



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

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
TJA-898/2021-A**

PARTE ACTORA

AUTORIDAD DEMANDADA
PRESIDENTE MUNICIPAL DE COMALA Y
OTRO

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 **TJA-898/2021-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 el día 6 de agosto de 2021, [REDACTED] promovió juicio contencioso administrativo indicando como autoridades demandadas al Presidente Municipal de Comala y Oficial Mayor del Ayuntamiento de Comala.

Como acto impugnado indicó la resolución negativa ficta que estima recaída a la solicitud presentada el 14 de mayo de 2021 ante las autoridades demandadas, 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, se realizara el pago correspondiente con efectos retroactivos, así como el de las

cantidades subsecuentes que se siguieran generando por dicho concepto.

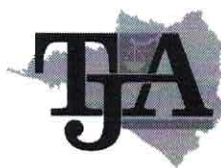
SEGUNDO. Admisión de la demanda

Mediante acuerdo procesal dictado por la Instrucción de este Tribunal el 12 de agosto de 2021, se admitió a trámite la demanda interpuesta por la parte actora y se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas para que, dentro del término legal concedido, contestaran lo que a su derecho conviniera.

TERCERO. Prueba de la parte actora

En el auto de radicación de la demanda se tuvieron por admitidas a las siguientes pruebas:

1. **Documental**, consistente en copia simple de 4 recibos de nómina con folios [REDACTED] del 16 de marzo de 2021 al 21 de marzo de 2021; [REDACTED] del 1 de abril de 2021 al 15 de abril de 2021; [REDACTED] del 16 de abril de 2021 al 30 de abril de 2021; [REDACTED] del 1 de mayo de 2021 al 15 de mayo de 2021, de los cuales se desprende la siguiente información: Nombre: [REDACTED], [REDACTED], R.F.C. [REDACTED], IMSS [REDACTED], Puesto: Policía Auxiliar. Adscripción: Seguridad Publica, Tipo de Trabajador: Seguridad Publica, fecha de ingreso: [REDACTED] de [REDACTED] de 2012; documento emitido por el Ayuntamiento de Colima.
2. **Documental**, consistente en copia simple de dos recibos de nómina (comprobantes fiscales por internet) de folio [REDACTED] de periodo 02 quincenal de fecha 16 de enero de 2020 al 31 de enero de 2020 y folio [REDACTED] periodo 03 quincenal de fecha 1 de febrero de 2020 al 15 de febrero de 2020, los cuales en los



datos del empleado se desprende la siguiente información:

Nombre: [REDACTED]; tipo de trabajador: Seguridad Pública; Puesto: Policía 4to. Adscripción: Seguridad Publica, fecha de ingreso: [REDACTED] de [REDACTED] de 1999.

3. **Documental**, consistente en original del escrito presentado ante la oficialía mayor del Ayuntamiento de Comala, son sello de recibido del 14 de mayo de 2021; firmado por [REDACTED].
4. **Documental**, consistente en copia simple de la credencial de policía a nombre de [REDACTED] como elemento policial de la Dirección de Seguridad Publica y Vial de Comala, con No. De empleado [REDACTED], emitido por el Director General Interno de Seguridad Publica y Policía Vial Municipal de Comala.
5. **Documental**, consistente en copia simple de la credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral a nombre de [REDACTED].
6. **Instrumental de Actuaciones.**
7. **Presuncional legal y humana.**

CUARTO. Rebeldía de la autoridad demandada

Mediante auto del 21 de septiembre de 2021 se declaró la rebeldía procesal de las autoridades municipales demandadas, al no haber producido contestación a la demanda dentro del término legal concedido, ello con fundamento en el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima.

QUINTO. 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. Haciéndose constar que ninguna de las partes formuló alegatos.

SEXTO. Pruebas para mejor proveer

Mediante acuerdo del 11 de marzo de 2026, y con la finalidad de mejor proveer dentro de este juicio para la mejor decisión del asunto, se requirió a la Oficialía Mayor del Municipio de Comala, para que informara i) si dentro del régimen aplicable al personal policial del Municipio de Comala se encuentra prevista la prestación denominada **quinquenio**, precisando en su caso su fundamento normativo, requisitos para su otorgamiento y la forma en que se determina su pago; y, ii) si el elemento policial [REDACTED]¹ percibe la prestación denominada quinquenio y, en su caso, remita copia certificada de los documentos que sustenten el otorgamiento de dicha prestación.

4

Requerimiento que no fue atendido por la autoridad municipal. No obstante, lo anterior, mediante auto del 13 de abril de 2026, se tuvo a la parte actora presentando cinco comprobantes fiscales digitales por internet de recibos de nómina a nombre de [REDACTED], como elemento adscrito a la corporación policiaca.

SEPTIMO. Turno para el dictado de 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

¹ La parte actora aportó comprobantes de nómina de dicho elemento policial a quien aparentemente se le cubre dicha prestación (quinquenio).



en estado de resolución para el dictado de la sentencia definitiva correspondiente.

CONSIDERANDO

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 Política del Estado Libre y Soberano de Colima; y 1, 2, 5, 6, 7, 8, 38 y 39 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, 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.

5

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 Presidencia Municipal y la Oficial Mayor del Municipio de Comala, derivada de la falta de respuesta a la solicitud presentada el 14 de mayo de 2021, 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 6 de agosto de 2021, 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

Con fundamento en los artículos 47 punto 1, fracciones I y II, inciso a) y 51 de la Ley de Justicia Administrativa, y derivado del examen de las constancias que obran en el presente expediente, este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación procesal de las partes.

CUARTO. Precisión de los actos impugnados

6

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 Presidencia Municipal y Oficial Mayor del Municipio de Comala, derivada de la falta de respuesta a la solicitud presentada por la actora el 14 de mayo de 2021.

Por su parte, la pretensión de la actora 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 aplicable, por analogía, 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.

7

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.

I. Pruebas de la parte actora

Obran en autos como pruebas ofrecidas por la parte actora copia simple de 4 recibos de nómina con folios [REDACTED] del 16 de marzo de 2021 al 21 de marzo de 2021, [REDACTED] del 1 de abril de 2021

al 15 de abril de 2021, [REDACTED] del 16 de abril de 2021 al 30 de abril de 2021; [REDACTED] del 1 de mayo de 2021 al 15 de mayo de 2021, de los cuales se desprende la siguiente información: Nombre: [REDACTED], R.F.C. [REDACTED], IMSS [REDACTED], Puesto: Policía Auxiliar. Adscripción: Seguridad Publica, Tipo de Trabajador: Seguridad Publica, fecha de ingreso: [REDACTED] de [REDACTED] de 2012; documento emitido por el Ayuntamiento de Colima; copia simple de dos recibos de nómina (comprobantes fiscales por internet) de folio [REDACTED] de periodo 02 quincenal de fecha 16 de enero de 2020 al 31 de enero de 2020 y folio [REDACTED] periodo 03 quincenal de fecha 1 de febrero de 2020 al 15 de febrero de 2020, los cuales en los datos del empleado se desprende la siguiente información: Nombre: [REDACTED]; tipo de trabajador: Seguridad Pública; Puesto: Policía 4to; Adscripción: Seguridad Publica, fecha de ingreso: [REDACTED] de [REDACTED] de 1999; copia simple de la credencial de policía a nombre de [REDACTED] como elemento policial de la Dirección de Seguridad Publica y Vial de Comala, con No. de empleado [REDACTED], emitido por el Director General Interno de Seguridad Publica y Policía Vial Municipal de Comala; y copia simple de la credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral a nombre de [REDACTED].

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 la actora presentó ante la Presidencia Municipal y la Oficial Mayor del Municipio de Comala un escrito recibido con fecha **14 de mayo de 2021**, 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.

Asimismo, no obra en el expediente del juicio elemento alguno que permita acreditar que las autoridades municipales emitieron y notificaron una respuesta expresa a dicha petición planteada por la actora.

Así, con independencia de la naturaleza o clasificación jurídica que pudiera atribuirse a la petición formulada por la actora, 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 6 de agosto de 2021.

Por tanto, resulta inconcuso que para el indicado día **6 de agosto de 2021**, 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

10

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 la actora 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, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia siguiente:

11

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 la actora se limite a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues corresponde a la actora exponer razonadamente por qué estima ilegal el acto que reclama.

12

Al respecto tiene aplicación la 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, a efecto de estudiar y resolver las cuestiones que han propuestas en la demanda y no existiendo obligación legal de seguir el orden propuesto por la parte actora, este Tribunal procederá a estudiar los agravios en diverso orden al que se propone, estando facultado para hacerlo 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.

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

14

La parte actora manifiesta que se desempeña como Policía Auxiliar en la Dirección General de Seguridad Pública y Vialidad Municipal de Comala, Colima, desde el [REDACTED] de [REDACTED] de 2012, lo cual afirma acreditar con diversos recibos de nómina.

Señala que el [REDACTED] de [REDACTED] de 2017 cumplió cinco años de servicio, por lo que adquirió el derecho a percibir la prestación denominada quinquenio, la cual refiere constituye una prestación de tracto sucesivo; sin embargo, sostiene que dicha prestación no le ha sido cubierta por las autoridades demandadas.

Expone que tuvo conocimiento de que a otro elemento policial, de nombre [REDACTED], sí se le paga dicha prestación,



lo cual advierte de diversos comprobantes fiscales digitales de nómina correspondientes a quincenas del año 2020.

Asimismo, refiere que el 14 de mayo de 2021 presentó un escrito dirigido al Presidente Municipal de Comala y a la Oficial Mayor del Ayuntamiento, mediante el cual solicitó se le informara la causa por la cual no se le cubría la prestación de quinquenio o, en su caso, se le pagara dicha prestación; no obstante, manifiesta que a la fecha de presentación de la demanda no obtuvo respuesta por parte de las autoridades.

En sus agravios, la parte actora sostiene esencialmente que la negativa de cubrirle la prestación de quinquenio constituye un acto discriminatorio, al recibir un trato desigual respecto de otro trabajador que se encuentra en condiciones similares y que sí percibe dicha prestación. En ese sentido, estima vulnerados los principios de igualdad y no discriminación, así como diversos derechos previstos en los artículos 1°, 4°, 14, 16 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de disposiciones contenidas en instrumentos internacionales.

15

Asimismo, argumenta que el derecho al pago del quinquenio no se encuentra prescrito, debido a que se trata de una prestación de tracto sucesivo, por lo que el derecho a reclamar su pago subsiste mientras continúe la relación laboral.

Finalmente, solicita que las autoridades demandadas paguen de manera retroactiva la prestación denominada quinquenio a partir del 19 de noviembre de 2017, fecha en que afirma haber adquirido el derecho a percibirla, así como el pago de las cantidades subsecuentes correspondientes a dicha prestación.

3. Análisis del Tribunal

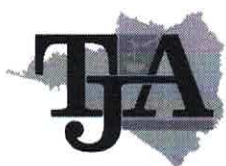
3.1. Estudio de la resolución negativa ficta impugnada

Como quedó precisado en el apartado relativo a la configuración de la resolución negativa ficta, al momento en que [REDACTED] [REDACTED] presentó la demanda ante este Tribunal, esto es, el 6 de agosto de 2021, ya se encontraba configurada la resolución presunta atribuida a la Presidencia Municipal de Comala y a la Oficial Mayor del Municipio de Comala, derivada de la falta de respuesta a la solicitud presentada el 14 de mayo de 2021, mediante la cual solicitó que se le informaran las causas, motivos o razones por las que no se le cubría la prestación denominada quinquenio y, en su caso, se realizara el pago correspondiente de dicha prestación, incluyendo las cantidades que estimaba generadas con anterioridad, así como aquellas que continuaran causándose de manera subsecuente.

16

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 que integran el expediente se advierte que, mediante acuerdo de 12 de agosto de 2021, se admitió a trámite la demanda promovida por [REDACTED] en contra de la Presidencia Municipal de Comala y de la Oficial Mayor del Municipio de Comala, ordenándose emplazar a dichas autoridades para que produjeran su contestación dentro del término legal correspondiente. No obstante, mediante auto de 21 de septiembre de 2021, se declaró la rebeldía procesal de las autoridades demandadas, al no haber dado contestación a la demanda dentro del plazo legal concedido para tal efecto.



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, las autoridades demandadas no sólo omitieron responder la solicitud presentada por la actora el 14 de mayo de 2021, 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 la actora respecto de la falta de respuesta a su petición.

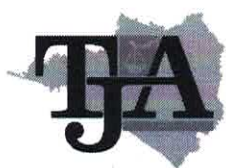
En ese contexto, no puede reconocerse validez a una resolución negativa ficta cuya legalidad no fue sostenida por las autoridades demandadas dentro del momento procesal previsto para ello. Hacerlo implicaría que este Tribunal construyera de oficio la fundamentación y motivación de una determinación que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

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 de la actora, 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 la actora impute de manera precisa al demandado, salvo prueba en contrario. En el caso, la rebeldía declarada mediante auto del 21 de septiembre de 2021 confirma que las autoridades demandadas perdieron 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.

18

En ese contexto, las autoridades demandadas no incorporaron al proceso elemento alguno que permitiera justificar la falta de reconocimiento y pago de la prestación denominada quinquenio reclamada por la actora, ni aportaron pruebas tendentes a desvirtuar los hechos precisos atribuidos en la demanda. Por ello, el análisis de la controversia debe realizarse a partir de las constancias que obran en autos y de los elementos de convicción aportados por la parte actora, sin que exista en el expediente planteamiento alguno de las autoridades que permitan sostener la legalidad de la negativa ficta reclamada.



Por tanto, al encontrarse configurada la resolución negativa ficta y al no haber sido sostenida jurídicamente por las autoridades municipales demandadas 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 Presidencia Municipal y la Oficial Mayor del Municipio de Comala puede sostenerse en sede jurisdiccional, cuestión que ya fue resuelta en sentido negativo, al haberse advertido que las autoridades demandadas no contestaron la demanda y, por tanto, no expresó oportunamente los fundamentos y motivos que pudieran sustentar dicha resolución presunta.

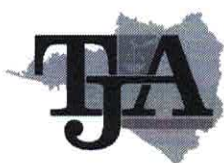
La segunda cuestión consiste en establecer si, con las constancias que obran en autos, este Tribunal se encuentra en condiciones de declarar directamente la procedencia de la prestación denominada “quinquenio” a favor de la actora y condenar al pago de las cantidades que estima adeudadas por ese concepto.

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 que integran el expediente se advierte que [REDACTED] manifestó desempeñarse como Policía Auxiliar adscrita a la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad Municipal de Comala desde el [REDACTED] de [REDACTED] de 2012 y que, al haber cumplido cinco años de servicio el [REDACTED] de [REDACTED] de 2017, adquirió el derecho a percibir la prestación denominada quinquenio. Para sustentar su pretensión, exhibió diversos comprobantes fiscales digitales por internet expedidos a su nombre, correspondientes a los periodos comprendidos del 16 al 31 de marzo de 2021, del 1 al 15 de abril de 2021, del 16 al 30 de abril de 2021 y del 1 al 15 de mayo de 2021, de los cuales se desprende que se encuentra adscrita a Seguridad Pública, ostenta el puesto de Policía Auxiliar y tiene como fecha de ingreso el [REDACTED] de [REDACTED] de 2012. Asimismo, aportó dos comprobantes fiscales digitales por internet expedidos a [REDACTED], correspondientes a los periodos del 16 al 31 de enero de 2020 y del 1 al 15 de febrero de 2020, con la finalidad de evidenciar que a dicho elemento policial se le cubría la prestación denominada quinquenio.

20

De igual forma, durante la etapa de pruebas para mejor proveer, se incorporaron al expediente cinco comprobantes fiscales digitales por internet expedidos a nombre de [REDACTED], correspondientes a los periodos quincenales del 1 al 15 de enero de



2026, del 16 al 31 de enero de 2026, del 1 al 15 de febrero de 2026, del 16 al 28 de febrero de 2026 y del 1 al 15 de marzo de 2026, en los cuales se advierte el pago de la percepción identificada como “QUINQUENIOS (2)” por la cantidad de \$1,024.75 en cada uno de ellos.

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 las autoridades y los elementos documentales que la actora 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 expedidos a nombre de [REDACTED] y [REDACTED] (personas diversas) únicamente permiten advertir que, durante los periodos ahí consignados, les fue cubierta a esos policías una percepción identificada como “QUINQUENIO (4)” y “QUINQUENIOS (2)”, respectivamente. No obstante, tales documentos no permiten determinar, por sí mismos, cuál es la fuente normativa, administrativa o presupuestal que sustenta el otorgamiento de dicha percepción, cuáles son los requisitos para su procedencia, si forma parte del régimen jurídico aplicable a todos los integrantes de la corporación policial municipal, ni si la parte actora se ubica en los supuestos necesarios para acceder a ella.

En consecuencia, los comprobantes de nómina exhibidos por la parte actora únicamente generan convicción en cuanto a que los policías [REDACTED] y [REDACTED] percibieron, durante los periodos consignados en dichos documentos,

las prestaciones relativas a “QUINQUENIO (4)” y “QUINQUENIOS (2)”, respectivamente. Sin embargo, tales constancias no son aptas para demostrar que la misma prestación deba ser cubierta necesariamente a la parte actora, pues no existe en autos disposición constancia que permita establecer, como se dijo antes, quiénes son los servidores públicos con derecho a percibirla, cuáles son los requisitos para su otorgamiento, los criterios para su cuantificación o las condiciones específicas para su procedencia. Por ello, el solo hecho de que servidores públicos diversos (policías) reciban dicha percepción no permite concluir, de manera automática, que la actora tenga derecho a obtenerla en idénticos términos, al no encontrarse acreditado que la promovente se ubica dentro de los supuestos para su otorgamiento, que, en su caso, darían lugar a su reconocimiento.

No pasa inadvertido para este Tribunal que, mediante acuerdo de 11 de marzo de 2026, se requirió a la Oficialía Mayor del Municipio de Comala para que informara si la prestación denominada quinquenio se encuentra prevista dentro del régimen aplicable al personal policial municipal, precisando su fundamento normativo, requisitos para su otorgamiento y forma de cálculo, así como para que indicara si dicha prestación era percibida por el elemento policial [REDACTED] y remitiera la documentación que sustentara su otorgamiento.

22

Sin embargo, ni la omisión de la autoridad de atender el requerimiento formulado por este órgano jurisdiccional ni la incorporación de los referidos comprobantes de nómina permiten tener por acreditados los hechos constitutivos de la acción intentada por la parte actora.

Lo anterior es así, porque aun cuando dichas circunstancias evidencian la existencia de percepciones identificadas como

“QUINQUENIO (4)” y “QUINQUENIOS (2)” en favor de diversos elementos policiales, lo cierto es que no aportan elementos objetivos que permitan determinar la fuente jurídica de tales percepciones, su naturaleza, los requisitos para su otorgamiento, el universo de servidores públicos a quienes resultan aplicables, ni las condiciones específicas bajo las cuales fueron reconocidas.

Por tanto, ante la ausencia de elementos probatorios suficientes que permitan establecer que la prestación reclamada forma parte del régimen jurídico aplicable a la parte actora y que ésta reúne los requisitos necesarios para su reconocimiento, la falta de atención al requerimiento para mejor proveer no puede traducirse en una presunción sobre la procedencia de la prestación ni suplir la insuficiencia probatoria existente en autos.

Tampoco permiten establecer la antigüedad que fue tomada en consideración para su otorgamiento, la forma en que fue calculado su monto, la naturaleza jurídica de la percepción cubierta, ni la existencia de una obligación exigible a cargo de la autoridad demandada de reconocer y pagar esa prestación en favor de la parte actora.

Tampoco obra en autos una resolución administrativa expresa que haya definido la situación particular de la actora respecto de dicha prestación, precisamente porque las autoridades omitieron 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.

Por otra parte, tampoco obra en autos elemento alguno que permita advertir la existencia de circunstancias particulares que desvirtúen la antigüedad acreditada por la actora o que justifiquen la negativa de reconocerle la prestación reclamada. Lo anterior es así, porque las autoridades demandadas no dieron respuesta a la solicitud presentada el 14 de mayo de 2021, no contestaron la demanda instaurada en su contra y tampoco formularon alegatos durante la etapa procesal correspondiente.

En consecuencia, no existe en el expediente planteamiento alguno de la autoridad encaminado a sostener que la relación administrativa de la actora hubiera sufrido interrupciones relevantes, que existiera alguna circunstancia que afectara el cómputo de su antigüedad, o que la prestación denominada “quinquenio” resultara improcedente por razones normativas, administrativas o presupuestales.

24

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 la actora 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 Presidencia Municipal y la Oficial Mayor del Municipio de Comala, recaída a la solicitud presentada por [REDACTED] el 14 mayo de 2021.

25

Como efecto de la nulidad declarada, la autoridad demandada deberá emitir resolución expresa, debidamente fundada y motivada, respecto de la solicitud presentada por la actora el día 14 de mayo de 2021, 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 la actora, ello respecto de su petición formulada ante el Presidente Municipal de Comala y la Oficial Mayor del Municipio de Comala el 14 de mayo de 2021.

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

TERCERO. Se **ordena** a las autoridades demandadas emitir una resolución *expresa*, debidamente fundada y motivada, respecto de la solicitud presentada por [REDACTED] el 14 de mayo de 2021, pronunciándose sobre la procedencia o improcedencia de la prestación denominada quinquenio y resolviendo integralmente las cuestiones planteadas en dicha petición.

CUARTO. Se **vincula** a las autoridades demandadas 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.

26

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

**ANDRÉS GERARDO
GARCÍA NORIEGA**

MAGISTRADO

**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-898/2021-A** relativa a impugnación de una negativa ficta que niega la prestación denominada quinquenio ([REDACTED] vs Presidente Municipal 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.