

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-403/2020-A

PARTE ACTORA

AUTORIDAD DEMANDADA
OFICIAL MAYOR DEL MUNICIPIO DE
COMALA

MAGISTRADO PONENTE
ANDRÉS GERARDO GARCÍA NORIEGA

SENTENCIA DEFINITIVA

Colima, Colima, **diecinueve de junio de dos mil veintiséis.**

VISTO para resolver en definitiva el juicio contencioso administrativo radicado bajo el expediente **TJA-403/2020-A**, y

R E S U L T A N D O

1

PRIMERO. Presentación de la demanda

Mediante escrito de demanda presentado ante este Tribunal en fecha 17 de julio de 2020, [REDACTED] promovió juicio contencioso administrativo señalando al efecto como autoridades demandadas al Ayuntamiento de Comala; su Presidente Municipal; el Síndico Municipal; el Tesorero Municipal; el Director General de Seguridad Pública y Vialidad; así como a la Oficial Mayor del citado Ayuntamiento.

Como acto impugnado indicó la resolución *negativa ficta* que estima recaída a la solicitud presentada el 14 de enero de 2020 ante la propia Oficial Mayor, mediante la cual solicitó se le informaran las causas, motivos o razones por las que no se le cubría la prestación

denominada “quinquenio” y, en su caso, que se realizara el pago correspondiente con efectos retroactivos.

SEGUNDO. Prevención y desahogo

Por auto de 18 de septiembre de 2020, este Tribunal previno a la parte actora para que precisara el acto administrativo atribuido a las autoridades señaladas como demandadas, apercibiéndola que, de no hacerlo, la demanda no sería admitida respecto de aquellas respecto de las cuales subsistiera la irregularidad advertida.

Dentro del plazo concedido, el actor desahogó oportunamente el requerimiento formulado.

TERCERO. Admisión de la demanda

Mediante auto de 26 de octubre de 2020 se tuvo por cumplido el requerimiento formulado y se admitió la demanda únicamente en contra de la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, respecto de la resolución *negativa ficta* recaída a la solicitud presentada el 14 de enero de 2020, mediante la cual el actor solicitó el pago retroactivo y subsecuente de la prestación denominada quinquenio, así como conocer las razones por las cuales no le era cubierta dicha prestación.

En el mismo proveído se ordenó emplazar a la citada autoridad demandada para que, dentro del término legal concedido, produjera la contestación correspondiente.

CUARTO. Pruebas de la parte actora

En el auto de admisión de la demanda se tuvieron por ofrecidas y admitidas las siguientes pruebas:



1. **Documental**, consistente en un recibo de pago (Comprobante Fiscal Digital por Internet) con folio interno [REDACTED], serie [REDACTED] y folio [REDACTED], correspondiente al periodo comprendido del 16 al 30 de junio de 2020, expedido a nombre de [REDACTED].
2. **Documentales**, consistentes en dos recibos de nómina (Comprobantes Fiscales Digitales por Internet) con folios [REDACTED] y [REDACTED], correspondientes a los periodos del 16 al 31 de enero de 2020 y del 1 al 15 de febrero de 2020, respectivamente, expedidos a nombre de [REDACTED].
3. **Documental**, consistente en el escrito suscrito por [REDACTED] dirigido a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, con sello de recibido de 14 de enero de 2020.
4. **Instrumental de actuaciones.**
5. **Presuncional legal y humana.**

QUINTO. Rebeldía de la autoridad demandada

Mediante auto procesal del 15 de diciembre de 2020 se declaró la rebeldía procesal de la autoridad municipal demandada, al no haber producido contestación a la demanda, ello dentro del término legal concedido, con fundamento en el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

SEXTO. Alegatos

En el mismo proveído procesal se les concedió a las partes el término previsto por el artículo 75 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima para formular alegatos por escrito.

Posteriormente, mediante acuerdo de 5 de febrero de 2021, se tuvieron por formulados los alegatos presentados por ambas partes y se ordenó su agregación a los autos para los efectos legales.

SÉPTIMO. Turno para sentencia

Concluida la sustanciación del juicio y al no existir diligencia pendiente por desahogar, con fundamento en el artículo 116 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, los autos quedaron en estado de resolución para el dictado de la sentencia definitiva correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, con fundamento en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 de la Constitución del Estado de Colima; y 5, 7, 38 y 39 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima (en adelante, *Ley de Justicia Administrativa*), es un órgano constitucional autónomo del orden jurídico local, encargado de la función jurisdiccional especializada en materia administrativa, incluida la fiscal y la de responsabilidades administrativas, con competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado y Municipios, incluyendo su sector paraestatal y paramunicipal, ello a través del juicio contencioso administrativo como el que aquí se entabla.

Lo anterior, toda vez que la controversia que se plantea y somete a su jurisdicción tiene por objeto determinar la legalidad de la



resolución *negativa ficta* que la parte actora atribuye a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, derivada de la falta de respuesta a la solicitud presentada el 14 de enero de 2020, supuesto expresamente fijado en el artículo 5, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa (en su texto vigente y aplicable al momento del inicio de este juicio).

SEGUNDO. Marco normativo aplicable

Las disposiciones aplicables para la resolución del presente juicio son las contenidas en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima y en la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios vigentes al momento de su inicio, esto es, el día 17 de julio de 2020, fecha en que fue presentada la demanda. En consecuencia, toda referencia normativa efectuada en esta sentencia corresponde al texto legal vigente en dicha fecha.

TERCERO. Legitimación procesal

Del análisis de las constancias que obran en autos, y con fundamento en lo previsto en los artículos 47 y 51 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se advierte que la parte actora y la autoridad demandada cuentan con legitimación para intervenir en el presente juicio.

CUARTO. Precisión del acto impugnado y de la pretensión

Del análisis integral del escrito inicial de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte que el acto impugnado consiste en la resolución *negativa ficta* atribuida a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, derivada de la falta de respuesta a la solicitud presentada por el actor el 14 de enero de 2020.

Por su parte, la pretensión del actor consiste en que se declare la procedencia de la prestación denominada “quinquenio” a su favor y se condene al pago de las cantidades que estima adeudadas por dicho concepto.

En relación con la fijación del acto impugnado y de la pretensión deducida en juicio, resulta orientador, por analogía y *mutatis mutandis*, el criterio siguiente:

Época: Novena Época. Registro: 181810. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Abril de 2004. Materia(s): Común. Tesis: P. VI/2004. Página: 255.

ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.

El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.

QUINTO. Análisis de las pruebas

De conformidad con los artículos 111 y 117, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, las pruebas admitidas y desahogadas en



el presente juicio serán valoradas conforme a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, sin perjuicio del análisis particular que corresponda al examinar las cuestiones sometidas a decisión.

Obran en autos como pruebas ofrecidas por la parte actora un recibo de pago (Comprobante Fiscal Digital por Internet) expedido a nombre de [REDACTED], correspondiente al periodo comprendido del 16 al 30 de junio de 2020; dos recibos de nómina (Comprobantes Fiscales Digitales por Internet) expedidos a nombre de [REDACTED], correspondientes a los periodos del 16 al 31 de enero de 2020 y del 1 al 15 de febrero de 2020; así como el escrito suscrito por [REDACTED] dirigido a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, con sello de recibido de 14 de enero de 2020.

A dichas documentales se les concede valor probatorio en términos de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Justicia Administrativa, en relación con los artículos 412, 413 y demás relativos del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, de aplicación supletoria, quedando su alcance demostrativo sujeto al análisis conjunto que se efectúe al resolver las cuestiones controvertidas del presente juicio.

Por su parte, a la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana se les reconoce el valor probatorio que legalmente les corresponde, mismo que será apreciado de manera adminiculada con el resto de las constancias que integran el expediente, atendiendo a los artículos 412, 420 y 422 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima.

SEXTO. Configuración de la resolución *negativa ficta*

Corresponde determinar, de manera previa, si al momento de la presentación de la demanda se encontraba configurada o no la resolución *negativa ficta* que constituye el acto impugnado en este juicio.

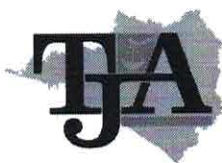
Al respecto, los **artículos 25 y 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios** establecen que la *negativa ficta* opera cuando la autoridad administrativa omite emitir una resolución expresa dentro de los plazos legalmente previstos para ello, entendiéndose resuelta la petición en sentido contrario a lo solicitado por el particular.

De las constancias que obran en autos se advierte que el actor presentó ante la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala un escrito recibido con fecha **14 de enero de 2020**, mediante el cual solicitó se le informaran las razones por las cuales no se le cubría la prestación denominada *quinquenio* y, asimismo, se realizara el pago que estimó procedente por dicho concepto.

8

Asimismo, no obra en el expediente del juicio elemento alguno que permita acreditar que la autoridad municipal emitió y notificó una respuesta expresa a dicha petición planteada por el actor.

Así, con independencia de la naturaleza o clasificación jurídica que pudiera atribuirse a la petición formulada por el actor, tomando como referencia el plazo máximo de **sesenta días naturales** previsto en el **artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo** para que la autoridad resolviera lo conducente, se advierte que dicho plazo transcurrió en exceso antes de la presentación de la demanda, ocurrida el 17 de julio de 2020.



Por tanto, resulta inconcuso que para el indicado día **17 de julio de 2020**, fecha en que fue presentada la demanda ante este Tribunal, la resolución negativa ficta ya se había **configurado en sentido negativo** por ficción legal y, en consecuencia, en el presente juicio contencioso administrativo se encuentra acreditada la existencia de dicha resolución presunta.

SÉPTIMO. Causales de improcedencia y sobreseimiento

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, este Tribunal procede al examen de las causales de improcedencia y de sobreseimiento que, en su caso, pudieran actualizarse, ya sea por planteamiento de las partes o por advertirse de oficio, al constituir cuestiones de orden público y de estudio preferente.

Del análisis de las constancias que integran el expediente, este órgano jurisdiccional no advierte la actualización de alguna de las causales de improcedencia previstas por la ley, ni la existencia de circunstancias que den lugar al sobreseimiento del juicio. Asimismo, ninguna de las partes hizo valer planteamiento alguno en ese sentido.

En consecuencia, al no existir impedimento procesal para emitir un pronunciamiento sobre la controversia planteada, procede realizar el estudio de fondo respecto de la legalidad del acto impugnado.

OCTAVO. Conceptos de impugnación

Se tienen a la vista para su examen los conceptos de impugnación formulados por el actor en su escrito inicial de demanda, los cuales obran en autos. No obstante, se estima innecesaria su transcripción, pues ello no constituye un requisito para satisfacer los

principios de congruencia y exhaustividad que deben regir el dictado de las resoluciones jurisdiccionales, siempre que los planteamientos formulados sean debidamente identificados, analizados y resueltos en la sentencia.

Resulta aplicable, por analogía y *mutatis mutandis*, la tesis de jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 164618. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 58/2010. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

NOVENO. Estudio de fondo

1. Metodología



Debe precisarse que los agravios planteados por la parte actora serán analizados conforme al **principio de estricto derecho**, toda vez que el juicio contencioso administrativo se rige por tal principio, por lo que no cabe al respecto la suplencia de la queja; debiéndose tomar en cuenta que la Ley de Justicia Administrativa no contempla dicha suplencia.

Luego, para que proceda el estudio de los conceptos de agravios basta con que en ellos se exprese la *causa de pedir*, esto es, que se manifieste mediante razonamientos jurídicos que por alguna causa o motivo existe una situación de hecho contraria a derecho, sin que necesariamente deban plantearse a manera de *silogismo jurídico* o bajo cierta redacción sacramental, lo que no implica –ni autoriza– para que el actor se limite a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues corresponde al actor exponer razonadamente por qué estima ilegal el acto que reclama.

11

Al respecto tiene aplicación las tesis de jurisprudencia que a continuación se señala:

Registro digital: 185425. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias(s): Común. Tesis: 1a./J. 81/2002. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de

manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a efecto de resolver la controversia planteada, este Tribunal analizará los planteamientos formulados por la parte actora en el orden que resulte más adecuado para la solución del litigio, sin que exista obligación legal de sujetarse al orden propuesto en la demanda, pudiendo examinarlos de manera individual, conjunta o por grupos.

En ese contexto, por razón de método, el estudio se centrará en determinar si la resolución negativa ficta reclamada puede sostenerse jurídicamente frente a las circunstancias procesales que concurren en el presente asunto y, en su caso, fijar los efectos que correspondan a la declaratoria que se emita.

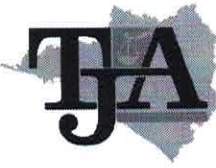
12

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

Registro digital: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018. Tipo: Jurisprudencia.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los



agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.

2. Manifestaciones de la parte actora

El actor, [REDACTED], manifiesta desempeñarse como Policía Auxiliar adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Comala, desde el [REDACTED] de [REDACTED] de 2013, circunstancia que afirma acreditar con el comprobante fiscal digital por internet expedido por dicho Ayuntamiento.

Refiere que con fecha [REDACTED] de [REDACTED] de 2018 cumplió cinco años de servicios, por lo que estima haberse colocado en el supuesto para acceder a la prestación identificada como “quinquenio”; sin embargo, sostiene que dicha prestación no le ha sido cubierta por la autoridad municipal.

Asimismo, expone que otros elementos (personal) adscritos a la corporación policial sí perciben dicha prestación, particularmente [REDACTED], circunstancia que pretende acreditar mediante diversos comprobantes fiscales digitales por internet en los que aparece el concepto “QUINQUENIO (4)”.

Señala que el 14 de enero de 2020 presentó escrito dirigido a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, mediante el cual solicitó se le informaran las razones o motivos por las cuales no se le cubría la prestación referida y, en su caso, se realizara el pago respectivo, incluyendo las cantidades que estimó generadas con anterioridad.

Afirma que la autoridad municipal omitió emitir respuesta dentro de los plazos legalmente previstos, por lo que consideró configurada la resolución negativa ficta y promovió el presente juicio contencioso administrativo.

Como argumentos de ilegalidad, sostiene esencialmente que la falta de reconocimiento y de pago sobre la prestación “quinquenio” transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, al estimar que no existe justificación para otorgar un trato distinto respecto de otros elementos de seguridad pública que sí perciben dicho beneficio. Asimismo, argumenta que se trata de una prestación de tracto sucesivo, por lo que considera exigibles las cantidades que reclama mientras subsista la relación jurídica que mantiene con la autoridad municipal.

Finalmente, solicita que se declare la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada y que se condene a la autoridad demandada al reconocimiento y pago del “quinquenio”, así como de las cantidades que estima adeudadas por dicho concepto.

14

3. Análisis del Tribunal

3.1. Estudio de la resolución negativa ficta impugnada

Como quedó señalado en el apartado relativo a la configuración de la resolución negativa ficta, al momento en que [REDACTED] presentó la demanda ante este Tribunal, esto es, el 17 de julio de 2020, ya se encontraba actualizada la resolución presunta atribuida a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, derivada de la falta de respuesta a la solicitud recibida el 14 de enero de 2020, mediante la cual el actor pidió que se le informaran las razones por las cuales no se le cubría la prestación denominada “quinquenio” y,



en su caso, se realizara el pago que estimó procedente por dicho concepto.

Precisado lo anterior, corresponde analizar si dicha resolución negativa ficta puede sostenerse jurídicamente en el presente juicio, tomando en cuenta las circunstancias procesales que concurren en autos.

De las constancias del expediente se advierte que, mediante auto de 26 de octubre de 2020, se admitió la demanda únicamente en contra de la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, respecto de la resolución negativa ficta recaída a la solicitud presentada el 14 de enero de 2020, y se ordenó emplazar a dicha autoridad municipal para que produjera su contestación dentro del término legal. Sin embargo, mediante auto del 15 de diciembre de 2020, se declaró la rebeldía procesal de la autoridad demandada, al no haber contestado la demanda dentro del plazo concedido para tal efecto.

15

Dicha omisión procesal resulta especialmente relevante tratándose de juicios promovidos contra una resolución negativa ficta, pues en esta clase de asuntos el acto impugnado no contiene una fundamentación y motivación expresa originalmente emitida por la autoridad administrativa. La negativa ficta se configura por ministerio de ley ante el silencio de la autoridad, pero precisamente por esa razón, cuando el particular acude al juicio contencioso administrativo, corresponde a la autoridad demandada exponer, al contestar la demanda, los fundamentos y motivos que, en su concepto, sostienen la resolución presunta impugnada.

En el caso concreto, la autoridad demandada no sólo omitió responder la solicitud presentada por el actor el 14 de enero de 2020, sino que además dejó de contestar la demanda promovida en su

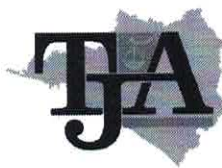
contra, a pesar de haber sido legalmente emplazada para ello. En consecuencia, no introdujo oportunamente al proceso las razones jurídicas y fácticas que pudieran sustentar la negativa presunta combatida, ni controvirtió en la etapa procesal correspondiente los planteamientos formulados por el actor respecto de la falta de respuesta a su petición.

En ese contexto, no puede reconocerse validez a una resolución negativa ficta cuya legalidad no fue sostenida por la autoridad demandada dentro del momento procesal previsto para ello. Hacerlo implicaría que este Tribunal construyera de oficio la fundamentación y motivación de una determinación que la propia autoridad omitió emitir en sede administrativa y tampoco defendió oportunamente en sede jurisdiccional, lo cual desnaturalizaría la función de control de legalidad que corresponde a este órgano jurisdiccional.

16

Debe recordarse que la contestación de demanda no constituye una formalidad secundaria, sino el acto procesal mediante el cual la autoridad demandada fija su posición frente a la pretensión del actor, expone las defensas que estime conducentes, ofrece las pruebas que considere pertinentes y, tratándose de negativa ficta, revela las razones que permitirían al Tribunal examinar si la resolución presunta se encuentra o no ajustada a derecho. Por ello, la falta de contestación no puede ser indiferente ni quedar neutralizada mediante una valoración oficiosa de posibles razones no expresadas por la autoridad en el momento procesal oportuno.

Además, el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima dispone que, si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Magistrado instructor declarará de oficio la rebeldía y tendrá por confesados los hechos que el actor



impute de manera precisa al demandado, salvo prueba en contrario. En el caso, la rebeldía declarada mediante auto del 15 de diciembre de 2020 confirma que la autoridad demandada perdió la oportunidad procesal de sostener la legalidad de la resolución negativa ficta impugnada mediante la expresión oportuna de los fundamentos, motivos y defensas que estimara aplicables.

No pasa inadvertido que la autoridad demandada presentó escrito de alegatos dentro de la etapa procesal correspondiente. Sin embargo, dichos alegatos no sustituyen la contestación de demanda ni tienen el alcance de subsanar la omisión procesal en que incurrió la autoridad al no contestar oportunamente. Los alegatos constituyen una oportunidad para formular consideraciones finales sobre la litis ya integrada y sobre el material probatorio incorporado al juicio, pero no son el medio procesal idóneo para introducir por primera vez los fundamentos y motivos destinados a sostener la resolución negativa ficta impugnada.

17

En consecuencia, aun cuando en la etapa de alegatos la autoridad haya pretendido formular planteamientos relacionados con la situación administrativa del actor, tales manifestaciones no pueden integrar extemporáneamente la motivación de la resolución presunta ni servir como sustituto de la contestación omitida. Admitir lo contrario permitiría que la autoridad, después de haber guardado silencio frente a la petición inicial y de haber dejado de contestar la demanda, incorporara tardíamente las razones de su negativa, en perjuicio del equilibrio procesal y de la finalidad propia del juicio contencioso administrativo promovido contra una resolución ficta.

Por tanto, al encontrarse configurada la resolución negativa ficta y al no haber sido sostenida jurídicamente por la autoridad municipal

demandada mediante contestación oportuna, este Tribunal concluye que dicha resolución presunta carece de validez.

En consecuencia, resultan **fundados** los planteamientos de la parte actora en cuanto a la ilegalidad de la negativa ficta impugnada.

3.2. Pronunciamiento respecto de la prestación reclamada.

La conclusión alcanzada en el punto anterior, relativa a la ilegalidad de la resolución negativa ficta impugnada, no conduce por sí misma al reconocimiento automático de la prestación económica reclamada por la parte actora.

Lo anterior es así, porque en este juicio deben distinguirse dos cuestiones jurídicas diversas.

La primera consiste en determinar si la resolución negativa ficta atribuida a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala puede sostenerse en sede jurisdiccional, cuestión que ya fue resuelta en sentido negativo, al haberse advertido que la autoridad demandada no contestó la demanda y, por tanto, no expresó oportunamente los fundamentos y motivos que pudieran sustentar dicha resolución presunta.

La segunda cuestión consiste en establecer si, con las constancias que obran en autos, este Tribunal se encuentra en condiciones de declarar directamente la procedencia de la prestación denominada “quinquenio” a favor del actor y condenar al pago de las cantidades que estima adeudadas por ese concepto.

Esta segunda cuestión no puede resolverse de manera automática a partir de la invalidez de la negativa ficta. La nulidad del



acto impugnado elimina la resolución presunta adversa generada por el silencio administrativo, pero no sustituye la carga de contar con elementos suficientes para determinar la existencia, alcance, exigibilidad y, en su caso, cuantificación de la prestación económica reclamada.

En el caso concreto, de las constancias del expediente se advierte que [REDACTED] manifestó desempeñarse como Policía Auxiliar adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Comala, Colima, desde el 3 de abril de 2013; que sostuvo haber cumplido cinco años de servicios el 3 de abril de 2018; y que afirmó encontrarse en aptitud de percibir la prestación denominada “quinquenio”. Para sustentar su pretensión, exhibió un comprobante fiscal digital por internet expedido a su nombre, correspondiente al periodo del 16 al 30 de junio de 2020, así como dos comprobantes fiscales digitales por internet expedidos a nombre de [REDACTED], correspondientes a los periodos del 16 al 31 de enero de 2020 y del 1 al 15 de febrero de 2020, en los cuales aparece el concepto “QUINQUENIO (4)”.

19

Dichas constancias son suficientes para tener por acreditada, en lo que interesa, la existencia de la solicitud presentada el 14 de enero de 2020, la falta de respuesta de la autoridad y los elementos documentales que el actor aportó para sustentar su planteamiento comparativo. Sin embargo, no resultan bastantes para que este Tribunal declare, de manera directa y definitiva, la procedencia de la prestación reclamada ni para fijar una condena económica a cargo de la autoridad municipal.

Ello es así, porque los comprobantes de nómina de un diverso servidor público únicamente permiten advertir que a [REDACTED] se le cubrió, en los periodos ahí indicados, un concepto

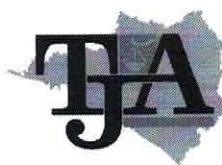
identificado como “QUINQUENIO (4)”. No obstante, tales documentos no permiten determinar por sí mismos cuál es la fuente normativa, administrativa o presupuestal de dicha percepción, cuáles son sus requisitos de procedencia, si resulta aplicable en idénticos términos al actor, cuál es la antigüedad computable para su generación, cuál sería el monto exigible, ni desde qué fecha podría, en su caso, reclamarse válidamente.

Tampoco obra en autos una resolución administrativa expresa que haya definido la situación particular del actor respecto de dicha prestación, precisamente porque la autoridad omitió pronunciarse sobre la solicitud presentada el 14 de enero de 2020. Esa omisión impide conocer, en sede jurisdiccional, cuál era la posición formal de la autoridad municipal frente a la petición planteada; esto es, si negaba la prestación por inexistencia normativa, por falta de antigüedad computable, por ausencia de previsión presupuestal, por régimen administrativo aplicable, por algún antecedente de baja o finiquito, o por cualquier otra razón jurídicamente relevante.

20

No pasa inadvertido que, en la etapa de alegatos, la autoridad demandada pretendió introducir manifestaciones relacionadas con la antigüedad del actor, particularmente con la existencia de un supuesto finiquito de fecha 5 de agosto de 2016 y una posterior alta administrativa que, según su planteamiento, modificaría el cómputo para determinar la eventual procedencia del quinquenio. Sin embargo, tales manifestaciones no fueron hechas valer mediante contestación a la demanda, ni pueden tener el efecto de integrar tardíamente la motivación de la resolución negativa ficta impugnada.

La etapa de alegatos no tiene por objeto reconstruir la litis ni permitir a la autoridad demandada introducir por primera vez las razones de hecho y de derecho que omitió exponer en su



contestación. Por ello, las manifestaciones formuladas en esa fase procesal no pueden servir para sostener la validez de la negativa ficta, ni para que este Tribunal adopte como propias razones que no fueron oportunamente planteadas por la autoridad en el momento procesal legalmente previsto.

Sin embargo, la existencia de tales manifestaciones sí pone de relieve que la procedencia de la prestación reclamada no constituye una cuestión susceptible de resolverse de manera automática a partir de la sola nulidad de la negativa ficta. Por el contrario, evidencia que existen aspectos fácticos y jurídicos que requieren pronunciamiento administrativo **expreso**, tales como la antigüedad computable del actor, la existencia o inexistencia de interrupciones relevantes en su relación administrativa con el Ayuntamiento de Comala, la fuente normativa o presupuestal de la prestación “quinquenio”, los requisitos para su otorgamiento y, en su caso, la forma de cálculo de las cantidades que pudieran corresponder.

21

En esas condiciones, este Tribunal no cuenta con elementos suficientes para sustituirse íntegramente a la autoridad administrativa y resolver originariamente sobre la procedencia o improcedencia de la prestación reclamada. Hacerlo implicaría emitir una determinación de fondo sobre extremos que no fueron debidamente fijados por la autoridad en sede administrativa ni oportunamente incorporados al juicio mediante contestación de demanda, lo que excedería el alcance del control que corresponde realizar en este asunto.

Por tanto, si bien la resolución negativa ficta impugnada debe declararse ilegal por no haber sido sostenida oportunamente por la autoridad demandada, ello no autoriza a concluir que el actor tenga acreditado, en este juicio, el derecho a percibir la prestación del

“quinquenio”, ni que proceda decretar una condena directa al pago de cantidades por ese concepto.

En consecuencia, la determinación del Tribunal debe limitarse a declarar la invalidez de la resolución negativa ficta impugnada, sin reconocer en esta instancia la procedencia material de la prestación reclamada, al no existir elementos suficientes para establecer de manera definitiva su existencia, alcance y exigibilidad.

DÉCIMO. Sentido de la decisión

En mérito de lo expuesto y con fundamento en los artículos 117 y 118 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, se declara la **nulidad** de la resolución *negativa ficta* atribuida a la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala, recaída a la solicitud presentada por [REDACTED] el 14 de enero de 2020.

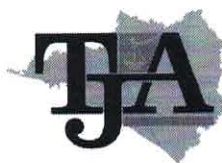
22

Como efecto de la nulidad declarada, la autoridad demandada deberá emitir resolución expresa, debidamente fundada y motivada, respecto de la solicitud presentada por el actor el día 14 de enero de 2020, pronunciándose sobre la procedencia o improcedencia de la prestación denominada “quinquenio” y resolviendo integralmente las cuestiones planteadas en dicha petición.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es de resolverse y

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se ha **configurado** la resolución *negativa ficta* que fue reclamada por el actor, ello respecto de su petición formulada ante la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala el 14 de enero de 2020.



SEGUNDO. Se declara la **nulidad** de la resolución *negativa ficta* indicada en el resolutivo anterior.

TERCERO. Se **ordena** a la autoridad demandada emitir una resolución *expresa*, debidamente fundada y motivada, respecto de la solicitud presentada por [REDACTED] el 14 de enero de 2020, pronunciándose sobre la procedencia o improcedencia de la prestación denominada quinquenio y resolviendo integralmente las cuestiones planteadas en dicha petición.

CUARTO. Se **vincula** a la autoridad demandada al inmediato y diligente cumplimiento de esta resolución, apercibida que de no hacerlo se podrá hacer acreedora a los medios de apremio y, en su caso, a las sanciones previstas en la ley.

Notifíquese como en derecho proceda.

23

Así, lo resolvieron por unanimidad y firman las Magistradas y los Magistrados que conforman el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTE

YARAZHET CANDELARIA VILLALPANDO VALDEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ANDRÉS GERARDO
GARCÍA NORIEGA**

**FRANCISCO MIGUEL
URZÚA BORJAS**



**TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE COLIMA**

MAGISTRADA

**MÓNICA LILIANA
CAMPOS MAGAÑA**

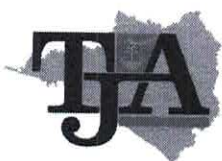
MAGISTRADA

**NORMA ARACELI
CARRILLO ASCENCIO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ERIKA ZUGHEY PEÑA LLERENAS

La presente hoja de firmas corresponde a la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima el día 19 de junio de 2026, recaída dentro del expediente contencioso administrativo identificado bajo la clave **TJA-403/2020-A** relativa a impugnación de una negativa ficta que niega la prestación denominada quinquenio ([REDACTED] vs Oficial Mayor del Municipio de Comala y otro).



Notificada a la parte actora de la sentencia definitiva que antecede, el día

Así lo firma y hace constar la suscrita, Actuaría adscrita a este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, en ejercicio de mis atribuciones y facultades, con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, y 21 del Reglamento Interior de este Tribunal, lo cual acredito con mi nombramiento respectivo; identificándome para tales efectos con la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral. DOY FE.

Notificada a la autoridad demandada de la sentencia definitiva que antecede, mediante oficio con número

Así lo firma y hace constar la suscrita, Actuaría adscrita a este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Colima, en ejercicio de mis atribuciones y facultades, con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, y 21 del Reglamento Interior de este Tribunal, lo cual acredito con mi nombramiento respectivo; identificándome para tales efectos con la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral. DOY FE.