe correspondiente a dicho bono, que el Gobernador del Estado de Sinaloa pretende que subsistan, son actos de naturaleza administrativa y provenientes de autoridad.***

*“Sirve de apoyo a lo anterior, en aplicación analógica, la jurisprudencia 2a./J. 111/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 326, del Tomo XXII, septiembre de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:*

***“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE***

*ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD- Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del estatuto orgánico del propio instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consenso o de acudir previamente a los tribunales. Por tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables optativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la ley orgánica del tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. En esta tesitura, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: 'INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.', para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva."*

*"Por consiguiente, a pesar de que el artículo 7o. de la Ley de Amparo en vigor, permite a las personas morales públicas que hagan uso del juicio de garantías "... cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares ..."; lo cierto es que tal precepto limita dicho medio extraordinario de defensa a los casos en que las personas morales públicas se vean afectadas en su patrimonio por una norma, acto u omisión, respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los gobernados, es decir, que no actúen provistas de su ius imperium, pues no debe perderse de vista que la institución del juicio de*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*amparo se creó con el objeto de salvaguardar los derechos humanos y las garantías individuales de los gobernados, frente a los desvíos de poder público, ya que en hipótesis contraria sería tanto como autorizar que el poder público impugnara un acto del propio poder, lo que sería inconcebible dado que a éste sólo le están reservados los medios de defensa ordinarios establecidos en las leyes de la materia.*

*“Luego, si se toma en cuenta que, por su naturaleza, el juicio de amparo fue creado como un medio extraordinario de defensa a favor de los gobernados frente a las autoridades que violenten en su perjuicio el orden constitucional, y no para que las autoridades defiendan los actos que emitan con tal carácter (autoridad).*

*“Entonces, el solicitante del juicio de amparo Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, no puede dolerse de supuestas violaciones a sus garantías, puesto que no es titular de las mismas, máxime que, se reitera, compareció ante la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo, promoviendo recurso de revisión, tratando que prevaleciera la resolución cuya nulidad demandó la enjuiciante, a saber, la negativa de pago respecto de la solicitud para retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual, que comprende, entre otros conceptos, el importe del bono de pensión; amén de que esa negativa de pago nació del actuar omisivo de la autoridad quejosa, por lo que no puede pretender defender intereses patrimoniales como persona de derecho privado.*

*“Con mayor razón porque, como se analizó, si el artículo vigésimo noveno transitorio de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, establece como obligación de la autoridad recurrente, crear un fondo de reserva para garantizar el pago del citado bono de pensión; entonces, los actos u omisiones relativos a la entrega de tal bono, son en carácter de autoridad y no de particular, en tanto no pueden considerarse realizados en un plano de coordinación o igualdad con los particulares; por lo que se descarta la posibilidad de que haya actuado como persona moral oficial en defensa de intereses particulares, so pretexto de que se trata de su patrimonio.*

*“En este contexto de ideas, se concluye que la autoridad promovente Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, carece de legitimación procesal activa para promover el juicio de amparo en los supuestos previamente destacados.*

*“En las relatadas condiciones, con fundamento en el artículo 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:”*

De la anterior ejecutoria derivó la jurisprudencia PC.XII.A. J/3 A (10a.) de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

*“Época: Décima Época*

*Registro: 2010100*

*Instancia: Plenos de Circuito*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III*

*Materia(s): Común*

*Tesis: PC.XII.A. J/3 A (10a.)*

*Página: 2777*

**LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉSTA EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, EN EL QUE SE LE CONDENA A ENTERAR AL INSTITUTO DE PENSIONES DE ESA ENTIDAD EL IMPORTE CORRESPONDIENTE A UN BONO DE PENSIÓN.**

*Conforme al artículo 7o. de la Ley de Amparo la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier otra persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, acto u omisión, los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. En ese tenor, la negativa del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa de enterar el importe correspondiente al bono de pensión, previsto en los artículos vigésimo noveno y trigésimo transitorios de la Ley de Pensiones para esa entidad, publicada el 30 de marzo de 2009 en el Periódico Oficial local, es un acto en el que el Gobernador Constitucional del Estado actúa como autoridad, pues no obstante que, de acuerdo con el primero de los numerales citados, está obligado a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad; por tanto, la relación entre dicho titular del Poder Ejecutivo Estatal y el actor del juicio de nulidad es de supra a subordinación; de manera que, al pretender defender tal acto de autoridad, el citado promovente no tiene legitimación para incoar la acción constitucional.”*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Las consideraciones y el criterio antes destacado son orientadores para establecer que, la acción de nulidad entablada en los juicios de nulidad génesis de la presente contradicción es de naturaleza administrativa y tiene como origen una relación de supra a subordinación con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

Cabe agregar, que en similares términos se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió el conflicto competencial 89/2017, suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito, el veintiuno de junio de dos mil diecisiete, pues al respecto determinó:

*“...24. De lo anterior, se advierte que en los preceptos impugnados se regula el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a la devolución de las mismas en caso de baja del servicio.*

*“25. En ese sentido, si lo que en la especie reclamaron los quejosos es la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias, resulta evidente que dichos actos son de naturaleza administrativa.*

*“26. Debido a que esos artículos regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Crédito para los Trabajadores al*

**Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye nueva relación de naturaleza administrativa.**

“27. Además, es importante mencionar que los preceptos legales que se impugnan con motivo de su entrada en vigor modificaron la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias que realizan al instituto de crédito citado como afiliados, con lo cual aducen se les aplicará un descuento mayor, lo que **corrobor**a su **naturaleza administrativa, pues regulan las aportaciones del afiliado al referido instituto sin que con ello se cuestionen derechos laborales.**

“28. Máxime que los quejosos se ostentan como jubilados, lo que conlleva considerar, que si bien esa calidad derivó de la relación de trabajo establecida entre ellos y la dependencia en que laboraron, dichos quejosos ya no son trabajadores en activo, sino que su relación laboral pasó a segundo término, surgiendo una nueva relación entre el beneficiario y el instituto de crédito, la cual es de naturaleza administrativa...”

Conflicto competencial que el Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido y de manera ininterrumpida en los conflictos competenciales números 140/2017, 80/2017, 91/2017 y 104/2017, de los que derivó la Jurisprudencia 2ª./J. 149/2017, de rubro, texto y datos de localización siguientes:

**“INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.**

Cuando se impugnan los preceptos legales que regulan el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a su devolución en caso de baja del servicio, la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia del juicio de amparo o de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*la resolución del incidente de suspensión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, debido a que regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido Instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa.”* (Época: Décima Época, Registro: 2015376, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 149/2017 (10a.), Página: 654).

En las anotadas condiciones, con fundamento en el artículo 226, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se redacta a continuación.

**“FONDO DE VIVIENDA. LOS JUICIOS EN LOS QUE SE RECLAME LA NEGATIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA A DEVOLVER A LOS PENSIONADOS O JUBILADOS LAS APORTACIONES ACUMULADAS EN AQUÉL, DEBEN RESOLVERSE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA.** Conforme a lo dispuesto por el artículo décimo transitorio de la ley que crea el Instituto en cuestión, los trabajadores con 10 o más años de servicios, computados a partir del 1 de septiembre de 1973, tendrán derecho a la devolución de los fondos aportados por el Ejecutivo del Estado para ser invertidos en la construcción de viviendas; sin embargo, dicha devolución no opera en automático, porque para ello cada 3 años se deben realizar estudios actuariales de la situación que guarde el Instituto, los que servirán de base a su Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio Instituto. Ahora, si bien es cierto que el fondo de referencia tiene su origen en virtud de una relación laboral equiparada, que se encuentra regulada por el artículo 123, apartado B, constitucional, también lo es que al pensionarse o jubilarse el trabajador surge

*una nueva relación con el Instituto mencionado, cuya naturaleza es administrativa, máxime que los estudios actuariales de referencia y la programación de la devolución del fondo en cuestión son realizados por el propio Instituto de manera unilateral y con plenas facultades; por ello, los juicios en los que se reclame la negativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa a devolver a un pensionado o jubilado las aportaciones acumuladas en el fondo de vivienda, deben resolverse en la vía administrativa.*

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito es legalmente competente para resolver la presente contradicción de tesis.

**SEGUNDO.** Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

**TERCERO.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Décimo Segundo Circuito en Materia Administrativa, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de este fallo.

**CUARTO.** Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese y cúmplase;** envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta ejecutoria a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, por mayoría de tres votos de los Magistrados Mario Galindo Arizmendi, Miguel Ángel Rodríguez Torres y José De Jesús Bañales Sánchez, con el voto en contra de los Magistrados Jesús Enrique Flores González y Jorge Pérez Cerón, quienes estuvieron de acuerdo con la propuesta del proyecto presentado por este último, dejando dicho proyecto como voto particular; quienes actuaron asistidos del Licenciado Alfredo Villegas Escobedo, Secretario de Acuerdos.

En la inteligencia de que firman los actuales integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, Magistrados Miguel Ángel Rodríguez Torres, Mario Galindo Arizmendi, José de Jesús Bañales Sánchez, Jorge Pérez Cerón, Jesús Enrique Flores González y Rogelio Alberto Montoya Rodríguez, con las adecuaciones sugeridas por la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, con fundamento en los artículos 50 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y 24 del Acuerdo General 20/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención al acuerdo adoptado en la sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, y el segundo

párrafo del numeral 46 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en razón de que mediante oficio SEADS/783/2019, se adscribió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosegundo Circuito al Magistrado Rogelio Alberto Montoya Rodríguez, con efecto a partir del uno de julio de dos mil diecinueve, en la ponencia que estaba a cargo del Magistrado Irineo Lizárraga Velarde. Lo anterior en unión del Secretario de Acuerdos Licenciado Alfredo Villegas Escobedo, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE:**

---

**LIC. MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ TORRES.**

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. MARIO GALINDO ARIZMENDI.**

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ.**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ**

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. JORGE PÉREZ CERÓN.**

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ.**

**SECRETARIO DE ACUERDOS**

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

---

**LIC. ALFREDO VILLEGAS ESCOBEDO.**

**VOTO PARTICULAR FORMULADO POR LOS MAGISTRADOS JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ Y JORGE PÉREZ CERÓN, RELATIVO A LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2018, DEL ÍNDICE DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEGUNDO CIRCUITO.**

“[...] **QUINTO. Estudio.** Este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito determina que el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, es el que se sustenta en la presente sentencia.

Los artículos 29, párrafo segundo y décimo transitorio, de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, establecen lo siguiente:

*“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.*

***Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.”***

*“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

De los preceptos legales transcritos, se obtiene la prerrogativa de la que gozan los trabajadores del sistema de la educación del Estado de Sinaloa, como consecuencia directa de la existencia de una relación de trabajo.

La cual consiste básicamente en la aportación que realiza el Ejecutivo entregará al Instituto (5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio), para ser invertido en la construcción de viviendas.

Aportación que los trabajadores con diez años o más de servicios (del sistema educativo de la Educación del Estado de Sinaloa), computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución.

Establecida la prerrogativa en comento, es menester determinar si la negativa de devolución de esas aportaciones debe considerarse como un acto de naturaleza administrativa, o bien, si debe resolverse a través de una instancia de naturaleza laboral.

Para ello, se estima importante destacar la naturaleza de la relación conforme a la cual se genera ese derecho.

En principio, debe destacarse que los trabajadores que prestan sus servicios ante Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, ante ese mismo

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

organismo obtienen el derecho a la jubilación como consecuencia del tiempo laborado.

Ahora bien, respecto a la naturaleza de la relación que subyace entre el referido instituto y sus empleados, resultan ilustrativas las consideraciones que expuso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la contradicción de tesis 283/2015, en cuya ejecutoria publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 664, en su parte conducente estableció lo siguiente:

**“SEXTO.-** *Decisión. Conforme a lo explicado con anterioridad, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se define.*

*En principio, debe tenerse en cuenta el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 50/2006, de rubro y texto siguiente:*

*"Registro digital: 175306. Novena Época Segunda Sala Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, abril de 2006, Materia: laboral , Tesis 2a./J. 50/2006. Página 203.*

*"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS TRABAJADORES TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES QUE ESTABLECEN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD QUE INSTITUYE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO." (transcribe texto)*

*Esta jurisprudencia contiene como criterio fundamental, que los trabajadores de organismos descentralizados (federales) no tienen derecho a recibir los beneficios de antigüedad, tanto del apartado A, como del B, ambos del artículo 123 constitucional; por la razón jurídica de que ninguna norma constitucional ni legal lo establece, ni la jurisprudencia P./J. 1/96, produce el efecto de modificar las relaciones jurídicas durante el tiempo en que existió la relación laboral.*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Esta premisa trasciende al ámbito jurídico de los organismos públicos descentralizados de carácter estatal, aunque hayan sido creados por los Gobiernos de los Estados, con motivo de la descentralización de los servicios de educación básica, en cumplimiento de los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación Básica, signados por el Ejecutivo Federal y la totalidad de los gobernadores de los Estados, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos.

Lo anterior, no sólo por el hecho de que la jurisprudencia P./J. 1/96, no tiene el alcance jurídico de modificar las relaciones jurídicas entre los organismos descentralizados estatales durante el tiempo en que subsistió la relación laboral, sino además porque el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

Este último criterio se encuentra contenido en la siguiente jurisprudencia:

Registro digital: 2012980 Décima Época, Segunda Sala. Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación Publicación viernes 11 de noviembre de 2016 10:22 horas Materias: constitucional y laboral Tesis 2a./J. 130/2016 (10a.)

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)]. (transcribe texto)

Por tanto, a fin de determinar si los trabajadores que prestaron servicios en organismos públicos descentralizados de carácter estatal, hayan surgido o no con motivo de la descentralización de los servicios de educación básica, tienen derecho al pago de la

prima de antigüedad, prevista en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, debe atenderse, de manera primordial, al régimen jurídico en el que las entidades federativas los ubicaron al momento de su creación; pues si éstas tienen la facultad constitucional para regular esas relaciones jurídicas laborales en cualquiera de los apartados del artículo 123 constitucional, resulta claro que la sola creación del organismo descentralizado estatal no otorga a sus trabajadores, por sí, el derecho a recibir los beneficios derivados de la Ley Federal del Trabajo.

No se soslaya el contenido de la tesis 2a. LVIII/2011, de rubro: "TRABAJADORES JUBILADOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES. TIENEN DERECHO A RECIBIR LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", citada con antelación, que surgió de la contradicción de tesis 141/2011, resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil once, por mayoría de cuatro votos; pues a más de que únicamente constituye un criterio aislado no obligatorio ni vinculante, en la época en que se aprobó, esta Sala no había llegado al extremo de reconocer, como ya lo hizo recientemente en la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.), que las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los organismos descentralizados locales y sus trabajadores, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional.

En virtud de lo anterior, la tesis 2a. LVIII/2011, ha dejado un criterio orientador y, por tanto, debe hacerse la anotación respectiva.

Ahora bien, en el caso, el decreto número 62 de veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, por el cual se creó el organismo público descentralizado "Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa", permite conocer que, a partir de su creación y hasta la actualidad, las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del indicado organismo, se han regido por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.(15)

"Artículo 1. Se crea el organismo público descentralizado del poder ejecutivo del Estado de Sinaloa denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, con personalidad jurídica



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*y patrimonio propios, y domicilio legal en la Ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, el cual pasa a formar parte del Sistema Educativo Estatal."*

*"Artículo 2. Esta dependencia tendrá por objeto la dirección y administración técnica y operativa de los establecimientos y servicios encargados de impartir educación pública en el nivel básico, en el Estado de Sinaloa, que venían funcionando, bajo el control del Gobierno Federal, de acuerdo a la normatividad establecida en al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa; la Ley de Educación Estatal vigente, y demás disposiciones reglamentarias aplicables."*

*"Artículo 3. Para el cumplimiento de su objeto, esta Institución realizará las siguientes funciones:*

*"I. Dirigir, administrar, supervisar y evaluar la educación básica que se imparta en los planteles educativos bajo su responsabilidad, para cuyo efecto contará también, entre otras figuras de organización, con coordinaciones u oficinas de servicios regionales;*

*"II. Extender constancias, diplomas o certificados de estudio, que acrediten la educación que se imparta bajo la responsabilidad de este organismo;*

*"III. Organizar la impartición del servicio educativo del sistema básico procurando, conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, dar cobertura al total de la demanda estudiantil y mejorar constantemente la calidad de este servicio educativo;*

*"IV. Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, en la reorganización del sistema estatal de educación básica aplicando los más avanzados criterios de planeación educativa;*

*"V. Colaborar en la elaboración del calendario anual de las actividades escolares, que expide el Ejecutivo Estatal, procurando que el número de días hábiles sea el necesario para desarrollar íntegramente los contenidos de los planes y programas de estudio;*

*"VI. Promover y fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo estatal del nivel básico, fundamentalmente a través de las asociaciones de padres de familia;*

*"VII. Organizar y aplicar programas permanentes de formación y actualización del magisterio; así como establecer criterios para la valoración de su acción en la comunidad;*

*"VIII. Formar parte del Consejo Estatal Técnico de la Educación del Estado de Sinaloa contribuir a su debido funcionamiento;*

*"IX. Participar en las propuestas que se presenten a la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado, sobre el diseño del currículum regional y promover su inclusión en los contenidos educativos;*

*"X. Organizar en coordinación con los Comités o Consejos Municipales de Educación, el funcionamiento de los consejos por escuela en el Estado, con la destacada participación tanto de los padres de familia; de los sectores más relevantes de la sociedad y un maestro representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.*

*"XI. Unificar criterios con la Secretaría de Educación Pública y Cultural del Gobierno del Estado para la reubicación, ampliación y mantenimiento en su caso, de los edificios educativos bajo su responsabilidad;*

*"XII. Participar en la supervisión del sistema de educación estatal que implementa la Secretaría de Educación Pública y Cultura del Gobierno del Estado.*

*"XIII. Informar a la Secretaria de Educación Pública y cultura del Gobierno del Estado sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones;*

*"XIV. Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto."*

*"Artículo 4. El gobierno de este organismo estará a cargo de:*

*"I. La Junta Directiva;*

*"II. El director general;*

*"III. Las Coordinaciones u Oficinas de Servicios Regionales;*

*"IV. Los Comités o Consejos Municipales de Educación, como instancias de apoyo y consulta."*

*"Artículo 18. Las relaciones laborales establecidas entre esta dependencia y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en su título noveno, capítulo segundo, relativo a las condiciones generales de trabajo."*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**De lo anterior, se advierte que las relaciones de trabajo del indicado organismo público educativo, se han regido siempre por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa,** como aparece en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos.

Así, los artículos 1o., 2o., 3o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa disponen:

"Artículo 1o. La presente ley es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal y aquellos que por leyes, decretos, reglamentos o convenios llegue a establecerse su aplicación, que en lo sucesivo se identificarán como entidades públicas estatales, así como para sus trabajadores."

"Artículo 2o. La relación jurídica que regula la presente ley se entiende establecida entre las entidades públicas y los trabajadores de base que le presten servicios."

"Artículo 3o. Trabajador es la persona física que presta a las entidades públicas un trabajo personal subordinado en virtud del nombramiento que le fuere expedido en los términos de esta ley."

"Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio."

De lo anterior, se advierte que la ley aludida es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal y aquellos que por leyes, decretos, reglamentos o convenios llegue a establecerse su aplicación, que en lo sucesivo se identificarán como entidades públicas estatales, así como para sus trabajadores.

**Por tanto, si el decreto que creó al organismo público descentralizado "Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa", estableció que las relaciones de trabajo entre éste y sus trabajadores, se desarrollen conforme al régimen del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regirse por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa;** entonces, éstos no han

*generado derecho a recibir prima de antigüedad, prevista en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, no sólo por el hecho de que la jurisprudencia P./J. 1/96, no tiene el alcance jurídico de modificar las relaciones jurídicas entre los organismos descentralizados estatales, durante el tiempo en que subsistió la relación laboral, sino además porque el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas, tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.*

*Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:*

*“PRIMA DE ANTIGÜEDAD. NO TIENEN DERECHO A SU PAGO LOS TRABAJADORES DEL ORGANISMO PÚBLICO DENOMINADO "SERVICIOS DE EDUCACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA DEL ESTADO DE SINALOA". (transcribe texto)”.*

**\*\* Énfasis añadido por este Tribunal Colegiado.**

De la anterior transcripción, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, las entidades federativas **tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores**, conforme a las reglas del apartado A o del apartado B, del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial, de acuerdo con la jurisprudencia 130/2016, de la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, Décima Época, Materias Constitucional y Laboral, página 1006, registro 2012980, de rubro y texto:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)].** La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los 'Estados y sus trabajadores' se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto 'Estado' como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial."

En ese sentido, la aludida Segunda Sala concluyó que mediante el Decreto 62, publicado el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, por el cual se creó el organismo público descentralizado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, estableció a partir de su creación y hasta la actualidad, las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del indicado organismo, se rigen por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en concordancia con lo dispuesto

en los artículos 1, 2, 3, 4 y 18. Este último numeral dispone lo siguiente:

***"Artículo 18. Las relaciones laborales establecidas entre esta dependencia y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en su título noveno, capítulo segundo, relativo a las condiciones generales de trabajo."***

Del texto legal transcrito, se advierte que hace remisión expresa en cuanto a la legislación aplicable para ese tipo de trabajadores, lo cual debe entenderse desde la creación del organismo, pues en ese sentido se observa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó, en lo que interesa, **que las relaciones de trabajo del indicado organismo público educativo, se han regido siempre por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa**, como aparece en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, publicado el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos; por lo cual resulta relevante analizar dicho ordenamiento legal, a fin de definir el problema jurídico planteado.

En ese orden de ideas, cabe destacar que en la ejecutoria en estudio, la propia Segunda Sala delimitó que en términos de los artículos 1, 2, y 3 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, ésta es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los organismos que forman la administración pública paraestatal y aquellos que por leyes, decretos, reglamentos o convenios llegue a establecerse su aplicación, que en lo sucesivo se identificarán



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

como entidades públicas estatales, así como para sus trabajadores.

Por tanto –puntualizó el Máximo Tribunal-, conforme al Decreto que creó al organismo público descentralizado **Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa**, se estableció que las relaciones de trabajo entre éste y sus trabajadores, se desarrollarían **conforme al régimen del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regirse por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.**

Ahora bien, una vez determinada la legislación aplicable a la relación de trabajo de los trabajadores ante el referido organismo, es importante analizar el artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que dispone:

**“ARTÍCULO 113. Corresponde al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas.”**

De la interpretación literal de tal disposición, se obtiene que los conflictos suscitados entre una entidad pública y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas, **serán competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje.**

De lo que se sigue, que el legislador local en pleno uso de sus atribuciones, tal como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que los conflictos derivados de dichas relaciones de trabajo debían ser resueltos por un órgano con competencia en materia de trabajo, esto es, existe determinación expresa de la Ley sobre el órgano facultado para resolver tales controversias.

Ahora bien, una vez delimitado que las relaciones de trabajo del organismo denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y sus empleados, se rigen por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en relación con el apartado B del artículo 123 Constitucional, y que dicha Ley expresamente señala cuál es el órgano competente para resolver esas controversias, se estima importante examinar la naturaleza de la controversia de los juicios de origen que fallaron los Tribunales Colegiados contendientes.

En ese sentido, se reitera que la parte actora en los juicios de origen, solicitaron el derecho a la devolución del fondo para la vivienda, originado como consecuencia directa de la relación de trabajo que tuvo con su empleador, en el caso, con el sistema educativo estatal; relación de trabajo regida por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en concordancia con el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo inciso f) de la fracción XI, prevé lo siguiente:

*“ARTÍCULO 123.- **Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.***

*El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:”*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“(…)”

*B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:”*

“(…)”

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

“(…)”

*f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

*Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;”*

“(…)”

Del precepto constitucional parcialmente reproducido, se desprende que consagra aspectos de seguridad y previsión social a favor de los trabajadores, entre ellos, el derecho a obtener, con cargo al patrón, una habitación cómoda e higiénica, para lo cual el patrón cumplirá con esa obligación mediante las aportaciones que haga a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos para adquirir en propiedad habitaciones o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

De lo anterior, se colige que en la Constitución Federal se instituyó en favor de los trabajadores el derecho de previsión social, que en el caso concreto, se traduce en el de obtener por parte del patrón habitaciones cómodas e higiénicas, el cual constituye a su vez, una obligación por parte del patrón para otorgarlo; deber que asume al entregar aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; por ende, tal Derecho constitucional que por tener el carácter de previsión social, se creó para su destino (manejo, administración, aplicación y en su caso entrega), una institución con el fin de hacer más eficiente la recaudación de aportaciones patronales y su transmisión a los trabajadores, cumpliendo con los objetivos para los que fue creado.

Ahora bien, los artículos 1, 4, fracción IV, 101, fracción II, 29, párrafo segundo, 30 y décimo transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, establecen lo siguiente:

***“Artículo 1o. Se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos que establece esta Ley.***

*El domicilio del Instituto será la ciudad de Culiacán Rosales, y podrá establecer dependencias en cualquier otro lugar del Estado.*

***“Artículo 4o. El Instituto proporcionará con carácter de obligatorias, las siguientes prestaciones:”***

*“(...)”*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**IV. Créditos para la adquisición de casas, o terrenos para su construcción, destinados a la habitación familiar del trabajador;**

*“(...)”*

*“Artículo 29. El Ejecutivo del Estado cubrirá al Instituto como aportación el 12.75 por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.*

**Además de la cuota indicada, el Ejecutivo entregará al Instituto como aportación, un 5 por ciento sobre el sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio, para ser invertido en la construcción de viviendas.**

*“Artículo 30. El Ejecutivo del Estado hará entrega quincenal al Instituto, del monto de las cantidades estimadas por concepto de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 24 y 29. También entregará quincenalmente el importe de los descuentos que el Instituto ordene que se hagan a los trabajadores por adeudos derivados de la aplicación de esta ley.*

**“Artículo 101. El patrimonio del Instituto lo constituirá:**

*“(...)”*

**“II. Las aportaciones que haga el Estado;**

*“(...)”*

**“Artículo décimo. Los trabajadores con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, tendrán derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo. Para tal efecto, cada tres años se harán estudios actuariales de la situación que guarda el Instituto, los que servirán de base a la Junta Directiva para programar dichas**

*devoluciones y revisar las cuotas y aportaciones que se requieran para el correcto funcionamiento del propio instituto.”*

*Énfasis añadido.*

De las disposiciones legales transcritas, se obtiene que conforme a la legislación local se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; que las aportaciones que haga el Ejecutivo del Estado constituye patrimonio de dicho Instituto; y, que dichas aportaciones constituyen una obligación por parte del Ejecutivo del Estado, que las cubrirá al Instituto en cinco por ciento del sueldo base de los trabajadores de la educación a su servicio y en forma quincenal, para efecto de que dicho Instituto administre la adquisición y/o construcción de vivienda para esos trabajadores, así como devuelva esas aportaciones a los trabajadores conforme a los requisitos establecidos.

De lo anterior, se advierte que el derecho de seguridad social que contempla la Ley Fundamental, se encuentra desarrollado en la legislación local, en cuanto a su forma de integración y determinación, y sobre todo, se prevé que las aportaciones que por esos conceptos se entreguen al organismo, formarán parte de su patrimonio; de lo que se sigue, que al conformarse éste de esa manera, la devolución de las referidas aportaciones significa la entrega parcial de parte del patrimonio del órgano en cuestión, y que por tanto, la situación de éste queda en un plano asemejado al de un particular, en la medida en que puede verse afectado en sus intereses, por lo que no puede considerarse que se trate de una autoridad en sentido estricto, al



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

administrar esos fondos, y que por ello, no podrían ventilarse las controversias en un ámbito administrativo.

Máxime que, como quedó evidenciado, se trata de un derecho social cuya naturaleza corresponde a la materia de trabajo y, que existe disposición expresa que corrobora lo expuesto, al remitir para la solución de las controversias, a un órgano jurisdiccional en materia laboral, pues el artículo 113, párrafo primero, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, dispone que **“Corresponde al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ellas.”**

Lo anterior, incluso ha sido resuelto en ese sentido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 4a. XIII/94, dilucidada por la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Mayo de 1994, Octava Época, Materia Laboral, página 193, registro 207711, de rubro y texto:

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION DEL ESTADO DE SINALOA Y SUS TRABAJADORES, CORRESPONDE AL TRIBUNAL LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.** De conformidad con los artículos 1o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, 1o., 2o. y 7o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del mismo Estado, expedida el diecinueve de marzo de mil novecientos ochenta y seis, que abroga a la anterior ley de catorce de agosto de mil novecientos

sesenta y ocho, y 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la propia entidad federativa, el referido Instituto surge a la vida jurídica como un organismo público descentralizado del estado de Sinaloa, con personalidad y patrimonio propio, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal de ese Estado, **por lo que los conflictos surgidos entre éste y sus trabajadores son competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, dado que el artículo 113 de la ley citada en segundo término, previene que corresponde a dicho Tribunal el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre las entidades públicas y sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con ella; sin que sea obstáculo para ello, el que la ley que crea el aludido Instituto, en su artículo 111 disponga que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo, toda vez que tal dispositivo fue derogado por el artículo primero transitorio de la multicitada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.**”.

Atento a lo anterior, se concluye lo siguiente:

1.- La relación que tiene el organismo denominado Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa y sus empleados, es precisamente una relación laboral.

2.- Dicha relación de trabajo se rige por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, en relación con el apartado B del artículo 123 Constitucional.

3.- La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, expresamente señala cuál es el órgano competente para resolver esas controversias, que en concreto es el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

4.- El fondo de vivienda cuya devolución es la materia del juicio de origen, es un derecho de seguridad social que se enmarca dentro del ámbito laboral, precisamente al constituir una prestación de previsión social que deriva de un derecho de esa naturaleza desde su concepción constitucional; y, por ende,

5.- Las controversias que se susciten respecto de la negativa a devolver los aludidos fondos, deben dilucidarse ante el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, es decir, mediante un procedimiento en la vía laboral.

Se precisa lo anterior, ya que de acuerdo con lo previsto en las disposiciones legales en estudio, el derecho de los trabajadores a adquirir un crédito barato para la obtención o construcción de vivienda, mediante la creación de un fondo necesario para tal objeto, los requisitos para su devolución y el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias derivadas de esa relación o de hechos íntimamente relacionados con ella, recaen en el ámbito laboral, no sólo por la naturaleza del derecho en controversia, sino sobre todo porque existe remisión expresa de la Ley respecto al órgano jurisdiccional competente para conocer de esos litigios.

Por tanto, toda controversia que derive de una relación de trabajo o todo trámite administrativo que apunte a la preservación del referido derecho, quedará enmarcado en los objetivos del derecho del trabajo y, por consecuencia, constituirá la materia que debe conocer un tribunal jurisdiccional en materia laboral, en el caso, el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, bajo los

principios rectores del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, pues en ellos estará a discusión un derecho consagrado por la Constitución y regulado por la ley secundaria en favor de los trabajadores.

En consecuencia, se surten los presupuestos de competencia de dicho tribunal local, pues además de que la ley lo faculta expresamente, la demanda del trabajador implica el conocimiento y resolución de un conflicto entre trabajador y patrón derivado de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con aquélla, como es el derecho a la devolución del saldo correspondiente de las aportaciones del fondo de vivienda.

Sin que obste para arribar a la anterior conclusión, que la parte actora haya comparecido al juicio de origen con el carácter de jubilada; pues no debe perderse de vista que su pretensión radica en obtener el derecho a la devolución del fondo para la vivienda, el cual no incrementa o forma parte de su pensión, esto es, la prerrogativa impugnada (devolución del fondo para la vivienda), es un derecho independiente a la integración de dicha pensión, pues se obtuvo durante el tiempo que duró al relación laboral con su empleador, con la finalidad de obtener y/o construir vivienda, por tanto, el carácter de jubilada, por sí solo, no incide para decidir la materia del juicio de origen; considerarlo así, se llegaría al extremo de decidir que en todos los asuntos en que el actor tenga el carácter de jubilado, por esa sola razón, corresponde a la materia administrativa, sin justificar la naturaleza de la acción planteada o el derecho fundamental controvertido.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en criterio jurisprudencial decidió que para efecto de dilucidar la materia de determinado asunto, debe atenderse a la naturaleza de la acción, prescindiendo de la relación jurídica que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión de fondo que corresponde decidirla al órgano jurisdiccional correspondiente.

La jurisprudencia señalada es la 83/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Novena Época, Materia Común, página 28, registro 195007, que expresa:

**“COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.** *En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto.*

*Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.”*

Tampoco obstaculiza la decisión de este Pleno de Circuito en Materia Administrativa, la naturaleza formal (administrativa) de la autoridad que negó el derecho a la devolución del fondo de la vivienda; pues no debe perderse de vista que con tal determinación materialmente se afectan aspectos de la seguridad social del trabajador, derivados directamente del derecho fundamental contenido en el artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso f), Constitucional, a saber, del derecho al fondo para la vivienda, regulado por leyes secundarias para su administración y devolución, y desde ese ángulo, debe privilegiarse el contenido material de dicho acto para definir la competencia legal por materia, porque así se persigue que sea el órgano jurisdiccional más afín a la materia el que conozca y resuelva el asunto, pues en esa medida se procura proteger las garantías sociales que se alegan violadas, lo que lleva a determinar que la competencia debe fincarse a un órgano jurisdiccional especializado en materia laboral, tal y como antes se expresó, y como lo estimó la Sala responsable.

Es aplicable **por las razones que contiene** la jurisprudencia 166/2005, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006, Novena Época, Materia Laboral, página 1176, registro 176114, de rubro y texto:

***“SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. ES COMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO PARA***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE PRECEPTOS LEGALES QUE REGULEN EL PAGO Y DEVOLUCIÓN DEL SALDO CORRESPONDIENTE A LAS APORTACIONES DEL FONDO DE LAS SUBCUENTAS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, Y DE VIVIENDA.** El Sistema de Ahorro para el Retiro constituye una prerrogativa constitucional y legal establecida en favor de los trabajadores, encaminada a su protección y bienestar, cuyo propósito es que cuando concluyan su vida laboral activa afronten su retiro con recursos propios acumulados en una cuenta individual durante toda su vida productiva, de manera que las controversias suscitadas con motivo de las aportaciones a los fondos de ahorro para el retiro son de naturaleza preponderantemente laboral, pues no es indispensable que el acto de autoridad tenga sustento en las Leyes Federal del Trabajo, del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ni que estos ordenamientos sean aplicados por alguna de las autoridades previstas en el artículo 523 de la ley primeramente citada, sino que debe tomarse en cuenta que este aspecto social de la materia laboral se sustenta en el numeral 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que toda controversia derivada de una relación de trabajo o todo trámite administrativo que apunte a preservar derechos laborales quedarán enmarcados en los objetivos del derecho del trabajo. En congruencia con lo anterior, y de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, constitucionales; 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 55, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se concluye que cuando se reclame la inconstitucionalidad de preceptos legales que regulen el pago y devolución del saldo correspondiente a las aportaciones del fondo de las subcuentas de cesantía en edad avanzada y vejez, y de vivienda, del Sistema de Ahorro para el Retiro, se surten los presupuestos de competencia de un Juez de Distrito en Materia de Trabajo, pues el asunto implica un conflicto entre trabajador y patrón derivado de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ella.”

Tiene aplicación también **por las razones que contiene**, la jurisprudencia J/17, del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo III, Décima Época, Materia Laboral, página 1810, registro 2011661, de rubro y texto:

**“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS POR LAS QUE LOS TRABAJADORES JUBILADOS ADSCRITOS A LOS PLANTELES Y DEMÁS SERVICIOS QUE SE INCORPORARON AL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL POR VIRTUD DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, RECLAMAN LA DEVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES AL FOVISSSTE ACUMULADAS EN LA SUBCUENTA DE VIVIENDA ADMINISTRADA POR EL PENSIONISSSTE. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** *Del citado Acuerdo y de los convenios suscritos por el Ejecutivo Federal con los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se advierte que cada Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal; que los Gobiernos Estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores mencionados; y, además, que los Gobiernos Estatales garantizaron que los citados derechos laborales serían plenamente respetados. Asimismo, atribuye al Ejecutivo Federal una responsabilidad solidaria en los términos de ley, para que las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanezcan vigentes y no sufran modificación alguna en su perjuicio. En ese contexto, si previo a la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el Gobierno Federal, los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y de los Convenios que de conformidad con el citado*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*acuerdo celebraron, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, los Ejecutivos de los Estados de la República, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los demandantes eran considerados como trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en tanto que los Gobiernos Estatales, por conducto de su dependencia o entidad competente, se obligaron a reconocer y a proveer lo necesario para respetar íntegramente todos sus derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, al encontrarse regulada la respectiva relación laboral por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, por la correspondiente ley burocrática local, en términos del diverso 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, resulta entonces que la competencia para conocer de los juicios en los que los trabajadores pensionados por jubilación adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal por virtud del referido Acuerdo Nacional demandan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la devolución de aportaciones realizadas a su cuenta individual del Fondo de Vivienda de ese Instituto (FOVISSSTE), corresponde, por afinidad, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a lo establecido por el artículo 78 de la ley del Instituto de referencia, toda vez que las aportaciones reclamadas son prestaciones que surgieron con motivo de la relación de trabajo entre los actores en su calidad de empleados de la administración pública estatal, como trabajadores del Estado."*

**Énfasis añadido.**

Lo anterior se considera de esa manera, porque en tal criterio se determina que la controversia suscitada por la devolución de aportaciones realizadas a la cuenta individual del fondo de vivienda, solicitada por trabajadores jubilados de la educación, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Fondo de la Vivienda de ese Instituto (ISSSTE y FOVISSSTE), conforme a la ley de dicho Instituto (ley federal), corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje, **pues las aportaciones surgieron con motivo de la relación de trabajo entre los actores en su calidad de empleados del Estado**, conforme al numeral 78, de la ley del Instituto de referencia.

En tanto que, en los juicios de origen también se analizó la devolución de las aportaciones al fondo de vivienda, solicitado por trabajadores jubilados de la educación, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, a la luz de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa y de la Ley que crea dicho Instituto (ISSSTESIN) (leyes estatales), determinándose que corresponde conocer de tal controversia al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, **dado que tales aportaciones derivaron de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con aquélla, y que además, de conformidad con el artículo 113, párrafo primero, de la ley citada en primer término, debe resolverse la controversia por el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje**; por ende, ante la similitud que guarda con aquél criterio aplicado por la Sala responsable en la sentencia reclamada, se estima plenamente aplicable al caso.

Cabe destacar, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que cuando se reclamaba una pensión, debía atenderse al régimen constitucional que regía la relación laboral de la cual derivaba el diverso vínculo del derechohabiente con el instituto de seguridad correspondiente; criterio que fue **abandonado** mediante la jurisprudencia 111/2005, de rubro: *“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.”, al considerar que aun cuando las pensiones tenían su fuente en la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia con la que laboró, también lo era que la surgida entre aquél y el instituto asegurador constituía una nueva relación de naturaleza administrativa, de supra a subordinación, ya que el gobernado se sometía al imperio del instituto, sin necesidad de acudir a los tribunales, ni con el consenso o voluntad afectado.

Sin embargo, no se debe soslayar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, emitió la tesis aislada 2a. XLVII/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Mayo de 2001, Novena Época, Materia Laboral, página 454, registro 189692, de rubro y texto siguientes:

**“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.** De nuevas consideraciones esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide apartarse del criterio contenido en la tesis aislada 2a. XXVI/99, visible en la página 311 del Tomo IX, del mes de marzo de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro: "COMPETENCIA LABORAL. RADICA EN LA JUNTA FEDERAL DE

CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO UN TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO DEMANDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EL RECONOCIMIENTO DE UN RIESGO DE TRABAJO Y EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE.", en cuyos precedentes se estimó que la competencia para conocer de los juicios en los que se demanda una prestación de seguridad social al referido instituto debe recaer necesariamente en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, atendiendo al hecho de que ese instituto es un organismo descentralizado y a que, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, las relaciones laborales de los organismos de esa naturaleza con sus trabajadores deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional. Ante tal criterio, de un nuevo análisis sobre la referida cuestión jurídica, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que **para determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del juicio en el que se demanda una prestación de seguridad social al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe atenderse al régimen constitucional y legal que rige el vínculo laboral del cual deriva como una consecuencia directa la diversa relación jurídica que se entable entre el trabajador y esa entidad de seguridad social.** Al efecto, debe tomarse en cuenta que las prestaciones de esa naturaleza como son, entre otras, el pago de indemnizaciones, pensiones, servicios, asistencias médicas, quirúrgicas o farmacéuticas **si bien derivan directamente de la relación jurídica que por disposición legal se entable entre ese organismo y los trabajadores o sus beneficiarios, la misma tiene su origen en la existencia del vínculo laboral que se da entre el respectivo trabajador y la correspondiente dependencia o entidad de la administración pública, generalmente federal, por lo que aquel vínculo es derivado de la relación laboral entablada; de ahí que, para determinar qué órgano jurisdiccional es el competente para conocer de los juicios laborales en los que se demanden las referidas prestaciones debe atenderse al régimen constitucional y legal que regula la respectiva relación jurídica laboral, dado que la relación derivada o accesoria debe regirse por el régimen constitucional y legal que norma a la relación jurídica principal.** En esa medida, si un trabajador que presta sus



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*servicios para alguno de los Poderes de la Unión, o de las entidades federativas, demanda al mencionado instituto el pago de una prestación principal, debe estimarse que al encontrarse regulada la respectiva relación laboral por el apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República o bien por la correspondiente ley burocrática local, en términos del diverso 116, fracción VI, de la propia Norma Fundamental, la competencia para conocer de tal juicio corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; **al tenor del mismo criterio, si como consecuencia del fenómeno de la descentralización de la prestación de servicios, un organismo descentralizado sustituye en su carácter de patrón al titular de alguna dependencia de la administración pública centralizada, ello dará lugar a que ese vínculo jurídico ya no se rija por el apartado B del artículo 123 constitucional ni, en su caso, por la respectiva legislación burocrática local, sino por el régimen que deriva de lo dispuesto en el apartado A del citado precepto fundamental, lo que implicará que la competencia para conocer tanto de los conflictos estrictamente laborales que se susciten, como de los surgidos dentro de las relaciones jurídicas derivadas directamente de ese vínculo laboral, se sustancien ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de ahí que a este órgano jurisdiccional corresponde conocer del juicio en el que un trabajador de un organismo descentralizado, de cualquier nivel de gobierno, demanda el pago de una prestación principal al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; destacando, además, que el referido criterio genera certeza a los trabajadores sobre el órgano jurisdiccional competente para conocer de los juicios que entablen en contra de su patrón equiparado y del referido instituto, aunado a que con el mismo se respeta íntegramente la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia relativa a que las relaciones laborales entre un organismo descentralizado y sus trabajadores deben regirse por el apartado A del artículo 123 constitucional y, por ende, los conflictos que entre ellos se susciten serán de la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pues el caso en análisis no versa sobre la demanda intentada en contra del mencionado instituto por sus trabajadores, hipótesis que se rige por la diversa tesis jurisprudencial visible en la página 153 del Tomo III, del mes de mayo de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su***

*Gaceta, con el rubro: "COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO."*

En lo que importa de dicho criterio aislado, se advierte que el Máximo Tribunal del país arribó a la conclusión de que para determinar a qué órgano jurisdiccional competía conocer de los juicios laborales en los que se demandara una pensión, debía atenderse al régimen constitucional y legal que regulaba la relación jurídica laboral, dado que la relación derivada o accesoria debía regirse por el régimen constitucional y legal que normaba a la relación jurídica principal.

Luego, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 111/2005, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Novena Época, Materia Administrativa, página 326, registro 177279, de rubro y texto:

***"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS POR AQUÉL O POR SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES, QUE CONCEDAN, NIEGUEN, REVOQUEN, SUSPENDAN, MODIFIQUEN O REDUZCAN LAS PENSIONES, SON ACTOS DE AUTORIDAD IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PREVIAMENTE AL AMPARO, SALVO QUE SE ACTUALICE ALGUNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Conforme a los artículos 51, antepenúltimo y último párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 46, fracción II, del Estatuto Orgánico del propio Instituto, éste está facultado legalmente para conceder, negar, suspender, modificar o revocar las pensiones; resoluciones que constituyen actos de autoridad en tanto que afectan en forma***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*unilateral la esfera jurídica del particular sin necesidad de contar con su consenso o de acudir previamente a los tribunales. Por tanto, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tales actos son impugnables optativamente a través del recurso de revisión o por medio del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previamente al juicio de garantías, acorde con el precepto 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal citado, con la salvedad de que no habrá obligación de agotar el juicio ordinario indicado cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. **En esta tesitura, se concluye que debe abandonarse parcialmente el criterio establecido en la tesis 2a. XLVII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, con el rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN.", para establecer que no es aplicable en los casos en que únicamente se demanden al referido Instituto las resoluciones (órdenes) mediante las cuales haya concedido, negado, suspendido, revocado, modificado o reducido la pensión respectiva.***

Como se puede observar, mediante el anterior criterio jurisprudencial, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera expresa, **abandonó parcialmente** su tesis aislada XLVII/2001, y especificó también de forma expresa, **que dicho abandono sería únicamente para los casos en que se demandara la concesión, negación, suspensión, revocación, modificación o reducción de las pensiones** otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado u órganos dependientes, ya

que estos supuestos constituirían actos de autoridad reclamables en el juicio contencioso administrativo o amparo indirecto.

En ese sentido, resulta inconcuso que el referido criterio jurisprudencial no dirime el punto de contradicción, puesto que como ya se vio, se refiere única y exclusivamente para cuando se reclama la **concesión, negación, suspensión, revocación, modificación o reducción de una pensión**; lo que en el **presente asunto no sucede**, ya que tal como quedó evidenciado, en el caso se trata del derecho a la devolución del fondo de la vivienda, solicitada por un trabajador jubilado del sistema de la educación del Estado de Sinaloa.

Por tanto, se considera que el criterio aislado XLVII/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anteriormente transcrito, **tiene aplicación en lo conducente al presente asunto**, dado que sirve para determinar cuál es el régimen constitucional que rige la relación laboral principal entre el trabajador jubilado y el organismo o dependencia a la que prestaba sus servicios, de la que deriva la prestación de seguridad social atinente al derecho de devolución de las aportaciones del fondo para la vivienda, como se hizo en párrafos anteriores.

Sin que se desconozca por este Pleno en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, la existencia de las diversas jurisprudencias 153/2009 y 3/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y textos:

**“PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.** La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación precisa la competencia por materia de los Juzgados de Distrito en sus artículos 51, 52, 54 y 55, de los que se advierte que para fijar la competencia por materia en los juicios de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Ahora, si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. **En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica está otorgada a favor del trabajador o de su derechohabiente, y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden de acuerdo con la norma aplicable;** de ahí que la competencia por materia para conocer del juicio de garantías instaurado en su contra se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa en los lugares en que exista esa competencia especial, sin perjuicio de que los órganos jurisdiccionales con competencia mixta conozcan de dichos juicios donde no exista la competencia especializada.”

**“PENSIONES DEL ISSSTELEÓN. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN EL QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.** Si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. **En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de**

*una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica se otorga a favor del trabajador o de su derechohabiente y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden acorde con la norma aplicable; de ahí que la competencia para conocer del juicio en que se reclama su indebida cuantificación se surte a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.”*

Mismas que se estima no tienen aplicación en virtud de que si bien es cierto de los rubros y textos de las jurisprudencias antes reproducidas, se obtiene claramente que pertenecen a la materia administrativa, los asuntos en que se reclame la **indebida cuantificación** de una **pensión** otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, esto es, cuando se impugne la **determinación líquida** de una pensión por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que corresponden acorde con la norma aplicable, **siempre y cuando no se cuestione el derecho a obtenerla, ni esté en juego su revocación**; lo que guarda relación con los puntos de contradicción establecidos en las respectivas ejecutorias de las que derivaron esas jurisprudencias, a saber, en relación a la **primera** de ellas:

*“En esta tesitura, el punto de contradicción relativo al primer tema, consiste en determinar si el acto reclamado relativo a la indebida cuantificación de la pensión de los quejosos, al no haberseles aplicado los incrementos en el tiempo y proporción en que se aumentaron los sueldos básicos de los trabajadores en activo, tal como lo disponía el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el cinco de enero de mil novecientos noventa y tres, acto atribuido específicamente al*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del citado instituto, es de naturaleza ejecutable o no y, por lo mismo, debe precisarse qué porción normativa del artículo 36 de la Ley de Amparo es la aplicable para definir la competencia por territorio del Juez de Distrito para conocer del juicio de amparo instaurado en contra de ese acto reclamado.”*

(...)

*“En esta tesitura, el punto de contradicción relativo al **segundo tema, consiste en determinar qué Juez de Distrito es el competente por razón de la materia para conocer del juicio de amparo instaurado en contra de la indebida cuantificación de la pensión de los quejosos**, esto es, si la competencia se surte a favor del Juez de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, o del Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.”*

En tanto que el punto de contradicción de la **segunda** jurisprudencia en cita fue el siguiente:

*“En estas condiciones, el punto de derecho en el cual se plasma la contradicción **consiste en determinar la naturaleza de los conflictos consistentes en la modificación de las pensiones jubilatorias otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León**, es decir, la naturaleza (administrativa o laboral) de dichos conflictos y, por ende, quién resulta competente para dirimir los conflictos que por esta razón se generen, si el Tribunal de Arbitraje o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”*

(...)”

Sin embargo, en la presente contradicción de tesis no está en controversia **la cuantía, cálculo o modificación** de la **pensión** de los jubilados del Servicio de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa, incluso ni de la **cuantía, cálculo o modificación** de la devolución del fondo a la vivienda reprochado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, sino del derecho a obtener dicha devolución; cuestiones totalmente distintas.

Incluso, se advierte del contenido de las jurisprudencias en estudio, que exceptúan de la materia administrativa, **aquellos supuestos en los que se reclame el derecho a la pensión o su revocación**; lo que de alguna manera se asemeja con la conclusión arribada en este asunto, en el sentido de que al reclamarse un derecho, no corresponde a la materia administrativa.

En ese orden de ideas, tampoco se ignora la jurisprudencia 149/2017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto en seguida se transcriben:

***“INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.***

*Cuando se impugnan los preceptos legales que regulan el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a su devolución en caso de baja del servicio, la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia del juicio de amparo o de la resolución del incidente de suspensión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa,*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*debido a que regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido Instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa.”*

Toda vez que en la ejecutoria de donde se originó dicha jurisprudencia, se expresó lo siguiente:

“(…)

24. De lo anterior, se advierte que en los preceptos impugnados se regula el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a la devolución de las mismas en caso de baja del servicio.

25. En ese sentido, si lo que en la especie reclamaron los quejosos es la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias, resulta evidente que dichos actos son de naturaleza administrativa.

26. Debido a que esos artículos regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye nueva relación de naturaleza administrativa.

27. Además, es importante mencionar que los preceptos legales que se impugnan con motivo de su entrada en vigor modificaron la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias que realizan al instituto

**de crédito citado como afiliados, con lo cual aducen se les aplicará un descuento mayor, lo que corrobora su naturaleza administrativa, pues regulan las aportaciones del afiliado al referido instituto sin que con ello se cuestionen derechos laborales.**

28. Máxime que los quejosos se ostentan como jubilados, lo que conlleva considerar, que si bien esa calidad derivó de la relación de trabajo establecida entre ellos y la dependencia en que laboraron, dichos quejosos ya no son trabajadores en activo, sino que su relación laboral pasó a segundo término, surgiendo una nueva relación entre el beneficiario y el instituto de crédito, la cual es de naturaleza administrativa.

29. Aunado a que las autoridades a quienes atribuye los actos, son legislativas y administrativas, porque no se reclamó algún acto derivado de la relación de supra-subordinación con el gobierno que refleje vínculo laboral, sino que se trata de una reforma legislativa que involucra a las autoridades responsables, aduciendo violación a la regularidad constitucional de normas concernientes a trámites administrativos.

30. En consecuencia, atendiendo al carácter de los quejosos (jubilados o pensionados); **a la naturaleza de la afectación de los artículos impugnados (modificación a la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias)**; y, a las autoridades responsables legislativas y administrativas, se colige que la naturaleza del asunto, **es administrativa.**

“(...)”

En efecto de la lectura integral a lo antes transcrito, se obtiene que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar que corresponde a la materia administrativa el asunto que formó el conflicto competencial sometido a su potestad, tomó en cuenta el carácter de jubilados o pensionados de los quejosos, las autoridades que emitieron los actos reclamados o impugnados y **la naturaleza de la afectación de los artículos impugnados (modificación a la base sobre la**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias).**”

Empero, aun y cuando los actores de los juicios de origen, se ostentaron con el carácter de jubilados y la autoridad que emitió el acto impugnado en dichos juicios sea de naturaleza administrativa, debe señalarse que del análisis de las ejecutorias de amparo contendientes en la presente contradicción, se advierte que no estuvo en controversia la **modificación a la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las aportaciones** que realiza el Ejecutivo Estatal al fondo de la vivienda para los trabajadores de la educación en el Estado de Sinaloa, sino el derecho laboral de obtener la devolución de esas aportaciones; de ahí la diferencia de los reclamos, por ende, la inaplicabilidad del criterio jurisprudencial en estudio.

Tocante a la diversa jurisprudencia identificada bajo los siguientes datos: PC.IV.L. J/15 L (10a.), del Pleno en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, de rubro: ***“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO PROMOVIDA POR UN JUBILADO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LA QUE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS 201 Y 241 POR LOS QUE SE EXPIDE LA LEY DEL PROPIO INSTITUTO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE ÉSTA, RESPECTIVAMENTE, CON MOTIVO DE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN, CONSISTENTE EN LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA LA DEVOLUCIÓN DE APORTACIONES AL FONDO DE VIVIENDA. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN***

**MATERIA ADMINISTRATIVA.”**, debe indicarse que tampoco resulta aplicable, dado que resuelve un tópico jurídico distinto, pues se refiere a la impugnación de leyes.

En esa línea de pensamiento, cabe destacar que no pasa inadvertida la existencia de la jurisprudencia PC.XII.A. J/3 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa de este Décimo Segundo Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, Décima Época, Materia Común, página 2777, registro 2010100, de rubro y texto:

**“LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉSTA EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SINALOA, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, EN EL QUE SE LE CONDENA A ENTERAR AL INSTITUTO DE PENSIONES DE ESA ENTIDAD EL IMPORTE CORRESPONDIENTE A UN BONO DE PENSIÓN.** Conforme al artículo 7o. de la Ley de Amparo la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier otra persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, acto u omisión, los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. En ese tenor, la negativa del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa de enterar el importe correspondiente al bono de pensión, previsto en los artículos vigésimo noveno y trigésimo transitorios de la Ley de Pensiones para esa entidad, publicada el 30 de marzo de 2009 en el Periódico Oficial local, es un acto en el que el Gobernador Constitucional del Estado actúa como autoridad, pues no obstante que, de acuerdo con el primero de los numerales citados, está obligado a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*en tanto que la voluntad de éste quedó sometida al arbitrio de esa autoridad; por tanto, la relación entre dicho titular del Poder Ejecutivo Estatal y el actor del juicio de nulidad es de supra a subordinación; de manera que, al pretender defender tal acto de autoridad, el citado promovente no tiene legitimación para incoar la acción constitucional.”*

Sin embargo, se estima que tal jurisprudencia tampoco dirime el presente asunto, en principio, porque el tema fundamental que se resolvió en la contradicción de tesis, es ajeno a la materia de estudio en los juicios constitucionales génesis de la presente contradicción, ya que en dicha instancia se resolvió lo relativo a la falta de legitimación del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, para acudir al amparo, cuando fue tercero interesado en el juicio de nulidad de origen, en que se le condenó a enterar al Instituto de Pensiones, el monto correspondiente al bono de pensión.

Además de lo expuesto, debe destacarse que de la ejecutoria de la que derivó tal criterio jurisprudencial, se advierten las siguientes conclusiones:

*“...En este contexto, como se precisó en el considerando que antecede, en los juicios de amparo directo en los que se emitieron los criterios que son materia de esta contradicción, el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, promovió demanda de amparo contra las sentencias que confirmaron la condena establecida en su contra para que enterara la cantidad correspondiente al bono de pensión reclamado por los actores (por haber sido empleador), a fin de que la autoridad enjuiciada, Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, pudiera hacer entrega de ese importe; lo cual significa que dicho promovente está tratando que prevalezca la determinación, cuya nulidad demandó la parte enjuiciante, consistente en la negativa de pago del bono de pensión.*

*“Ahora bien, se estima que el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, al haber omitido enterar el importe correspondiente al citado bono de pensión, según se resolvió en las sentencias reclamadas, actuó con el carácter de autoridad investida del ius imperium, acorde con la definición que sobre dicho vocablo aporta el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo A-CH, décima quinta edición, editorial Porrúa, México, 2001, página 286, mismo que al respecto establece: "Autoridad ... III. Los juristas entienden por 'autoridad': la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del Poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder.”*

*“Es así, toda vez que la omisión de enterar el importe correspondiente al citado bono de pensión, es un acto en el que el Gobernador del Estado de Sinaloa actuó como autoridad, por lo que la relación entre este último y el actor del juicio de nulidad es de supra a subordinación.*

*“En efecto, la Segunda Sala de nuestro Más Alto Tribunal sentó criterio en el sentido de que para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, es menester llevar a cabo el análisis del caso concreto que se presente, para lo cual el Juez de garantías debe ponderar, cuando menos: a) el origen material y la finalidad del acto respectivo; b) el carácter de la relación jurídica entre los sujetos (actualización de la relación de supra a subordinación); y, c) el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular.(4)*

*“Pues bien, la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, en lo que aquí interesa, prevé:*

*"Artículo 1. Las disposiciones de la presente ley son de orden administrativo, público y de interés social, obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado, los órganos autónomos constitucionales del Estado de Sinaloa, los organismos descentralizados del Estado y los que por leyes, decretos, reglamentos o convenios lleguen a establecer su*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*aplicación, que en lo sucesivo se identificarán como empleadores, así como para los trabajadores de los mismos."*

*"Artículo 2. El sistema de pensiones previsto en esta ley, tiene por finalidad la protección de los medios de subsistencia y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, previo cumplimiento de los requisitos que en ella se establecen."*

*"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:*

*"...*

*"III. Aportaciones: El monto que deben cubrir al instituto los empleadores, equivalente a un porcentaje determinado del salario sujeto a cotización;*

*"...*

*"V. Cuenta individual: La que se constituye a favor del trabajador, para que se registren las aportaciones, cuotas, rendimientos, y cualquier otra cantidad que tenga derecho a recibir para el pago de su pensión;*

*"VI. Cuotas: El monto que debe cubrir al instituto el trabajador, equivalente a un porcentaje determinado de su salario sujeto a cotización;*

*"...*

*"VIII. Empleadores: Los Poderes del Estado, órganos autónomos constitucionales del Estado de Sinaloa, los organismos descentralizados del Estado y aquellos que celebren convenios de incorporación para que los trabajadores adscritos a estos, gocen de los beneficios que prevé este ordenamiento; ..."*

*"Artículo 4. Los derechohabientes para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma. Para tal efecto, el instituto expedirá a todos los derechohabientes, un documento de identificación con fotografía a fin de que puedan ejercer los derechos que la ley les confiere, según el caso."*

*"Artículo 7. Los empleadores, aportarán mensualmente al instituto el diez por ciento del salario sujeto a cotización de los trabajadores, distribuido de la siguiente manera:*

*"a) 5.175% para cuenta individual.*

"b) 2.075% para invalidez y vida.

"c) 1% para administración.

"d) 1% para pensión mínima garantizada.

"e) 0.75% para pensiones de incapacidad y muerte por riesgo de trabajo.

"Adicionalmente, los empleadores aportarán mensualmente una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general vigente en el Estado de Sinaloa, elevado al mes, a la cuenta individual de cada trabajador."

"Artículo 10. Los trabajadores aportarán el siete punto seiscientos veinticinco por ciento del salario sujeto a cotización, el cual les será descontado en la nómina y/o recibo de pago, distribuido de la siguiente manera:

"a) 6.125% para cuenta individual.

"b) 1.5% para invalidez y vida."

"Artículo 18. El trabajador tendrá derecho a la pensión por jubilación cuando haya cumplido sesenta y cinco años o más de edad y veinticinco o más años de cotización al instituto."

"Artículo 20. En caso de que el trabajador no reúna los requisitos de edad o años de cotización, para recibir esta pensión, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, o bien, contratar con el instituto, una renta vitalicia sin que tenga derecho a la pensión mínima garantizada."

"Artículo 44. Es el derecho de todo trabajador de contar con una cuenta individual, para ello el instituto establecerá una cuenta individual en favor de los trabajadores sujetos a las prestaciones que consagra esta ley."

"Artículo 46. El saldo de la cuenta individual obligatoria de cada trabajador es propiedad de éste.

"El saldo de la cuenta individual obligatoria es inembargable y no podrá otorgarse como garantía."

"Artículo 51. Las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero a cargo del instituto, que no se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*reclamen dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del instituto.*

*"El derecho del trabajador o pensionado y, en su caso, de sus beneficiarios a recibir los recursos de la cuenta individual, prescribirán a favor del instituto a los diez años a partir de la fecha en que sean exigibles."*

*"Artículo 64. Se crea el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de integración operativa bipartita, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo, respecto de las aportaciones a que tiene derecho, mismas que tendrán el carácter de imprescriptibles."*

*"Artículo 65. El Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa es el instrumento básico para cumplir con las disposiciones que emanen de la presente ley, sin perjuicio de los organismos o sistemas instituidos por otros ordenamientos."*

*"Artículo 66. El instituto tendrá las siguientes facultades y atribuciones:*

*"I. Satisfacer las prestaciones que emanen de la presente ley;*

*"II. Recibir y administrar las cuotas y aportaciones realizadas por los sujetos de esta ley;*

*"...*

*"VIII. Registrar a los empleadores y demás sujetos obligados al pago de cuotas que establece la presente ley, otorgándoles el número que les corresponda;*

*"IX. Dar de baja del instituto a los empleadores y sus trabajadores, cuando no sea (sic) haya recibido de ambos las aportaciones cuando menos de dos meses;*

*"...*

*"XIII. Tramitar, y en su caso resolver los casos de inconformidades que presenten los empleadores y los trabajadores; y,*

*"XIV. Las demás que le otorguen esta ley, su reglamento y cualquier otra disposición aplicable."*

*"Artículo 67. Los actos y resoluciones que emita el instituto en cumplimiento a esta ley, serán de carácter administrativo."*

*"Artículo 74. Los órganos de gobierno, administración y vigilancia del instituto son los siguientes:*

*"I. La Junta de Gobierno;*

*"II. El consejo de administración;*

*"III La comisión de vigilancia; y,*

*"IV. La dirección general."*

*"Artículo 83. El consejo de administración tendrá las siguientes atribuciones:*

*"I. Conceder, rechazar o modificar las pensiones, indemnizaciones y pagos que conforme a esta ley le corresponde otorgar al instituto;*

*"...*

*"XII. Las demás que señale esta ley, su reglamento y otras disposiciones administrativas."*

*"Artículo 84. Los acuerdos del consejo de administración se tomarán por mayoría de votos."*

*"Artículo 94. Los sujetos de esta ley, que se consideren lesionados en sus derechos por actos definitivos del instituto, podrán interponer en un término no mayor de quince días hábiles posteriores al momento en que surta efectos la notificación de dicho acto, el recurso de revisión ante el instituto, para que una vez resuelto en un término no mayor de 45 días hábiles posteriores a la fecha de presentación del mismo, éste lo turne al consejo de administración para su autorización.-Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente al de su notificación."*

*"En tanto que, los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, sexto, séptimo, vigésimo noveno y trigésimo de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, textualmente disponen:*

*"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa', con excepción de lo dispuesto en los siguientes artículos transitorios que correspondan."*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*"Artículo segundo. Se derogan del título sexto 'Previsión y seguridad social', el capítulo III denominado 'Jubilación y pensiones', con sus artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105 y 106, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa y las demás disposiciones que se opongan a la presente ley."*

*"Artículo tercero. El Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa deberá quedar materialmente constituido dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. El Reglamento Interior del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa', en un periodo que no exceda los ciento ochenta días naturales, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley."*

*"Artículo cuarto. Los trabajadores que estén prestando servicios a la fecha de entrada en vigor de la presente ley quedarán sujetos a lo establecido en los artículos transitorios de este decreto, que les resulten aplicables."*

*"Artículo sexto. Los trabajadores que hayan ingresado al servicio público con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley, serán considerados como trabajadores en transición."*

*"Artículo séptimo. Los trabajadores en transición tienen derecho a optar por el régimen establecido en los artículos transitorios o migrar al sistema previsto en esta ley, mediante la acreditación de bonos de pensión en su cuenta individual."*

*"Artículo octavo. A los trabajadores referidos en el artículo anterior, y que opten por migrar al sistema de cuentas individuales previstos en esta ley, que les sean reconocidos sus años de servicio, a la fecha de incorporación del empleador, les serán reconocidos como años de cotización, siempre y cuando los empleadores acrediten ante el instituto el tiempo laborado, mediante la documentación e información requerida para tal efecto."*

*"Si con motivo del reconocimiento de antigüedad, el trabajador adquiere el derecho a una pensión mayor de su renta vitalicia los empleadores deberán aportar de manera extraordinaria las"*

*diferencias que resulten entre la renta vitalicia y la pensión a que se tenga derecho.*

*"Los trabajadores que se encuentren en dicho supuesto, al migrar al nuevo sistema, ya no serán considerados trabajadores en transición."*

*"Vigésimo noveno. Los trabajadores en transición que migren al nuevo sistema de pensiones de cuentas individuales, tendrán derecho a la acreditación de bonos de pensión en su cuenta individual, mismos que serán cubiertos por el instituto. El empleador para el cual esté prestando servicios el trabajador deberá acreditar a favor del instituto, por cada uno de ellos, el bono de referencia mismo que se hará efectivo cuando el trabajador haga exigible su cuenta individual. Para estos fines los empleadores deberán crear la reserva necesaria."*

*"Artículo trigésimo. El bono de pensión se contabilizará al momento de que se dé el cambio de régimen y su pago al instituto, será efectivo al momento de acceder a la pensión correspondiente en términos de la tabla siguiente: ... Para determinar el monto de los bonos de pensión en cada caso particular, se deberá multiplicar el numeral que corresponda en la tabla a los años de cotización y edad del trabajador, por el salario sujeto a cotización mensual, elevado al año y expresado en unidades de inversión, que estuviere percibiendo al último día del año anterior a que entre en vigor esta ley.-Los bonos generarán un interés anual equivalente al tres punto cinco por ciento real con cargo a los empleadores. ..."*

*"De los preceptos legales citados se advierte que el sistema de pensiones previsto en la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, tiene por finalidad la protección de los medios de subsistencia y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, previo cumplimiento de los requisitos que en ella se establecen.*

*"Sistema que es administrado por el Instituto de Pensiones del Estado, que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de integración operativa bipartita, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo respecto de las aportaciones a que tiene derecho.*

*"Por aportaciones, la ley de la materia define al monto que deben cubrir al instituto los empleadores, equivalente a un porcentaje*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*determinado del salario sujeto a cotización, a fin de que, eventualmente, se otorgue a los trabajadores la pensión por jubilación cuando hayan cumplido sesenta y cinco años o más de edad y veinticinco o más años de cotización al instituto.*

*“En cambio, conforme a los artículos séptimo, vigésimo noveno y trigésimo transitorios de la legislación en cita, los trabajadores en transición tienen derecho a optar por el régimen establecido en los artículos transitorios o migrar el nuevo sistema, mediante la acreditación de bonos de pensión en su cuenta individual, mismos que serán cubiertos por el Instituto de Pensiones del Estado.*

*“Sin embargo, para ello, el empleador para el cual esté prestando servicios el trabajador, deberá acreditar a favor del instituto el bono de referencia, mismo que se hará efectivo cuando el trabajador haga exigible su cuenta individual, debiendo crear la reserva necesaria, y su pago al instituto será efectivo al momento de acceder a la pensión correspondiente, o bien, cuando el trabajador solicite el total de su cuenta individual, en el supuesto en que no alcance el derecho al otorgamiento de pensión, esto último con fundamento en el artículo 20 de la legislación en cita.*

*“Como se puede ver, si bien el Instituto de Pensiones del Estado tiene facultades de órgano fiscalizador autónomo, ello sólo es en relación con las aportaciones que los empleadores deben hacer a favor de sus trabajadores. Concepto que es diferente al bono de pensión establecido en los artículos transitorios séptimo, vigésimo noveno y trigésimo de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa; por lo que es posible establecer, que en relación con el citado bono de pensión, el referido instituto carece de facultades de coerción para obligar a las entidades empleadoras que le paguen la cantidad respectiva, al momento en que ello se hace exigible en los términos de ley.*

*“De esa guisa, conforme a lo resuelto en las sentencias que se reclamaron en los juicios de amparo directo de los que emanan los criterios discrepantes, se puede obtener como primera conclusión, que la negativa del pago de bono de pensión reclamada al Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, que fue el acto materia de impugnación en los juicios contenciosos administrativos de origen, tiene estrecha relación con el actuar del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, quien con el carácter de empleador, a pesar de que la Ley de Pensiones para*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*el Estado de Sinaloa le mandata establecer la reserva y entregar el importe correspondiente al bono de pensión, motu proprio, omitió entregar dicho bono al Instituto de Pensiones del Estado; organismo de pensiones que, por tal motivo, se ve impedido para efectuar el pago de bono de pensión reclamado.*

*“Sentado lo anterior, es posible establecer que tales actos (que se pueden ver como una unidad) pertenecen a la materia administrativa y, por ende, son actos de autoridad.*

*“Así es, en la jurisprudencia 2a./J. 153/2009, que deriva de la contradicción de tesis 176/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el acto consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es de naturaleza administrativa.*

*(...)*

*“Pues bien, lo hasta aquí expuesto permite definir los principios rectores, a saber:*

*“1. **Las pensiones** pertenecen a la materia administrativa, pues si bien enmarcan dentro de las prestaciones de seguridad social y que derivan de la antigüedad en una relación de trabajo, lo cierto es que la relación laboral respectiva **no se extiende después de concedida la pensión solicitada**, ya que precisamente, la pensión se traduce en las prestaciones en dinero otorgadas al trabajador, con el fin de permitir su subsistencia, o bien, de sus derechohabientes, después de concluido el vínculo de trabajo.*

*“2. El no pago de la pensión (consecuencia directa de su incorrecta cuantificación), constituye un acto negativo (no pago) con efectos positivos, que se traduce en la privación del ejercicio del derecho de disfrutar de la pensión de forma completa, es decir, correctamente cuantificada; inclusive, en virtud de esa negativa, la autoridad actúa en forma positiva afectando la esfera jurídica del quejoso. Luego, es claro que el acto reclamado se asemeja por su forma de expresión a una negativa simple; sin embargo, por sus efectos se deduce que en realidad tiene naturaleza positiva y como tal debe tratarse.*

*“Con base en los precisados principios, es jurídico concluir que **la negativa del pago de bono de pensión reclamada al Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, corresponde a la materia***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**administrativa**, toda vez que para la procedencia del pago de dicho bono, es menester que culmine la relación de trabajo, ya sea mediante el otorgamiento de la pensión, o en su caso, cuando no se alcanzan los años de cotización, por medio de la solicitud del trabajador para que se le entregue el saldo de su cuenta individual en un solo pago.

**“Además, en el caso, la cuestión atinente a la negativa de pago del bono de pensión, no se refiere a si se tiene el derecho a la entrega de los recursos que conforman la cuenta individual del quejoso, sino a la omisión de enterar el importe correspondiente al bono de pensión por parte de la entidad empleadora (foja 50).**

**“Por tanto, en relación al primer supuesto para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo (el origen material y la finalidad del acto respectivo), se arriba a la convicción de que la negativa del pago de bono de pensión, ocasionada por la omisión de la parte empleadora (Gobierno del Estado de Sinaloa) de enterar al Instituto de Pensiones del Estado, la cantidad correspondiente a dicho bono, si bien tiene como origen una relación de trabajo, lo cierto es que la misma concluyó y, por tanto, se enmarca en el ámbito del derecho administrativo, donde se constituye una nueva relación entre autoridad (Instituto de Pensiones) y gobernado, porque este organismo público puede crear, modificar o extinguir ante sí y por sí la situación jurídica del pensionado, de acuerdo con lo establecido en el criterio jurisprudencial invocado en líneas que anteceden.**

**“De tal suerte, que si, como se estableció, la negativa de pago del bono de pensión emitida por el Instituto de Pensiones, tiene su origen en la omisión del Gobierno del Estado de Sinaloa, para enterar a dicho instituto el monto constitutivo de dicho monto; entonces, entre este último y el pensionado (trabajador) también se actualiza una relación de supra a subordinación (segundo supuesto, el carácter de la relación jurídica entre los sujetos), ya que, no obstante que el numeral antes transcrito lo obligaba a crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la situación jurídica del beneficiario del bono de pensión, en tanto que la voluntad de éste**

quedó sometida al arbitrio de esa autoridad. Máxime, porque como se vio, el Instituto de Pensiones carece de facultades para obligarlo a realizar el entero correspondiente.

**“Cierto, aunque la aludida resolución la motivó la petición del actor del juicio de origen, la omisión en que incurrió el Gobernador del Estado de Sinaloa, fue emitida como una facultad potestativa, ya que conforme con el artículo 20 de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, el actor de referencia, en caso de no reunir los requisitos de edad o años cotizados, tuvo derecho de retirar el saldo de su cuenta individual, que es de su propiedad; en tanto que, el gobernador del Estado, al respecto, tuvo la facultad de crear una reserva para hacer frente a esa obligación legal específica; empero, se reitera, motu proprio decidió, por omisión, conducirse contrario a lo ordenado en dicha norma, afectando de manera unilateral la esfera de derechos del actor, de tal forma, que se actualiza el tercer supuesto para verificar la existencia de un acto de autoridad (el sentido de afectación del acto sobre la esfera jurídica del particular).**

(...)”

“Por consiguiente, a pesar de que el artículo 7o. de la Ley de Amparo en vigor, permite a las personas morales públicas que hagan uso del juicio de garantías "... cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares ..."; lo cierto es que tal precepto limita dicho medio extraordinario de defensa a los casos en que las personas morales públicas se vean afectadas en su patrimonio por una norma, acto u omisión, respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los gobernados, es decir, que no actúen provistas de su ius imperium, pues no debe perderse de vista que la institución del juicio de amparo se creó con el objeto de salvaguardar los derechos humanos y las garantías individuales de los gobernados, frente a los desvíos de poder público, ya que en hipótesis contraria sería tanto como autorizar que el poder público impugnara un acto del propio poder, lo que sería inconcebible dado que a éste sólo le están reservados los medios de defensa ordinarios establecidos en las leyes de la materia.

“Luego, si se toma en cuenta que, por su naturaleza, el juicio de amparo fue creado como un medio extraordinario de defensa a favor de los gobernados frente a las autoridades que violenten en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*su perjuicio el orden constitucional, y no para que las autoridades defiendan los actos que emitan con tal carácter (autoridad).*

*“Entonces, el solicitante del juicio de amparo Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, no puede dolerse de supuestas violaciones a sus garantías, puesto que no es titular de las mismas, máxime que, se reitera, compareció ante la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo, promoviendo recurso de revisión, tratando que prevaleciera la resolución cuya nulidad demandó la enjuiciante, a saber, la negativa de pago respecto de la solicitud para retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual, que comprende, entre otros conceptos, el importe del bono de pensión; amén de que esa negativa de pago nació del actuar omisivo de la autoridad quejosa, por lo que no puede pretender defender intereses patrimoniales como persona de derecho privado.*

*“Con mayor razón porque, como se analizó, si el artículo vigésimo noveno transitorio de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, establece como obligación de la autoridad recurrente, crear un fondo de reserva para garantizar el pago del citado bono de pensión; entonces, los actos u omisiones relativos a la entrega de tal bono, son en carácter de autoridad y no de particular, en tanto no pueden considerarse realizados en un plano de coordinación o igualdad con los particulares; por lo que se descarta la posibilidad de que haya actuado como persona moral oficial en defensa de intereses particulares, so pretexto de que se trata de su patrimonio.”*

*(...)”*

De la ejecutoria parcialmente transcrita, se observa que este Pleno en Materia Administrativa de este Décimo Segundo Circuito, expresó que la negativa de pago del bono de pensión emitida por el Instituto de Pensiones, **tuvo su origen en la omisión del Gobierno del Estado de Sinaloa**, para enterar a dicho Instituto el monto constitutivo de dicho bono; y, que esa negativa **correspondía a la materia administrativa**, puesto que si bien tuvo su origen en una relación de trabajo, lo cierto era que la misma concluyó, constituyéndose una nueva relación entre el Instituto de Pensiones y el gobernado.

Sin embargo, se estima que tales conclusiones no son las que resuelven el punto central de la contradicción en comento, pues constituyen consideraciones accesorias con la finalidad de aportar mayor soporte a la decisión sobre el problema jurídico que se dirimió; de ahí que, no son aptas para resolver el presente asunto.

Ello, porque la acción planteada en los juicios de origen de los que derivó la referida contradicción, se generó por la omisión del Gobernador Constitucional de enterar al Instituto de Pensiones, el monto que constituiría el bono de pensión, no obstante su obligación; y en consecuencia, la negativa de pagar ese bono por tal Instituto; en tanto que en este caso concreto, se trata del derecho a la devolución del fondo de la vivienda, aportado por el Ejecutivo Estatal, pero negado por la Junta Directiva del Instituto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

Esto es, en el primer supuesto mencionado se está en presencia de la omisión por parte del Gobernador de enterar cierta cantidad para constituir el bono de pensión, es decir, su negativa de pagarlo por esa circunstancia; y en el presente caso, se está en la hipótesis del derecho a obtener la cantidad, ya enterada por el Ejecutivo Estatal, pero negada por la referida Junta Directiva; lo que de suyo indica que las acciones son de diversa naturaleza, aunado a las disposiciones aplicables en este caso, antes destacadas, que expresamente otorgan la competencia al Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa .



A mayor abundamiento, en la ejecutoria de la contradicción en estudio, el Pleno en Materia Administrativa de este Circuito, fue categórico en expresar, que no se trataba del **derecho a la entrega de los recursos que conformaban la cuenta individual del accionante quejoso**, sino de la omisión de enterar el importe correspondiente al bono de pensión, por parte del Gobernador Constitucional.

En esa medida, las consideraciones expuestas en dicha contradicción en relación con la materia administrativa, solo tendrían aplicación, en todo caso, para el caso específico en que se reclamara la negativa de pagar el bono de pensión, derivado de la omisión por parte del Gobernador Constitucional, de enterar el monto correspondiente para integrarlo, pero no para el presente, en el que no se reclama esa omisión y/u obligación por parte de ese titular del Ejecutivo Estatal, sino el derecho a la devolución de las aportaciones que integraron el fondo de la vivienda del trabajador, ya enteradas por dicho Gobernador del Estado de Sinaloa, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

Máxime, que en la propia contradicción de tesis, se establece que el bono de pensión se hará efectivo cuando el trabajador haga exigible su cuenta individual, o bien, cuando el trabajador solicite el total de su cuenta individual, en el supuesto de que no alcance el derecho de otorgamiento de la pensión; supuestos que no acontecen hasta que el trabajador concluye su vida laboral, esto es, para que sea exigible el bono de pensión el trabajador debe cumplir el requisito de ser pensionado.

Requisito el anterior, que no es exigible en el caso concreto, ya que conforme a lo previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa, antes transcrito, basta con que el trabajador cumpla con diez años o más de servicios, computados a partir del primero de septiembre de mil novecientos setenta y tres, para que tengan derecho a la devolución de los fondos a que se refiere el artículo 29, párrafo segundo, de la Ley en comento, también transcrito en párrafos precedentes.

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ**

**MAGISTRADO:**

---

**LIC. JORGE PÉREZ CERÓN.**

EI SUSCRITO SECRETARIO DEL PLENO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MAZATLÁN, SINALOA, HACE CONSTAR Y CERTIFICA: QUE ESTA FOJA CORRESPONDE A LA ÚLTIMA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**EL CUATRO DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2018, Y EL VOTO PARTICULAR FORMULADO POR LOS MAGISTRADOS QUE COMPONEN LA MINORÍA; CON LAS OBSERVACIONES PROPUESTAS POR LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS, DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, APROBADAS EN SESIÓN DE TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE. CONSTE.**

**LIC. ALFREDO VILLEGAS ESCOBEDO.**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN