

**RECURSO DE REVISIÓN FISCAL (LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)
1/2023.**

**RECURRENTE: FISCALÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**

RECURRENTE ADHESIVO: ***.**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ.**

SECRETARIO: PABLO F. MUÑOZ DÍAZ.

SECRETARIO AUXILIAR: SALVADOR LIRA DEL MAZO RODRÍGUEZ

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), de rubro: **PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS¹**, se hace público el proyecto de sentencia del RECURSO DE REVISIÓN FISCAL (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) 1/2023.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día *****, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **revisión administrativa 1/2023** interpuesta contra la sentencia dictada en sesión de dieciséis de junio de dos mil veintidós por la Decimosegunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad *****.

El problema jurídico que esta Primera Sala del Alto Tribunal resolverá consiste en determinar: i) si en el caso concreto fue aplicada la figura de la supletoriedad en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial

¹ Tesis P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 61, con número de registro 2007922.

del Estado; y, ii) si fueron correctamente aplicadas las reglas de la prescripción de indemnización por actividad administrativa irregular.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL .

1. De acuerdo con las constancias que obran en autos se desprenden los antecedentes siguientes:
2. **Solicitud de responsabilidad patrimonial del estado y su correspondiente resolución.** ***** , por su propio derecho, promovió una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado a la entonces **Procuraduría General de la República**². Sus pretensiones son las siguientes:

*A) El pago de la cantidad de \$***** (sic), por concepto de reparación de los daños y perjuicios materiales, que constituyen la lesión patrimonial ocasionada al suscrito, por la actividad administrativa irregular por parte de esta dependencia y que le suscrito no tengo obligación de soportar.*

*b) El pago de la cantidad de \$***** , por concepto de reparación del daño moral, que constituyen la lesión patrimonial ocasionada al suscrito, por la actividad administrativa irregular por parte de esta dependencia y que el suscrito no tengo la obligación de soportar.*

3. La petición está fundada en que fue sujeto pasivo de una detención y un arraigo ilegales, maltratos en custodia y de deficiencias y demoras en el proceso penal seguido en su contra³, el cual culminó con una sentencia condenatoria, misma que fue revocada por el Tribunal de Alzada. Entre otras cuestiones alegó que el ministerio público:

- Detuvo ilegalmente a ***** en flagrancia, mientras se dirigía a las instalaciones de ***** acompañado de su hijo de iniciales *****; y fabricó pruebas e inventó delitos con la finalidad de tenerlo retenido.

² En adelante, PGR.

³ El proceso penal culminó con la sentencia condenatoria de veintitrés de diciembre de dos mil once. Una vez recurrida, fue revocada el seis de septiembre de dos mil doce.

- Emitió ilegalmente un acuerdo de retención, a pesar de que no existió flagrancia; por lo que ***** estuvo retenido noventa y seis horas en las instalaciones de la SEIDO.

- Solicitó el arraigo por cuarenta días basado en testimonios que resultaron ser falsos, inducidos y aleccionados⁴; misma medida de la que se otorgó su duplicidad.

- Elaboró un pliego de consignación⁵ y solicitó una orden de aprehensión, misma que fue librada por el Juzgado Segundo de Procesos Penales con residencia en Tepic, Nayarit; por tal acto ***** fue trasladado del Centro Nacional de Arraigos en el Distrito Federal al CEFERESO 4 Noroeste, con sede en Tepic, Nayarit, donde estuvo sujeto a procesos durante tres años, diez meses, once días.

4. Además, alega que: fue exhibido ante los medios masivos de comunicación, nacionales e internacionales, como un delincuente y un colaborador del narcotráfico, con los calificativos de ser un *enemigo en casa*; y que fue identificado a través de la ficha antropométrica o signalética como procesado, situación que continuaba en los registros del sistema denominado *Plataforma México* y del Centro de Información Criminal, lo cual le ha impedido e imposibilitado en conseguir trabajo en su área de especialidad, la seguridad pública.

5. La directora general de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la República negó la reparación a la parte solicitante, mediante resolución de dieciséis de abril de dos mil dieciocho. En síntesis, consideró que:

- Prescribió la reclamación al haber sido presentada el cinco de septiembre de dos mil catorce, excediendo el plazo previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado⁶; pues transcurrieron más de cinco años a partir del cuatro de enero de dos mil nueve, fecha desde la que estuvo en aptitud de haber ejercido su derecho a reclamar indemnización.

⁴ El solicitante menciona que el ministerio público omitió anexar al pliego consignatorio la declaración ministerial de catorce de noviembre de dos mil ocho, rendida por el testigo colaborador denominado "El Pitufo" y que sí anexó una diversa declaración de seis de enero de dos mil nueve, que no se le hizo de su conocimiento durante el tiempo del arraigo. Ambas declaraciones resultaban declaratorias, por lo que alega que el atestado era un testigo inducido y falso.

⁵ Pliego consignatorio de tres de enero de dos mil nueve, por el delito de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer delitos contra la salud, en la modalidad de colaboración en el fomento para posibilitar la ejecución de delitos de esa naturaleza, derivado de la averiguación previa *****.

⁶ **Artículo 25.-** El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. **Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.**

- El fundamento del reclamante – la integración de la averiguación previa de la que derivó la detención y formal prisión de ***** – carece de elementos de prueba idóneos para probar su reclamación, en contraposición de los elementos de prueba aportados por la autoridad requerida, por lo que no se considera que exista alguna actuación administrativa irregular atribuibles a los servidores públicos de la institución.

- No puede ser considerada como irregular la facultad constitucional de investigación conferida al Ministerio Público de la Federación. Además, no se acreditó que las investigaciones se hubieren realizado de manera irregular y en contra de la normatividad aplicable; mientras que la autoridad probó su actuar legal y, por tanto, regular.

6. **Juicio de nulidad y su correspondiente resolución.** Inconforme, ***** promovió juicio contencioso administrativo. La demanda fue turnada a la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien la admitió bajo el número de expediente *****.

7. Seguido el juicio contencioso administrativo, la Sala recurrida reconoció la validez de la resolución impugnada. Para efectos del presente recurso de revisión fiscal interesa lo relativo a la prescripción. Al respecto, la Sala recurrida sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

- La Sala recurrida estimó **fundado** el concepto de impugnación de la parte actora relativo a que lo constitucionalmente válido es considerar que la prescripción debe comenzar a contarse una vez agotados los recursos ordinarios y los efectos lesivos de los actos administrativamente irregulares.

- Estimó que existen razones justificaban el estudio de la excepción de prescripción como una cuestión de previo y especial pronunciamiento, toda vez que conceder una indemnización sobre un derecho que se encuentre afectado de prescripción implicaría afectar negativamente la capacidad estatal para satisfacer los gastos públicos. Al respecto citó la tesis VIII-P-1aS-128, de rubro: **PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONSTITUYE UNA CUESTIÓN DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO QUE DEBE ANALIZARSE DE OFICIO.**

- Señaló que, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la institución de la prescripción se encuentra prevista dentro del artículo 25 de la ley y que, conforme a ese artículo, el derecho a reclamar está sujeto a distintos plazos prescriptivos: a) un año, a partir de que se produzca la lesión patrimonial o que cesen los efectos lesivos; y b) dos años,

cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas; mismo plazo que se interrumpe al iniciarse el procedimiento de reclamación.

- Trajo a colación a los artículos 1135, 1146, 1158 y 1175 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al procedimiento. De su interpretación, administrada con la del numeral citado de la Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado obtuvo que para que se surta la prescripción deben darse los requisitos siguientes:

- Que transcurra un lapso de: a) un año, a partir de que: i) se produzca la lesión patrimonial o; ii) a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos lesivos, si fuese de carácter continuo, es decir, que se producen de momento a momento, o bien; b) dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas.

- Que no se haya iniciado el procedimiento de reclamación a través del cual se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron daños o perjuicios.

- Al respecto citó la tesis VIII-P-1aS-127, de rubro: **PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SUS ELEMENTOS.**

- Apuntó que, cuando se reclame la responsabilidad derivada de daños de carácter físico o psíquico a las personas, como es el caso, el plazo de prescripción se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese producido la lesión o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuese de carácter continuo.

- Analizó la naturaleza de los efectos lesivos de la actividad irregular que el actor atribuyó a la Procuraduría General de la República, para el efecto de analizar si operó o no la prescripción del derecho del accionante acorde al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En ese contexto, determinó que le asiste la razón al demandante cuando manifiesta que resulta indebido que la enjuiciada haya desechado su reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, bajo el argumento de que su acción se encontraba prescrita.

- Expuso que los actos reclamados deben considerarse de carácter continuo debido a la estrecha relación y vinculación en vía de consecuencia que guardan unas con otras.

- Abundó en que, si en el caso el demandante atribuyó diversos actos a la autoridad demandada, mismos que, en último término propiciaron que fuese privado de su libertad, resulta claro que tales actividades no pueden estudiarse de manera aislada, sino en su conjunto, en tanto que, si bien fueron desplegadas por diversas autoridades en el ejercicio de sus respectivas funciones, lo cierto es que cada una de ellas se encuentran estrechamente vinculadas.

- Anotó que sumaba a lo anterior que el gobernado se encontrara privado de su libertad y restringido de sus derechos y, por lo tanto, se encontraba imposibilitado para

solicitar la indemnización de dichas actuaciones, aunado a que esa solicitud se encontraba supeditada a la resolución que definiera su situación jurídica y , en su caso, se dictara una sentencia absolutoria firme. Al respecto citó la tesis VIII-J-SS-139, de rubro: ***RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. INICIO DEL CÓMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN CUANDO EL ACTO PRESUNTAMENTE LESIVO DIO ORIGEN A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE LOS RECLAMANTES.***

- En ese sentido, concluyó que el cómputo del inicio de la prescripción debe realizarse a partir de la fecha en que el reclamante fue puesto en libertad mediante una sentencia absolutoria firme y no así en la fecha en que el Ministerio Público emitió el pliego de consignación de la averiguación.

- Así, estimó que, si a través de la sentencia seis de septiembre de dos mil doce, el Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Vigésimo Cuarto Circuito ordenó poner en inmediata libertad al actor, es a partir de esa fecha en que deben empezar a computarse los términos para la prescripción.

- Por último, puntualizó que, del estudio efectuado al escrito de reclamación interpuesto por el actor advierte que el demandante solicitó la indemnización por daños físicos y psíquicos, por lo que su derecho a reclamar la indemnización correspondiente prescribía en el término de dos años.

- Así, evidenció que no prescribió el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial estatal, toda vez que no transcurrió el término de dos años, que deben contarse a partir del día seis de septiembre de dos mil doce y, en consecuencia, resulta ilegal que la autoridad demanda haya considerado que el derecho del demandante se encontraba prescrito.

8. Recurso de revisión fiscal. La autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia anteriormente referida. En su escrito hizo valer los siguientes conceptos de agravio:

Primero.

- La sentencia contraviene lo dispuesto por los artículos 9 y 25 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación con los diversos numerales 2 y 29 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que se omitió el hecho de que en los procedimientos que rigen la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se deben aplicar supletoriamente y, en lo conducente, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Al no hacerlo violó lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo relativo a la forma en que correrán y se computarán los plazos establecidos en dicho precepto.

Segundo.

- La resolución emitida por la Decimosegunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa causa agravio a la autoridad, toda vez que el artículo establece que las sentencias deben ser fundadas en derecho y resolver la pretensión del actor, en relación con la resolución impugnada, ya que la resolución estudió deficientemente lo argumentado por la demandada en el escrito de contestación del juicio contencioso administrativo *****, aplicando indebidamente los artículos 9 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al declarar que el actor probó parcialmente los extremos de su acción respecto a la figura de la prescripción.

- Las consecuencias de las que se dolió ***** derivan de la función administrativa regular del agente del ministerio público federal, por lo que sí operó la prescripción de la acción ejercida, pues excedió por mucho los plazos previstos en el numeral 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al haber transcurrido más de cinco años y ocho meses a partir del cuatro de enero de dos mil nueve, fecha desde que debió haber ejercido su derecho a reclamar indemnización por responsabilidad patrimonial del estado.

- La actividad administrativa considerada irregular no tuvo efectos de carácter continuo, pues concluyeron con la última actuación que realizó el agente del ministerio público federal, al haber ejercido la acción, lo que aconteció el tres de enero de dos mil nueve. Una vez que el juez recibe el pliego de consignación y dicta el auto de radicación de la causa, asume jurisdicción sobre el asunto sometido a su competencia; y, en consecuencia, el ministerio público pasa a ser parte material del proceso iniciado, dejando de tener el carácter de autoridad⁷.

- Los efectos ocasionados con motivo del enjuiciamiento penal, como la obligación del inculpado de soportarlo hasta la conclusión definitiva y la privación de la libertad personal, son propias de la actividad jurisdiccional desplegada por el juez de la causa, en aplicación de las leyes adjetivas, como el Código Federal de Procedimientos Penales.

- Es ilegal la sentencia en la parte que se considera que existieron efectos continuos de la actuación del agente del ministerio público como autoridad investigadora hasta la sentencia absolutoria de segunda instancia, lo que bajo su consideración amplía el plazo de prescripción. Es incorrecta porque la actividad de la autoridad que se estima responsable ya no incide en la causa penal, pues son las determinaciones del Juez de la causa las que determinan la situación legal de los mismos.

- Además, el hecho de culminar el proceso con una sentencia absolutoria no puede ser considerado como un hecho generador de responsabilidad patrimonial, al tratarse de un hecho ajeno a las facultades del ministerio público.

- Al respecto, citó las tesis:

○ **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL DAÑO RECLAMADO POR EL PARTICULAR DERIVADO DE LA PRIVACIÓN DE SU LIBERTAD ESTÁ FUERA DEL ÁMBITO DE AQUEL SISTEMA, AL RELACIONARSE CON FUNCIONES ESTATALES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.** "MINISTERIO PÚBLICO. SUS ACTUACIONES EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD Y COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO.

⁷ Véase las tesis de rubro: **MINISTERIO PÚBLICO. DEJA DE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD UNA VEZ DICTADO EL AUTO DE RADICACIÓN DE LA CAUSA, POR LO QUE LAS PRUEBAS QUE PORTE POSTERIORMENTE SON PROVENIENTES DE PARTE Y SI SON RECIBIDAS CON CONOCIMIENTO DEL INculpADO Y DE SU DEFENSOR, PROCEDE CONSIDERARLAS EN EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O EN EL DE SUJETO A PROCESO., y MINISTERIO PÚBLICO. SUS ACTUACIONES EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD Y COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO.**

○ **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL.” “ERROR JUDICIAL. EL MINISTERIO PÚBLICO NO ES SUJETO PASIVO EN LA ACCIÓN INDEMNIZATORIA CORRESPONDIENTE.**

○ **ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. NO LA CONSTITUYE EL HECHO DE QUE EL ÓRGANO JUDICIAL EMITA UNA SENTENCIA ABSOLUTORIA EN LA CAUSA PENAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO IMPLICA NECESARIAMENTE UNA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ENTE ESTATAL.**

9. El recurso de revisión fiscal fue turnado al Vigésimo Tercer Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual la admitió bajo el número de expediente R.F. *****.
10. **Recurso de revisión adhesiva.** El Tribunal Colegiado del conocimiento admitió el recurso de revisión adhesiva interpuesto por *****, a través del auto de veintidós de septiembre de dos mil veintidós.
11. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Seguido el juicio en su curso natural, en sesión de catorce de junio de dos mil veintitrés, el tribunal colegiado del conocimiento solicitó el ejercicio de la facultad de atracción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
12. Una vez recibidos los autos, mediante acuerdo de veintisiete de junio de dos mil veintitrés, la Presidenta de este Alto Tribunal admitió a trámite la solicitud de ejercicio de facultad de atracción, bajo el número de expediente *****y ordenó que la misma fuera turnada a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.
13. En sesión de veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, esta Primera Sala resolvió que, dada la trascendencia e importancia del asunto, ejercería la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión fiscal ***** del índice del Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
14. **Radicación en esta Suprema Corte.** En auto de dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, la Presidenta de este Alto Tribunal registró el expediente

con el número 1/2023 y ordenó que se radicara en esta Primera Sala y que se turnara al señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

15. **Avocamiento.** En auto de dos de febrero de dos mil veinticuatro, el Presidente de esta Primera Sala tuvo por recibidos los autos del recurso de revisión fiscal 1/2023, se abocó al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos al Ministro Ponente.

II. PRESUPUESTOS PROCESALES

16. **Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente recurso de revisión administrativa (*revisión fiscal*), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que se impugna la sentencia definitiva dictada en un juicio de nulidad por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respecto de la cual se determinó ejercer la facultad de atracción.
17. **Oportunidad, legitimación y procedencia.** Resulta innecesario el pronunciamiento respecto de esos aspectos, toda vez que ya fueron analizados por el Tribunal Colegiado de Circuito.

III. ESTUDIO DE FONDO.

18. Para una mejor exposición, esta Primera Sala dividirá el estudio de los agravios en dos secciones: a) Supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; y b) Actos continuos para efectos de la prescripción de indemnización por actividad administrativa irregular.

a) Supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

19. En su primer concepto de agravio, la autoridad alega, en esencia, que no se respetó la supletoriedad prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ese argumento es **infundado**.

20. De acuerdo con la doctrina de esta Suprema Corte, la supletoriedad opera cuando se cumplen los siguientes requisitos:⁸

- El ordenamiento legal que suplirá debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente o que un ordenamiento establezca que aplica total o parcialmente a otros ordenamientos.

- La Ley que se suplirá no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, si las establece, las desarrolla o regula deficientemente.

- Esa omisión o vacío legislativo hace necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

- Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

21. Por su parte, el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prescribe:

***Artículo 9.-** La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.*

22. De acuerdo con dicho artículo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado aplica supletoriamente a todas aquellas leyes administrativas que contenga un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

⁸ Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, p. 1065, con número de registro digital 2003161, de rubro: **SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.**

23. Y, a su vez, establece cómo será la aplicación supletoria cuando falte una disposición expresa para resolver una cuestión jurídica. En primer lugar, se atenderá a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; en seguida, al Código Fiscal de la Federación; luego, al Código Civil Federal; y, por último, a los principios generales del Derecho.
24. En el caso, la Sala recurrida acudió al Código Civil Federal para atender a la cuestión de la prescripción, como se ve a continuación:

Ahora, para efecto de atender cabalmente la cuestión planteada, resulta oportuno señalar lo que los artículos 1135, 1136, 1158 y 1175 del Código Civil Federal, aplicables supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, prevén:

(Se transcribe)

De los preceptos que anteceden, se advierte lo siguiente:

- 1) Que la prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.*
- 2) Que la adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva.*
- 3) Que la liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa.*
- 4) Que la prescripción negativa se verifica por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley.*
- 5) Que toda interrupción tiene como consecuencia directa el inutilizar, para la prescripción, todo el tiempo corrido.*

Lo anterior cobra relevancia, habida cuenta que, a juicio de esta Sala, para efecto de conocer cuándo se configura la prescripción en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario analizar de manera conjunta el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en relación los diversos numerales 1135, 1136, 1158 y 1175 del Código Civil Federal, de los cuales se observan los requisitos siguientes:

- I. Que transcurra un lapso de: a) un año, a partir de que: i) se produzca la lesión patrimonial o; ii) A partir del momento en que hubiesen cesado los efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo, es decir, que se producen de momento a momento, o bien; b) Dos años, cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas.*
- II. Que no se haya iniciado el procedimiento de reclamación, a través del cual se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron daños perjuicios.*

25. De lo transcrito, esta Primera Sala entiende que el Tribunal Colegiado interpretó las reglas contenidas en el código civil invocado y las administró

con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal respecto de la prescripción.

26. Visto lo anterior, primeramente, esta Primera Sala observa que la aplicación supletoria de los artículos del Código Civil fue correcta en los términos que lo hizo la Sala recurrida. Ello, pues esa legislación es uno de los ordenamientos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal establece expresamente su supletoriedad y complementa la institución de la prescripción sin contradecirla.
27. En segundo lugar, contrario a lo que sostiene la parte recurrente, el Código Federal de Procedimientos Civiles no es uno de los ordenamientos aplicables supletoriamente en términos del artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como lo hace valer la autoridad recurrente.
28. Y, en tercer lugar, la autoridad recurrente no argumentó cómo es que la supletoriedad aplicada le causó perjuicio. Esto es, no argumentó cómo es que la utilización de un ordenamiento en lugar de otro le causó un agravio. O, con otras palabras, cómo es que la Sala recurrida hubiera arribado a otra conclusión con la aplicación de una diversa ley. De ahí que el concepto de agravio resulte **infundado**.

b) Actos continuos para efectos de la prescripción de indemnización por actividad administrativa irregular.

29. En su segundo concepto de agravio, la autoridad demanda alega, en esencia, que sí operó la prescripción de la acción ejercida. Ese argumento es **infundado**, como se ve a continuación.
30. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el contenido del derecho de tutela judicial efectiva en el sentido de que los órganos jurisdiccionales están obligados a resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o

interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.⁹

31. Por ello, los órganos jurisdiccionales deben interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos tomando en cuenta la *ratio de la norma* para evitar que los meros formalismos impida un enjuiciamiento de fondo del asunto.¹⁰
32. Así, a fin de conseguir una tutela judicial efectiva, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, los tribunales deben interpretar ese derecho humano de la manera más favorable al justiciable, sin soslayar los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes o recursos.¹¹
33. El artículo 25, párrafo primero, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal:

Artículo 25.- *El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.*

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

34. De acuerdo con el artículo anterior, las reglas de la prescripción en materia de responsabilidad patrimonial estatal son las siguientes:

- El derecho a reclamar indemnización prescribe, por regla general, en un año. Sin embargo, cuando existan daños de carácter físico o psíquico, el plazo perentorio será de dos años.

⁹ Tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, p. 536, con número de registro digital 2007064, de rubro: **TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.**

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

- La prescripción se comienza a computar, por regla general, desde que se produjo la lesión patrimonial. Aunque, si los efectos lesivos son de carácter continuo, el plazo comienza en el momento en que cesaron los efectos.

35. Cabe señalar que la figura de la prescripción en esta materia se justifica en que los créditos que pudieran existir a cargo del Estado por concepto de responsabilidad patrimonial **no deben permanecer indefinidamente insolutos**, por los que la ley establece una consecuencia jurídica ante la omisión de haber iniciado el procedimiento de reclamación en el plazo legalmente establecido.¹²
36. A su vez, el Alto Tribunal ha reconocido que los actos continuos o de tracto sucesivo son aquellos en los que existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin y que resulta necesaria una pluralidad de acciones periódicas por parte de la autoridad a fin de que, en el transcurso del tiempo, el acto siga produciendo sus efectos.
37. Ello sucede con el procedimiento penal, en el cual distintos órganos y entes estatales ejercen sus funciones competenciales a fin de investigar, enjuiciar y, en su caso, sancionar, la comisión de un delito y a su probable responsable.
38. En este tenor, es inexacto lo alegado por la parte quejosa respecto de que no se trata de acto continuo. La reparación del daño que solicitó ***** fue causada por la actividad administrativa irregular que supuestamente implicó la actuación ministerial. Dicho actuar supone una fase dentro del procedimiento penal, llamada averiguación previa. Esa etapa, junto con las fases de preinstrucción e instrucción, suponen una serie de actos procesales que dirigidos a condenar o absolver a un inculpado. Esto es, son una serie de actos que se encuentran encaminados a un mismo fin.
39. Por lo tanto, es claro para esta Primera Sala que los actos ministeriales respecto de los cuales se solicita la indemnización por actividad administrativa irregular son actos continuados, por lo que las reglas de la prescripción que correspondían al caso eran las que al efecto prevé el artículo

¹² Véase como referencia la tesis VIII-P-1aS-127, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Octava época, Año II, no. 9, Abril de 2017, p. 180., de rubro: **PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SUS ELEMENTOS.**

25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y que correctamente aplicó la Sala recurrida. De ahí que sea **infundado** el argumento de la autoridad recurrente.

40. Además, materialmente, no puede suponerse que una persona puede solicitar una indemnización por los actos administrativos irregulares causados por la autoridad investigadora cuando está siendo afectada en su libertad personal, pues su necesidad más próxima consiste en plantear una defensa adecuada en el procedimiento penal instaurado en su contra.
41. Inclusive no sería deseable. En el derecho norteamericano se encuentra prevista la figura de la *persecución maliciosa*. Para ejercer la acción respectiva, se exige, entre otros requisitos, que exista una sentencia absolutoria a su favor. Se exige ese requisito para que no exista un litigio civil paralelo en el que se reclamen una indemnización a la autoridad investigadora, que pueda suponer una inhibición al ejercicio de sus facultades constitucionales. Así, únicamente es procedente tal acción una vez que se ha absuelto al maliciosamente perseguido.
42. Esto tiene mayor relevancia en el caso concreto porque, atendiendo a la causa de pedir del solicitante de la responsabilidad patrimonial estatal materia de la litis, la actividad administrativa irregular por parte del ministerio público federal consistió en un ejercicio faccioso del poder en la integración de la averiguación previa.
43. Así, esta Primera Sala considera que no es deseable para el orden público y el interés social la exigencia de que se deba de presentar una solicitud de reparación de responsabilidad estatal por las acciones ministeriales en cuanto concluye la etapa de averiguación previa con el pliego de consignación. Si así fuera, se estaría otorgando una licencia para que los servidores públicos puedan ser perseguidos como represalia a una investigación realizada en contra de un criminal. De ahí que lo óptimo, en aras del principio *pro actione* y del orden público, es que se ejerza la acción hasta que se obtenga una sentencia absolutoria.

44. Máxime que dicha regla que puede obtenerse de la propia ley de responsabilidad patrimonial estatal, cuando establece que la prescripción comenzará a correr una vez que hayan terminado los actos continuados.
45. También es **inexacto** lo alegado por la parte recurrente respecto a que la solicitud de indemnización excedió por mucho el plazo previsto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al haber transcurrido más de cinco años y ocho meses desde que debió haber ejercido la reclamación.
46. La inexactitud recae en que, en el caso, el plazo para la prescripción no debe comenzar a contar desde la presentación del pliego de consignación ante la autoridad jurisdiccional. Esto es, desde el cuatro de enero de dos mil nueve.
47. En su lugar, el lapso perentorio debe computarse desde que fue emitida la sentencia de alzada que dejó a ********* en libertad, esto es, seis de septiembre de dos mil doce. Por lo que la solicitud fue presentada oportunamente, ya que no transcurrió en exceso el plazo a que hace referencia el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal, al haberse promovido el cinco de septiembre de dos mil catorce . De ahí que no haya prescrito su derecho ser indemnizado.
48. Por otro lado, la autoridad recurrente alega que la acción ejercida prescribió puesto que el ministerio público federal no incide en las etapas posteriores del proceso penal - preinstrucción e instrucción-, pues son las determinaciones judiciales de la causa las que determinan la situación legal de los mismos. Ese argumento es **ineficaz**, toda vez que en la solicitud de reparación por responsabilidad patrimonial estatal que nos interesa se reclaman las actuaciones ministeriales que se llevaron a cabo dentro de un procedimiento penal, las cuales, como se dijo, forman parte de una unidad del procedimiento penal.
49. Por último, la autoridad recurrente alega que el hecho de culminar el proceso con una sentencia absolutoria no puede ser considerado como un hecho

generador de responsabilidad patrimonial al tratarse de un hecho ajeno a las facultades del ministerio público. Ese argumento es **inoperante**.

50. Ello, toda vez que la sentencia recurrida no concedió la nulidad de la resolución reclamada para efecto de establecer una responsabilidad patrimonial estatal. Por el contrario, reconoció la validez en el sentido de que la autoridad demandada no había incurrido en una actividad administrativa irregular. En ese tenor, existe una imposibilidad técnica para que esta Primera Sala analice si una sentencia absolutoria puede ser considerada como un hecho generador de responsabilidad patrimonial por mérito del recurso de revisión fiscal. De ahí que sea **inoperante** su argumento.
51. Además, tal y como se desprende de las consideraciones que esta Primera Sala vertió en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 410/2023, el presente recurso se encuentra relacionado con el amparo directo 23/2023, el cual será resuelto en la misma sesión. Por lo tanto, la autoridad demandada debe estarse a lo resuelto en ese juicio de amparo directo respecto de este tópico.

IV. RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVO

52. Ante la conclusión alcanzada queda **sin materia** la revisión adhesiva presentada por la parte quejosa, atento a la naturaleza accesoria que la caracteriza respecto de la revisión principal. Esto es, como la presente ejecutoria es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto su interés jurídico para interponer el recurso de revisión adhesiva.¹³

V. DECISIÓN

53. En consecuencia, al haber resultado **infundados** los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia de nulidad y dejar sin materia el recurso de revisión adhesivo. Por lo expuesto y con apoyo en el artículo 104, fracción III de la Constitución Federal, se **resuelve**:

¹³ Tesis 1a./J. 71/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 266, con número de registro digital 174011, de rubro: **REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE.**

PRIMERO. Es procedente pero infundado el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Se confirma la sentencia recurrida.

TERCERO. Queda sin materia el recurso de revisión adhesivo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvase los autos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.