

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-1/2019

DENUNCIANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

SUSTENTANTES: SALAS SUPERIOR Y REGIONAL CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA Y JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES

COLABORÓ. ALBERTO DE AQUINO REYES

Ciudad de México, a doce de junio de dos mil diecinueve

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **sentencia** en la contradicción de criterios al rubro indicado, en el sentido de **declarar la existencia de la contradicción y establecer con carácter de jurisprudencia el criterio prevaleciente consistente en descontar del plazo los días sábados, domingos e inhábiles cuando los medios de impugnación los interpongan los pueblos y comunidades indígenas en asuntos relacionados con sus**

SUP-CDC-1/2019

procesos electivos, con base en los antecedentes y consideraciones que se incluyen en los siguientes apartados.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| GLOSARIO..... | 2 |
| 1. ANTECEDENTES | 2 |
| 2. COMPETENCIA | 3 |
| 3. LEGITIMACIÓN..... | 4 |
| 4. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN..... | 4 |
| 5. DETERMINACIÓN DE LA TESIS PREVALECIENTE | 15 |
| 6. TESIS CON EL CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER | 35 |
| 7. RESOLUTIVOS | 36 |

GLOSARIO

| | |
|-------------------------|---|
| Consejo General: | Consejo General del Instituto Nacional Electoral |
| CoIDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Sala Xalapa: | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. |

1. ANTECEDENTES

1.1. Denuncia de contradicción. El veintidós de abril de dos mil diecinueve, a través del oficio TEPJF/SRX/PRES/0014/2019, el magistrado presidente de la

SUP-CDC-1/2019

Sala Xalapa, hizo del conocimiento de esta Sala Superior que la sala regional había denunciado la posible contradicción de criterios entre los sustentados en las resoluciones SUP-REC-1939/2018 y SX-JDC-86/2019. Esta contradicción se relaciona con el cómputo de días inhábiles en asuntos en los que están involucrados los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

1.2. Turno. Mediante un acuerdo de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente de la contradicción de criterios SUP-CDC-1/2019 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para efectos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1.3 Radicación. Mediante el acuerdo correspondiente, el magistrado instructor acordó la radicación de la contradicción de criterios en su ponencia.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver este asunto y determinar, en su caso, si existe contradicción de criterios, a efecto de concluir cuál ha de prevalecer con carácter de jurisprudencia. Lo anterior con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; 186, fracciones IV y X; 189, fracción IV; 232, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 119, 120, 121 y

SUP-CDC-1/2019

122 del Reglamento Interno; y el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 9/2017, de diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, RELATIVO AL PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN, ELABORACIÓN, NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS QUE EMITAN SUS SALAS, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta de octubre de dos mil diecisiete.

3. LEGITIMACIÓN

Dicho requisito se satisface, ya que, en términos de lo previsto en los artículos 99, párrafo séptimo de la Constitución General; 232, párrafo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 119, fracción II del Reglamento Interno, la denuncia proviene de una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

4. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

Para determinar si existe contradicción de tesis, esta Sala Superior ha seguido el criterio que la Suprema Corte de Justicia

¹ **Artículo 99.-** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

de la Nación ha emitido en diversas jurisprudencias². En ese sentido se ha sostenido que ocurre una contradicción de criterios cuando se presentan discrepancias u oposición en la solución de las controversias o en la interpretación de una misma norma, por dos o más órganos jurisdiccionales y que exista identidad en la cuestión jurídica que debe regir, **a pesar de que los asuntos puedan ser diferentes en sus circunstancias fácticas.**

En congruencia con ello, esta Sala Superior considera que existe contradicción cuando se actualizan los siguientes elementos³:

² P./J.72/2010, P./J.93/2006 y P.XLVIII/2009, con los rubros **CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 26/2001, DE RUBRO CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA; CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE, AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO, Y CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.**

³ Al respecto, véase Tesis número 1ª./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Rubro **CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.** Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

SUP-CDC-1/2019

- a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que tomaron una decisión con base en un **ejercicio de identificación, interpretación o aplicación de las normas del ordenamiento jurídico**;
- b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún **punto de toque**, es decir, que exista al menos una parte de los razonamientos que se utilizaron en las sentencias que se refieran a un mismo tipo de problema jurídico, y **que ese problema haya sido tratado de forma distinta**
- c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una **pregunta genuina que permita** a la Sala Superior resolver cuál será el criterio jurídico obligatorio.

Esos requisitos de la existencia de contradicción no sólo son exigencias formales, sino que tienen razón de ser en que este mecanismo de creación de jurisprudencia obligatoria tiene como objetivo hacer más congruente el sistema normativo, pues tiende a acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales al resolver sobre un mismo tema jurídico.

Por esa razón, para que la contradicción de criterios sea procedente no es necesario que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ni que se trate exactamente de las mismas normas, sino que debe darse preponderancia a la función unificadora y sistematizadora de este tipo de mecanismos de emisión de jurisprudencia obligatoria.

En ese sentido, para determinar si en este caso existe una contradicción de criterios, se debe hacer referencia a los criterios sustentados, y posteriormente determinar si se reúnen los requisitos de existencia mencionados.

4.1. Criterio de la Sala Superior

El criterio denunciado de la Sala Superior se encuentra en la sentencia que se emitió en el SUP-REC-1939/2018, y está relacionado con la forma de contar los plazos en asuntos relacionados con elecciones que se llevan a cabo en pueblos y comunidades indígenas, mediante sistemas normativos internos y no el sistema de partidos políticos.

En esa sentencia, se sostuvo que el medio de impugnación era extemporáneo porque se consideró que el plazo de tres días previsto en el artículo 66, numeral 1 de la Ley de Medios para interponer el recurso de reconsideración transcurrió del seis al ocho de diciembre. Se debe tomar en cuenta que la sentencia se dictó respecto de un proceso de elección de autoridades municipales **y que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, conforme con lo previsto en el artículo 7, numeral 1 de la Ley de Medios.**

Los recurrentes presentaron el escrito de recurso ante el Tribunal local hasta el día diez de diciembre, es decir, dos días después de vencido el plazo de tres días previsto en la Ley de Medios.

En ese precedente, esta Sala Superior sostuvo que los recurrentes manifestaron al Tribunal electoral local que, por ser

SUP-CDC-1/2019

personas indígenas, no tenían recursos suficientes para trasladarse a la ciudad de Xalapa, Veracruz, que es donde está ubicada la Sala Xalapa y por eso presentaron el recurso en la ciudad de Oaxaca. No obstante, se razonó que los inconformes no alegaron algún motivo que les imposibilitara trasladarse desde su comunidad hacia la ciudad de Oaxaca, que es donde presentaron el recurso de reconsideración.

Asimismo, se invocó el contenido de las jurisprudencias identificadas con las claves 28/2011⁴, así como la 7/2014⁵, cuyos rubros son **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE;** y **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.**

Sin embargo, esta Sala Superior sostuvo que había pronunciamientos en el sentido de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de las personas que las integran, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial a fin de no colocarlos en un franco estado de indefensión. También, consideró que, en el escrito del recurso que en ese caso estudiaba, no se expresaba y tampoco se advertía de oficio, alguna circunstancia a través de la cual los recurrentes se encontraran imposibilitados para interponer,

⁴ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

⁵ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

dentro del plazo legal de tres días, el respectivo medio de impugnación.

Los recurrentes solamente mencionaron ante el Tribunal local, que, por ser personas indígenas, no contaban con recursos para trasladarse a la ciudad de Xalapa, Veracruz, pero no adujeron ninguna circunstancia concreta que les haya impedido acudir dentro del plazo legal a la ciudad de Oaxaca, que es donde presentaron el recurso ante el Tribunal local. Tampoco hicieron referencia a obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales o culturales, que les impidieran presentar a tiempo el medio de impugnación en estudio.

Por esa razón, al no haber causas que en el caso justificaran la extemporaneidad, se desechó la demanda.

4.2. Criterio de la Sala Xalapa

El criterio que la Sala Xalapa contiene en esta contradicción se pronunció en la sentencia del SX-JDC-86/2019. En ese criterio se consideró que el medio de impugnación estaba en tiempo, dado que debían descontarse los días inhábiles, porque se trataba de una comunidad indígena que se regía por sus propios sistemas normativos.

La Sala Xalapa estimó que la tesis jurisprudencial **9/2013**, de rubro **PLAZO. PARA LA INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN CONTRA DE ACTOS EMITIDOS EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA ELEGIR AUTORIDADES MUNICIPALES A TRAVÉS DEL VOTO POPULAR, DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS**

Y HORAS COMO HÁBILES, POR TRATARSE DE PROCESOS ELECTORALES⁶ no era aplicable al caso concreto.

La Sala Xalapa sostuvo este criterio, porque, a su juicio, esa jurisprudencia no se encuentra relacionada con la elección de sistemas normativos internos, sino que deriva de precedentes sobre sistemas de elección de partidos políticos y candidaturas independientes.

Asimismo, consideró que, de la interpretación funcional del artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución federal, –que reconoce y garantiza a las comunidades indígenas el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado– se deriva el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de las personas que las conforman. Se deben considerar sus particulares condiciones de desigualdad y se les debe facilitar el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social y económica ampliamente reconocida en la Constitución y por el legislador en diversos ordenamientos legales.

Por lo tanto, concluyó que las normas que imponen cargas procesales deben interpretarse de la forma que resulte más favorable para las comunidades indígenas, criterio que

⁶ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 55 y 56; así como en la página electrónica: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>

encuentra sustento argumentativo en la tesis jurisprudencial **28/2011**, y **7/2014**.

Con base en esos razonamientos, determinó lo **infundado** de la causal de extemporaneidad alegada y, por tanto, el cómputo del plazo respectivo lo hizo tomando en consideración los días hábiles, con excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley, de conformidad con una interpretación sistemática y funcional, así como pro persona del artículo 7º de la Ley de Medios, en relación con el 8º de la propia ley, a la luz de los artículos 1º y 2º de la Constitución general.

Antes de analizar los requisitos de existencia, debe precisarse que, si bien la Sala Xalapa sostuvo en su denuncia que en el SUP-REC-826/2015 esta Sala Superior emitió un criterio similar al suyo, debe estimarse que ello sólo es un motivo más que apoya, a su juicio, su criterio; no obstante, se considera que no es un criterio contendiente en la denuncia, sino un refuerzo argumentativo.

4.3. Ejercicio interpretativo, punto de toque y diferencia de criterios.

Esta Sala Superior considera que en el caso concreto ambas salas realizaron un ejercicio interpretativo de normas sobre un mismo punto de Derecho, al cual se le atribuyeron consecuencias divergentes.

Ambas salas realizaron **un ejercicio para interpretar** las normas que regulan el plazo para interponer los medios de

SUP-CDC-1/2019

impugnación y en ambos casos se analizaron los criterios de jurisprudencia existentes para determinar de qué manera se debía contabilizar el término cuando los promoventes son comunidades, pueblos o personas indígenas y la impugnación está relacionada con elecciones que se rigen por sus propios sistemas normativos internos o, en general, usos y costumbres o de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (para usar el fraseo del artículo del artículo 2º, fracción III, de la Constitución federal).

El **punto de toque** es la decisión sobre los días que se consideran para el cómputo de plazos en los asuntos de elecciones en pueblos y comunidades indígenas que se rigen por **su propio sistema normativo, sus usos y costumbres, y sus prácticas tradicionales**. Ambas salas abordan ese tema en particular.

Sobre la **diferencia de criterios**, debe decirse que esta Sala Superior considera que no necesariamente hay una divergencia abierta entre los criterios de ambas salas; sin embargo, existe **una diversa forma de determinar cómo computar los plazos en asuntos de pueblos y comunidades indígenas**.

Lo anterior, tomando en cuenta que, si bien es fundamental el papel de la lógica en la argumentación judicial, y, particularmente en la determinación de una contradicción de criterios⁷ —para determinar la existencia de una contradicción de criterios debe implicar que lo que uno de

⁷ Cossío Díaz, José Ramón, “Lógica y premisas implícitas en las contradicciones de tesis”, *DOXA*, 20 (2006).

ellos sostiene acerca de un mismo problema, el otro lo niegue, de forma tal que sean mutuamente excluyentes—, también debe tenerse en cuenta la necesidad de superar los criterios opuestos, así sea parcialmente, a fin de dar certeza, claridad y que el sistema sea lógicamente coherente y congruente con los principios o valores constitucionales.

Hay coincidencia en que ambos órganos jurisdiccionales consideran que los plazos deben flexibilizarse cuando comparecen comunidades indígenas y sus integrantes en juicios y recursos relacionados con elecciones de sistemas normativos internos o bien mediante su usos y costumbres. Ese es el punto de partida de las dos decisiones.

No obstante, **como regla general** para la Sala Xalapa, los días y horas inhábiles deben descontarse del plazo para promover los medios de impugnación. Para la Sala Superior, en el criterio denunciado, la flexibilización de las reglas sobre el plazo **debe ser casuístico**, es decir deben tomarse en cuenta las circunstancias de cada caso concreto para determinar si con base en esas circunstancias, las reglas del plazo se deben flexibilizar, es decir **valorar en la totalidad el exceso en el plazo** frente a las circunstancias particulares, para determinar en cada caso si la promoción del medio de impugnación está en tiempo o no.

En ese entendido, la Sala Superior considera que la diferencia de criterios está en la manera en cómo las salas contendientes estiman que los plazos deben flexibilizarse con miras a lograr

SUP-CDC-1/2019

que el acceso a la justicia para los pueblos y comunidades indígenas sea más accesible. Por esta razón, en el caso, se estima que se cumplen los requisitos establecidos en la jurisprudencia para que proceda la denuncia sobre criterios contradictorios.

4.4. Pregunta que esta Sala Superior ha de responder

Esta Sala Superior considera que aun cuando ambas salas parten de un mismo criterio que en general está establecido en las tesis de jurisprudencia de este Tribunal Electoral **28/2011**, y **7/2014**, que señalan la obligación de la flexibilización del plazo en los casos de comunidades indígenas, lo cierto es que aún no existe un criterio que determine claramente si esa flexibilización debe darse a partir de computar el plazo sin días inhábiles, o bien si debe computarse como si se tratara de elecciones de carácter ordinario, esto es, como si fuera un caso de partidos políticos y candidatos independientes.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que la pregunta que esta contradicción de criterios le plantea a esta Sala Superior es: ¿cómo deben flexibilizarse las normas sobre el plazo para presentar los medios de impugnación de pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes en asuntos relacionados con sus sistemas normativos internos, sus usos y costumbres, normas, procedimientos y prácticas tradicionales o en defensa de sus derechos individuales o colectivos que específicamente se prevean a su favor en la constitución o en tratados internacionales?, ¿debe aplicarse una regla general en

la que no se contabilizan los días inhábiles o, bien, a través de la valoración de las circunstancias concretas de cada caso?

5. DETERMINACIÓN DE LA TESIS PREVALECIENTE

A juicio de esta Sala Superior, debe prevalecer un criterio en el que se resuelva la cuestión de la contradicción a través de la integración de los dos criterios contendientes, pues ésa es la interpretación que maximiza el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas y de sus integrantes, sin que pueda advertirse que se afecte el resto de los principios implicados, como el de la certeza, sino que, por el contrario, se ofrece claridad y previsibilidad, así como certidumbre jurídica.

Asimismo, la integración de los dos criterios contendientes es viable, pues, en la resolución de las contradicciones de criterios, es común que no sólo se declare la prevalencia de un criterio sobre otro, sino que también se puede sustentar un criterio diverso a los contendientes que resuelva la contradicción⁸.

⁸ Décima Época; Segunda Sala; Aislada; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II; 2a. IV/2016 (10a.); página: 1293, rubro **CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI AL ANALIZARSE LA POSTURA DE LOS ÓRGANOS FACULTADOS CONTENDIENTES, SE ADVIERTE QUE LE DIERON UN ALCANCE INDEBIDO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE CORREGIRLA Y ESTABLECER EL CRITERIO JURISPRUDENCIAL PERTINENTE.** En términos de lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal les corresponderá resolver sobre las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito, por lo que decidirá la tesis que prevalezca como jurisprudencia. Ahora bien, si al tomar esa decisión se advierte que esos órganos facultados contendientes le dieron un alcance inexacto a su postura, debe corregirla y decidir la tesis pertinente, pues de lo contrario, no sólo se afectaría la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver este tipo de asuntos, sino también la justicia, al no definirse un problema que podría dar lugar a la aplicación incorrecta de un criterio aislado o una jurisprudencia, así como las normas jurídicas interpretadas ahí por aquéllos. Máxime, que por disposición expresa del invocado

En ese entendido, esta Sala Superior estima que el método de elección para decidir sobre el criterio que debe prevalecer es el que maximice las normas fundamentales, es decir debe prevalecer el criterio que sea más acorde con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos.

La Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos gozan de una fuerza normativa de jerarquía superior a cualquier disposición de carácter secundario e irradian al ordenamiento jurídico en su conjunto. Además, la labor de este Tribunal Electoral es la de observar en todo momento esos imperativos supremos. Por ejemplo, este método de selección del criterio que ha de prevalecer ha sido utilizado recurrentemente por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior sostiene que la interpretación que optimiza los principios constitucionales relevantes es aquella que establece como **regla general** que del cómputo de los plazos se descuenten los días inhábiles en términos de la ley y, que sin perjuicio de lo anterior, se tomen todas las medidas necesarias para hacer más flexible el cómputo de la oportunidad de los medios de impugnación cuando están relacionados con impugnaciones de comunidades

numeral 226, párrafo quinto, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente, entre otras cosas, para sustentar un criterio diverso.

⁹ Tesis aislada; Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; XXVIII, Noviembre de 2008; Tesis: 1a. LXX/2008; Página: 215; rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN.**

indígenas y sus integrantes, ponderando las circunstancias particulares de cada caso concreto.

Es cierto que la regla general, la Ley de Medios, en su artículo 7, párrafo 1, establece que durante “los procesos electorales todos los días y horas son hábiles”. Esta Sala Superior ha reiterado que esa regla es aplicable a todos los casos que se refieren a procesos electorales. Incluso, conforme con la **jurisprudencia 9/2013**¹⁰, se ha reiterado que, en los procesos de renovación periódica de **autoridades auxiliares o delegaciones** que se llevan a cabo mediante del ejercicio del voto ciudadano, también aplica esa regla.

Esta Sala Superior ha reconocido que los principios constitucionales que subyacen a esa regla son los principios de definitividad y certeza. El principio de definitividad implica que los actos que emitan y ejecuten las autoridades electorales durante el desarrollo de cada una de las etapas de los procesos comiciales adquieren, a la conclusión de cada una de esas fases, las características de invariables y, por tanto, ya no son susceptibles de cambio, lo cual tiene como finalidad esencial otorgar certeza al desarrollo de las elecciones y a su resultado, así como seguridad jurídica a los participantes de estos¹¹.

¹⁰ Jurisprudencia 9/2013. **PLAZO. PARA LA INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN CONTRA DE ACTOS EMITIDOS EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA ELEGIR AUTORIDADES MUNICIPALES A TRAVÉS DEL VOTO POPULAR, DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES, POR TRATARSE DE PROCESOS ELECTORALES.**

¹¹ Véase SUP-CDC-2/2013.

SUP-CDC-1/2019

La lógica de la definitividad y firmeza es que los órganos electos puedan desarrollar sus cargos en el periodo respectivo y que no haya cambios una vez que los ciudadanos electos toman posesión y se convierten en servidores públicos. Con esos principios se asegura que la sociedad en su conjunto evite altos costos derivados de autoridades cuyo proceso electoral quede en duda o en revisión y cuyo acto electivo pueda ser anulado.

Esa certeza y definitividad está necesariamente correlacionada con el sistema de medios de impugnación, el cual tiene entre sus objetivos garantizar que todos los actos y resoluciones se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones, se debe tener en cuenta que los procesos comiciales se integran por etapas sucesivas que se clausuran, lo que implica la necesidad de que los asuntos sometidos a escrutinio jurisdiccional queden resueltos **antes** de que concluya la etapa correspondiente para evitar las posibles violaciones irreparables o bien para que la posibilidad de impugnación –y por tanto falta de firmeza y certeza– se extienda en el tiempo.

Eso es precisamente lo que justifica que todos los días y horas sean hábiles en los medios de impugnación electoral, de manera que los plazos para la impugnación y resolución de conflictos sean lo más breves posible, jurídica y fácticamente.

SUP-CDC-1/2019

En suma, la celeridad de las impugnaciones y su resolución se justifica, por un lado, porque los conflictos deben resolverse antes de los plazos y fechas previstas, para asegurar la entrada en funciones de los servidores públicos electos popularmente. Por otro, que los plazos sean breves evita que transcurra mucho tiempo sin saber con certeza quién ha ganado las elecciones y si ese triunfo ha sido conforme con los requisitos legales y constitucionales.

Además, asegurar el derecho fundamental de acceso a la justicia en la materia electoral implica la necesidad de plazos breves, pues, en el tiempo que transcurre entre la jornada electoral y la toma de protesta del cargo correspondiente, debe agotarse toda la cadena impugnativa procedente; que en ocasiones podría tener hasta tres instancias (la instancia local, la instancia federal y en ciertos supuesto la revisión federal).

Así, la regla de que todas las horas y días sean hábiles tiene el fin de acelerar las impugnaciones como garantía de certeza, definitividad y seguridad jurídica.

No obstante lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas tienen garantías diferenciadas y específicas para hacer efectivo su derecho fundamental de tener acceso a la justicia que provee el estado, incluido el servicio público de justicia electoral.

El artículo 2, apartado A, fracción VIII –además de la previsión general del artículo 17– de la Constitución general, se garantiza el derecho especial de las comunidades indígenas y sus individuos a acceder “plenamente a la jurisdicción del estado”.

SUP-CDC-1/2019

Además, concretamente la norma fundamental establece que en “todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente” las autoridades tienen las obligaciones de: *i*) tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; *ii*) el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Acorde con lo anterior, el artículo 8°, apartado 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de mil novecientos ochenta y nueve, que integra el parámetro de regularidad en el orden jurídico nacional en términos de los artículos 1° y 133 de la Constitución general, se reconoce como derecho fundamental que, cuando se aplique la legislación nacional (en este caso, la Ley de Medios) a los pueblos indígenas o a sus integrantes, deben tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es punto de partida de la opinión de la comunidad internacional para cualquier examen de sus derechos individuales y colectivos, incluido el derecho a tener acceso a la justicia. La disposición general de la Declaración aplicable es el artículo 40¹² que específicamente reconoce el derecho especial de los pueblos indígenas a procedimientos equitativos.

¹² “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.”

SUP-CDC-1/2019

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas a través de un estudio acerca del acceso a la justicia en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas realizado por el mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas sostiene que “cuando se dispone la existencia de recursos, estos **deben adaptarse** para tener en cuenta la **especial vulnerabilidad** de determinados grupos de personas [... además] con arreglo al derecho internacional, los Estados deben adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos humanos mediante, entre otras cosas, la **eliminación de las barreras** económicas, sociales y culturales que dificultan el acceso a la justicia”¹³.

Al respecto, la CoIDH, **en general**, ha establecido que los Estados no deben imponer obstáculos que impidan que las personas acudan a los órganos jurisdiccionales, en ese sentido, las normas o prácticas que dificulten el acceso de las personas a los tribunales, y que no encuentre justificación razonable en las necesidades propias de la administración de justicia, son violatorias de las garantías judiciales reconocidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴.

En ese sentido, la CoIDH ha reconocido que las limitantes al acceso físico de las instituciones, la **complejidad y diversidad de instancias** representan ejemplos de obstáculos que imposibilitan el acceso a la justicia, de tal forma que el propio aparato de justicia entorpece el cumplimiento de las

¹³ Énfasis añadido. Documento consultable en línea en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session6/A-HRC-EMRIP-2013-2_sp.pdf consultado a la fecha de la resolución.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2008, páginas 33-34, párrafos 95 y 96.

SUP-CDC-1/2019

obligaciones de los estados, en lugar de propiciar su cumplimiento¹⁵.

Específicamente para los pueblos y comunidades indígenas, la CoIDH ha considerado que, para garantizar el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas, es indispensable que los estados tomen en cuenta las particularidades propias, características económicas y sociales, así como su especial situación de vulnerabilidad¹⁶.

En ese sentido, la propia CoIDH, ha establecido que, a fin de garantizar el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas, los recursos que dispongan los miembros de las comunidades para hacer valer sus derechos, individuales y colectivos, deben ser **accesibles, sencillos y dentro de un plazo razonable**, lo cual implica el establecimiento de medidas especiales para asegurar el acceso efectivo y la eliminación de obstáculos¹⁷.

En ese orden, esta Sala Superior ha establecido diversos criterios que se apegan a esa manera de garantizar el acceso a la justicia electoral de esas comunidades.

En general, esta Sala ha considerado que, en virtud de las obligaciones de los jueces para la protección de las personas indígenas, cuando las comunidades indígenas y sus integrantes

¹⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras*, Sentencia de 08 de octubre de 2015.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, página 72, párrafo 200.

¹⁷ Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*, Sentencia de 30 de agosto de 2010, página 72, párrafo 200.

promueven medios de impugnación, se deben tomar en consideración las particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales que **históricamente han generado en la población indígena una situación de discriminación y de exclusión de la tutela jurisdiccional de sus derechos**. Esas circunstancias deben tomar relevancia, sobre todo, al aplicar las normas respecto de los plazos para promover recursos de reconsideración; con base en ello se han generado diversos criterios obligatorios.¹⁸

La línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha sido que la interpretación más favorable de las normas procesales implica considerar, por tanto, que los plazos no deben ser una limitante irrazonable cuando los miembros de comunidades o pueblos indígenas promuevan medios de impugnación sin que esto implique que no se tome en cuenta término alguno.

Al respecto, las dificultades y obstáculos que enfrentan las comunidades indígenas para hacer valer sus derechos al momento de acceder a la jurisdicción estatal van más allá de la disposición que tengan las autoridades jurisdiccionales para analizar sus diferencias estructurales, ya que parten de una

¹⁸ Véase las jurisprudencias 7/2014, con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD**. Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17; así como la 28/2010, con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE**. Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 20 a 22. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en el apartado correspondiente del portal de Internet: <http://portal.te.gob.mx>

SUP-CDC-1/2019

construcción vertical de hegemonía jurídica que exige que otras lógicas culturales se adapten a la lógica ordinaria del derecho¹⁹.

Esto es, los jueces y tribunales estatales forman parte y están inmersos en una cultura que llamaremos hegemónica, que en principio suele estar alegada de las prácticas de los pueblos y comunidades indígenas. Ello hace que los jueces, de entrada, no estén en aptitud de otorgar una justicia adecuada que surgen de una cultura jurídica con características propias.

En ese sentido, no es posible para los órganos jurisdiccionales eliminar la diferenciación que existe en la forma en que las comunidades indígenas accedan a una sede jurisdiccional, ya que esta surge por la propia estructura de nuestro sistema jurídico; sin embargo, es necesario y legítimo atenuar las diferencias al reconocer este sesgo y establecer medidas que consideren la situación de desigualdad y las particularidades del contexto de cada comunidad, incluso mediante una intervención más enérgica en contextos de desigualdad estructural.

Eso ha llevado a la Sala Superior a flexibilizar los plazos, pero siempre a partir de las circunstancias que acontecen en cada caso concreto.

No obstante, este Tribunal Electoral considera que puede generarse **una regla general** que permita a las comunidades indígenas y a sus integrantes un mayor acceso a la jurisdicción electoral del estado, a partir de considerar que deben

¹⁹ María Teresa Sierra, "Derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la interlegalidad", Revista IIDH, vol. 41, página 301.

SUP-CDC-1/2019

descontarse del cómputo de plazos para interponer medios de impugnación los días y horas inhábiles en términos de la ley.

Lo anterior, ya que, como se mencionó previamente, las comunidades y pueblos indígenas se encuentran en una situación de desigualdad derivada de la propia estructura de nuestro sistema normativo, en ese sentido, descontar los días inhábiles es una medida que permite atemperar la situación de desventaja en la que se encuentran las comunidades y pueblos indígenas que participan en un sistema jurídico que no necesariamente es compatible con la cultura y tradiciones de sistemas propios de los pueblos originarios.

Descontar los días inhábiles constituye una medida que esta Sala Superior considera que puede maximizar el acceso a la justicia, sin que por ello se afecte la certeza de manera considerable, con base en que **los pueblos y comunidades indígenas tienen garantías diferenciadas y específicas para hacer efectivo su derecho fundamental de tener acceso a la justicia.**

Descontar los días inhábiles para impugnar, **sólo genera un efecto práctico**, esto es, en algunos supuestos se podría aumentar uno, dos o tres días naturales al plazo para presentar medios de impugnación; esto es, los días sábados y domingos, así como los que por ley sean inhábiles.

Esos días que se añadirían al plazo generan una gran satisfacción del acceso a la justicia, pues las comunidades indígenas podrán contar con mayores recursos temporales para preparar su defensa, **tomando en cuenta que los plazos en la**

materia electoral son muy breves (cuatro días para el juicio ciudadano y tres días para el recurso de reconsideración).

Cabe advertir que los principios de progresividad y pro persona no son herramientas para desconocer la ley y menos los requisitos procesales; más bien son razones de peso para ponderar si es factible jurídica y fácticamente maximizarlos dadas ciertas circunstancias.

La propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencias por reiteración en el sentido de que el derecho humano de acceso a la justicia no implica el desconocimiento de los requisitos procesales²⁰.

En efecto, la Primera Sala es muy clara en que no en cualquier caso el órgano jurisdiccional debe resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible emitir una adecuada resolución.

La propia ColDH ha sostenido en diversos asuntos que: "[...] Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los

²⁰Véanse: **DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.** Tesis: 1a./J. 22/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Pag. 325; y **PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.** Tesis: 1a./J. 10/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I Pag. 487

SUP-CDC-1/2019

recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado"²¹.

Tomando en cuenta lo anterior se considera que el criterio que se sostiene en esta contradicción no implica un cambio esencial de los plazos previstos por el legislador para interponer los medios de impugnación. No se propone trasladar el plazo de un medio de impugnación a otro.

El criterio propuesto únicamente incide en el sistema de medios de impugnación sobre cómo computar el plazo, a partir de no contabilizar los días y hora inhábiles de la ley, tratándose de elecciones realizadas bajo usos y costumbres o de acuerdo con normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

De igual forma, al excluir del cómputo de los plazos los días inhábiles se establecería una medida que sería aplicable a todos los medios de impugnación en la materia, de tal forma que no sería necesario generar una normativa específica para cada medio de impugnación, evitando así que se genere un obstáculo al acceso a la justicia por la complejidad del cómputo

²¹ Cfr. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros), supra nota 13, párr. 126

SUP-CDC-1/2019

de los plazos o bien una disrupción en el sistema de normas que regulan los requisitos de acceso a la jurisdicción.

Además de no romper la generalidad del sistema de medios de impugnación, el criterio que debe aprobarse con el carácter de jurisprudencia deriva de una interpretación válida, en virtud de la adecuación que los tribunales tienen que hacer del derecho para tomar en cuenta las particularidades y especificidades de los sistemas normativos internos o regido por usos y costumbres, ello frente a la pluralidad de comunidades y pueblos indígenas.

Esto es, la celeridad con la que opera el sistema electoral mexicano está vinculado con la forma en la que se desarrollan los comicios que se celebran con el sistema de partidos políticos y candidatos independientes, justificación que no se encuentra necesariamente presente en los conflictos relacionados con las comunidades y pueblos indígenas.

Tomando en cuenta la pluralidad y diversidad cultural, ésta sería una adecuación normativa que permitiría que las personas y las comunidades indígenas: 1) “no tengan que hacer esfuerzos desmedidos o exagerados para acceder a los centros de administración de justicia”²² y 2) está en la línea de crear “una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su

²² CoIDH, *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*. Op. Cit. párrafo 99.

derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres”²³.

Por otra parte, al establecer un criterio objetivo y, en un primer momento, previsible, se protegería el equilibrio procesal entre las partes, ya que establecería un criterio que permitiría dar certeza a las partes sobre el plazo de las impugnaciones, el cual únicamente se vería alterado por circunstancias concretas que así lo ameriten.

Más aún si se toma en consideración, de acuerdo con una máxima de experiencia, que los días inhábiles, en todas las comunidades y también en las rurales, generalmente, son días en los que no todos los comercios y servicios están abiertos y disponibles.

Es evidente, que las actividades sociales, culturales y religiosas de las comunidades indígenas tienen lugar los días sábados domingos e inhábiles. Dado el sincretismo de las culturas indígenas mexicanas, los sábados y domingos están dedicados al culto o bien al desarrollo de actividades comunitarias

Eso hace complicado que los actores indígenas en esos días lleven a cabo actividades relacionadas con su defensa jurídica, lo que se incrementa en aquellas comunidades con altos grados de marginación.

Esta marginación se agudiza porque preparar una defensa jurídica requiere, en muchas ocasiones, de un especialista en derecho para poder canalizar los agravios que tenga la comunidad, y esta Sala Superior ha reconocido que las

²³ CoIDH, *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*, Op. Cit., párrafo 200.

SUP-CDC-1/2019

comunidades indígenas se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, que puede hacer difícil el acceso a una defensa jurídica adecuada.²⁴

Desde una perspectiva intercultural, en ocasiones las comunidades indígenas requieren de un consenso comunitario para decidir si acuden o no a los tribunales y con qué planteamientos. Ese consenso se lleva a cabo en asambleas o, en ocasiones, con otras comunidades,²⁵ lo que implica, en general, que cuando se trata de comunidades indígenas, la defensa genera mayores tiempos de discusión, decisión y consentimiento.

Asimismo, debe decirse que la falta de certeza jurídica no necesariamente es causada por la falta de flexibilidad en el plazo. Los tribunales también tienen una labor principal en evitar la afectación a la certeza, tratando de resolver los juicios, en la medida de lo posible, de manera pronta. Con un plazo mayor, incluso podrían esperarse demandas más sólidas y mejor argumentadas. En este sentido, el descontar del computo del plazo los días inhábiles permite que se garantice en mayor medida, cualitativamente hablando, el acceso a la justicia, y al mismo tiempo, mantener la observancia de los requisitos de procedencia, garantizando así un grado de certeza.

Además, la medida por la que opta esta resolución tiene un efecto interseccional o transversal, pues se maximizan, cuando menos, dos derechos. Esto es, no sólo abona en el acceso efectivo a la justicia, sino que añade en el **derecho específico**

²⁴ SUP-JDC-66/2019.

²⁵ Véase el SUP-JE-70/2018.

de las comunidades indígenas a tener una defensoría culturalmente adecuada, pues se elimina la premura de elaborar demandas en un breve plazo y existe más tiempo para la comunicación de actos de autoridad y agravios.

Por otra parte, este criterio está en consonancia con la jurisprudencia 8/2011 de esta Sala Superior, de rubro **IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN.**

De acuerdo con esa tesis, la toma de protesta y la posesión del cargo de las autoridades municipales no necesariamente hacen irreparables las violaciones que se lleguen a alegar. Esa tesis aplicada a comunidades indígenas también fortalece la posibilidad de poder descontar los días inhábiles y pone el acento en el acceso a la justicia mas que en la celeridad de los procesos judiciales.

Por último, la Sala Superior, en diversos precedentes, había razonado en el sentido de descontar específicamente los días inhábiles de impugnaciones relacionadas con pueblos y comunidades indígenas. Tal es el caso del SUP-REC-0826-2015 que citó la Sala Xalapa, **SUP-REC-153/2017, SUP-REC-1136/2017 acumulado, SUP-REC-1207/2017 y el SUP-REC-1187/2017**, en este último expediente se señaló que descontar los días inhábiles en ese caso era una “interpretación [...] jurídicamente posible y maximiza el derecho de acceso a la

SUP-CDC-1/2019

justicia sin que en el presente caso existan circunstancias o cuestiones particulares que permitan indicar la afectación desproporcionada a derechos de otras partes, terceros, ni a otros principios como el de certeza”.

También es cierto, que el SUP-JDC-283/2018 y en el criterio denunciado, esta Sala Superior ha sostenido que no basta la calidad indígena para flexibilizar el plazo, sino otras circunstancias; sin embargo, esa manera de interpretar genera más dificultades de operación en cada caso concreto, ello implica mayor discrecionalidad al juez para determinar la oportunidad, y esa manera de interpretación depende de dificultades externas y contingentes.

Por esa razón se considera que una regla, por su generalidad y previsibilidad, genera mayores externalidades positivas, puesto que les facilita, tanto a los órganos jurisdiccionales como a las partes, saber *ex ante* (desde un momento anterior) el plazo que se tiene para impugnar las resoluciones que afecten los derechos de las comunidades indígenas.

La justificación de flexibilizar el plazo a partir de la regla general que se sostiene en esta ejecutoria sólo es válida para aquellos juicios y recursos que promuevan las personas o comunidades indígenas en aquellos asuntos involucrados con la elección de autoridades en sistemas normativos internos, usos y costumbres, que en términos del artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución general comprende las el derecho de “[e]legir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para

el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno”. También se justifica en asuntos que se promuevan en **defensa de sus derechos individuales o colectivos que específica y especialmente reconozcan a su favor la Constitución y los tratados internacionales aplicables**.

Lo anterior, porque la decisión no sólo toma en cuenta el estado de vulnerabilidad y el contexto de desigualdad estructural en el que se encuentran generalmente las personas indígenas en el país, sino que el acceso a la justicia **debe ser culturalmente adecuado**. Eso excluye a los asuntos de elecciones que se llevan a cabo por el llamado sistema de partidos políticos, el cual se rige por otras reglas.

En conclusión, esta Sala Superior opta por sostener como obligatoria esa regla general, sin perjuicio del deber de todas las autoridades de flexibilizar las barreras para tener acceso a la justicia, incluso en forma posterior al término de los días inhábiles. Además de fijar como criterio que esa flexibilización siempre será a partir de las circunstancias concretas que aleguen las partes o que se desprendan del expediente.

Esto significa que las tesis jurisprudenciales 28/2011 y 7/2014 siguen estando vigentes y son aplicables, pero la flexibilización del plazo será sólo a partir de tener en cuenta el tiempo que exceda el término, pero después de descontar los días inhábiles.

En esos casos deben valorarse las particularidades de cada caso, los obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales específicas, pero en este caso sí

SUP-CDC-1/2019

corresponde una carga que deben alegar las partes o, bien, que se adviertan del expediente, para valorar y ponderar, por un lado, las circunstancias de los recurrentes y, por otro, si el exceso del plazo justifica negarles a los promoventes el acceso a la justicia.

La emisión de la presente jurisprudencia también pretende unificar los criterios de aplicación de las jurisprudencias en mención.

Las tesis jurisprudenciales 28/2011 y 7/2014 citadas no entrañan un razonamiento subsuntivo, sino que ese criterio ordena el principio de flexibilizar la regla, es decir hacerla lo más flexible posible fáctica y jurídicamente hablando. Esto es prevén principios como mandatos de optimización.

En ese sentido, esas jurisprudencias establecen la obligación de los jueces electorales de hacer **una ponderación, y** eso ha generado una porosidad en la manera en que en distintos casos se ha aplicado, lo que ha causado dificultades y aplicaciones diferente.

Por ello la emisión de esta tesis jurisprudencial tiene el propósito de generar un criterio que permita una aplicación más uniforme y universalizable de las reglas sobre el plazo para presentar medios de impugnación, que genere unificación y mayor certeza para aplicadores y para los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas.

6. TESIS CON EL CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

En conclusión, la tesis que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia es la siguiente:

COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 párrafo 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se deduce que, si bien en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece la regla general de que en el plazo previsto para la impugnación de actos y resoluciones vinculados con el desarrollo de un proceso electoral, todos los días y horas se consideran hábiles; sin embargo, no deberán computarse los días inhábiles en términos de la ley, ni los sábados y domingos cuando las comunidades o personas indígenas promueven medios de impugnación en materia electoral relacionados con: 1. Asuntos o elecciones regidas por sus usos y costumbres, sus procedimientos y prácticas

SUP-CDC-1/2019

tradicionales, o sus sistemas normativos internos; o 2. La defensa de sus derechos individuales o colectivos especialmente previstos en su favor por la Constitución o los tratados internacionales, siempre que no se trate de asuntos o elecciones relacionados con el sistema de partidos políticos. Esta es una medida positiva que maximiza el derecho especial de acceso a la justicia de esas comunidades, a partir de una regla que otorga previsibilidad, frente a las mínimas afectaciones que, en su caso, podrían generarse a la certeza y la definitividad. Esta medida positiva se debe aplicar sin perjuicio del deber de los tribunales electorales de flexibilizar el plazo para impugnar, incluso después de que concluyó el término al haber descontado días inhábiles, con base en la valoración de las particularidades de cada caso como obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales y culturales específicas que se aleguen o que se adviertan del expediente y, con ellas ponderar, por un lado, las circunstancias de quienes impugnan y, por otro, si el exceso del plazo en el que se presentó el juicio o recurso justifica negarles el acceso a la justicia.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se actualiza la contradicción de criterios en el presente expediente, en términos de lo expuesto en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido en esta resolución, de rubro **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES**, a la que se refiere esta resolución.

TERCERO. Proceda la Secretaría General de Acuerdos a realizar las medidas necesarias para la implementación de lo resuelto en esta ejecutoria, así como para la certificación, notificación y publicación de la citada tesis de jurisprudencia.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo acordaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, del Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera y del Magistrado

SUP-CDC-1/2019

José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular; ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE SUP-CDC-1/2019, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

SUP-CDC-1/2019

Respetuosamente disiento del criterio mayoritario expresado en el presente asunto, por lo que, con el debido respeto a las señoras Magistradas y señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito formular voto particular de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Existencia de la contradicción

En el caso concreto, ambas Salas del Tribunal Electoral realizaron un ejercicio interpretativo sobre el mismo problema jurídico y llegaron a conclusiones distintas sobre si, para efectos del cómputo del plazo para la presentación de los medios de impugnación tratándose de conflictos relacionados con elecciones bajo sistemas normativos internos, deben contarse o no los días inhábiles.

Por un lado, la Sala Regional Xalapa al conocer del juicio ciudadano 86/2019, tomando en cuenta el precedente relativo al recurso de reconsideración 826/2015, estimó que el medio de impugnación era oportuno, dado que debían descontarse los días inhábiles, porque se trataba de una comunidad indígena que se regía por sus propios sistemas normativos, por tanto, precisó que no resultaba aplicable la jurisprudencia 9/2013, de rubro: "PLAZO. PARA LA INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN CONTRA DE ACTOS EMITIDOS EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA ELEGIR AUTORIDADES MUNICIPALES A TRAVÉS DEL VOTO POPULAR, DEBEN

SUP-CDC-1/2019

COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES, POR TRATARSE DE PROCESOS ELECTORALES”.

Por otro lado, esta Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración 1939/2018, siguió el criterio de aplicar la regla general, esto es, de que deben computarse todos los días y horas como hábiles, incluso, tratándose de las elecciones por sistemas normativos, al resultar aplicable el referido criterio jurisprudencial.

En esos términos, **sí existe la contradicción de criterios** y esta radica en determinar si para efectos del cómputo de los plazos para la presentación de los medios de impugnación relacionados con la elección por sistemas normativos internos, deben computarse o no los días inhábiles.

Sin embargo, **difiero en la solución** que adopta la mayoría, porque considero que la sola calidad de comunidades indígenas o sus miembros no es una base que razonablemente justifique la creación de una norma general a través del cual se establezca una nueva forma de realizar el cómputo del plazo para la presentación de los medios de impugnación relacionados con elecciones regidas por usos y costumbres, o bien sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, incluidos sus sistemas normativos internos, o en defensa de sus derechos individuales o colectivos especialmente previstos en su favor por la Constitución o los tratados internacionales.

2. Criterio de la mayoría

SUP-CDC-1/2019

Conforme a la postura de la mayoría, existe la contradicción de criterios, en consecuencia, resulta procedente establecer con carácter de jurisprudencia el criterio relativo a descontar del plazo legal los días inhábiles tratándose de los medios de impugnación que promuevan las comunidades indígenas o sus miembros relacionados con sistemas normativos internos.

La mayoría considera como razones esenciales para sustentar el criterio prevaleciente, las siguientes:

- La regla general se encuentra prevista en el artículo 7, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual resulta aplicable a todos los casos que se refieren a procesales electoral, incluso para la elección de autoridades auxiliares o delegaciones, en términos de la jurisprudencia 9/2013.
- Los pueblos y comunidades indígenas, en términos de la constitución y los instrumentos internacionales, tienen garantías diferenciadas y específicas para hacer efectivo su derecho fundamental de acceso a la justicia.
- Conforme a las jurisprudencias 7/2014 y 28/2011, esta Sala Superior ha considerado que cuando las comunidades indígenas y sus integrantes promuevan medios de impugnación, se deben tomar en cuenta las particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales que históricamente han generado en la población indígena una situación de

SUP-CDC-1/2019

discriminación y de exclusión de la tutela jurisdiccional de sus derechos.

- Se puede generar una regla general que permita a las comunidades indígenas y a sus integrantes un mayor acceso a la justicia a partir de considerar que deben descontarse del cómputo de plazos para promover los medios de impugnación, los días y horas inhábiles en términos de la ley, sin que ello afecte la certeza, porque los pueblos y comunidades indígenas tienen garantías diferenciadas y específicas para hacer efectivo su derecho fundamental de acceso a la justicia.
- El criterio que se sostiene en la contradicción no implica un cambio esencial de los plazos previstos por el legislador para interponer los medios de impugnación.
- El excluir del cómputo de los plazos los días inhábiles se establecería una medida que sería aplicable a todos los medios de impugnación en la materia, de tal manera que no sería necesario generar una normativa específica para cada medio de impugnación.
- El criterio que debe aprobarse con el carácter de jurisprudencia deriva de una interpretación válida en virtud de la adecuación que los tribunales tienen que hacer del derecho para tomar en cuenta las particularidades y especificidades de los sistemas normativos interno o regido por usos y costumbres.

SUP-CDC-1/2019

- Establecer un criterio objetivo y, en un primer momento, previsible, se protegería el equilibrio procesal entre las partes, ya que establecería un criterio que permitiría dar certeza a las partes sobre el plazo de las impugnaciones, el cual únicamente se vería alterado por circunstancias concretas que así lo ameriten.
- El criterio que se sustenta es acorde a la jurisprudencia 8/2011, de esta Sala Superior, de rubro: “IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE PROTESTA PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN”, dado que, fortalece la posibilidad de descontar los días inhábiles y pone el acento en el acceso a la justicia más que en la celeridad de los procesos judiciales.
- Flexibilizar el plazo a partir de la regla general, es válida para aquellos juicios y recursos que promuevan las personas o comunidades indígenas en aquellos asuntos involucrados con la elección de autoridades en sistemas normativos internos, usos y costumbres, en términos del artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución, así como en asuntos que se promuevan en defensa de sus derechos individuales o colectivos que especifica y especialmente reconozcan a su favor la Constitución y los tratados internacionales aplicables.

- El criterio que se sustenta pretende unificar los criterios de aplicación de las jurisprudencias 28/2011 y 7/2014.

Razones del disenso

En mi perspectiva, el criterio de jurisprudencia que adopta la mayoría **es contrario a los principios de certeza y seguridad jurídica** debido a que se genera una norma general que en el caso no lo amerita.

Lo anterior, porque los criterios sustentados en las jurisprudencias 28/2011 y 7/2014, resuelven la problemática aquí planteada, en torno al cual esta Sala Superior ha fijado un estándar útil que favorece el acceso a la jurisdicción del Estado, al analizar, caso por caso, las particularidades de las comunidades indígenas o sus miembros, cuando presentan un medio de impugnación fuera del plazo legalmente previsto.

Para una mejor exposición del asunto: **(A)** primero se explicará la línea jurisprudencial que se sigue tratándose de los presupuestos procesales como parámetro razonable de acceso a la justicia; **(B)** después se retomará la doctrina sobre el derecho fundamental de acceso a la justicia de las comunidades indígenas o sus miembros; **(C)** posteriormente, se determinará que efectos produce la propuesta en los diversos principios de carácter procesal; y **(D)** se definirán los límites de la interpretación constitucional.

A. Los presupuestos procesales como precondiciones de acceso a la justicia

SUP-CDC-1/2019

En principio, los presupuestos procesales son aquellos elementos de validez del proceso o para la debida integración de la relación jurídico procesal, en esa medida se entiende que tiene una naturaleza de orden público y de carácter imperativo.

En esa medida, los requisitos de procedencia de los medios de impugnación constituyen los elementos mínimos necesarios previstos en la ley adjetiva que debe satisfacer toda persona, individual o colectiva, para que el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Desde esta perspectiva, los requisitos procesales tienen una indisoluble relación con el derecho fundamental de acceso a la justicia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo el criterio de que si bien los artículos 10. y 17 constitucionales, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen dicho derecho, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio .

Este razonamiento es acorde al criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte

SUP-CDC-1/2019

IDH)²⁶, señaló que, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.

Este criterio fue reiterado por la Corte IDH²⁷, al considerar que si bien los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, estos deben atender a razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas; de este modo, cualquier norma o medida de orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe

²⁶ *Cfr.* Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 126.

²⁷ *Cfr.* CASO ACOSTA Y OTROS VS. NICARAGUA. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párrafo 163.

SUP-CDC-1/2019

entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (sentencia Stone Shipping Court contra España, de 28 de octubre de 2003), consideró lo siguiente:

“34. Este Tribunal estima, además, que la reglamentación relativa a las formalidades y a los plazos a respetar para presentar un recurso se dirige a asegurar la buena administración de justicia y el respeto, en particular, el principio de seguridad jurídica. Los interesados deben esperar que esas reglas se apliquen. Por otra parte, como resulta de la jurisprudencia de este Tribunal, “el derecho a un Tribunal” del que el derecho de acceso constituye un aspecto particular, no es absoluto y se presta a las limitaciones implícitamente admitidas, particularmente, en lo que se refiere a las condiciones de admisibilidad de un recurso, pues, por su misma naturaleza exige una regulación por el Estado, quien goza a este particular de cierto margen de apreciación”.

En conclusión, el derecho fundamental de acceso a la justicia no es absoluto, sino que, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, en la ley pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos.

SUP-CDC-1/2019

No obstante, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 constitucional y 25 de la Convención Americana, admite modulaciones que tienden a potenciar su ejercicio, esto es, interpretar las disposiciones procesales en el sentido más favorable para la efectividad del derecho (favorecimiento de la acción), la de subsanación de los defectos procesales, así como la de conservación de los actos procesales que no resulten afectados por una determinación posterior.

Por ejemplo, la Corte IDH razonó que, dentro de ciertos límites de temporalidad y razonabilidad, ciertas omisiones o retrasos en la observancia de los procedimientos, pueden ser dispensados, si se conserva un adecuado equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica²⁸.

Para el Tribunal Constitucional Español (sentencia STC 41/1992, de 30 de marzo), la exigencia de interpretación favorable al derecho fundamental de los requisitos y formas de las secuencias procesales, en especial los que abren el acceso a los recursos legalmente establecidos, y de asegurar una debida proporcionalidad entre el defecto incurrido y la sanción que se deriva del mismo, no puede conducir al desconocimiento e ineficacia total de los presupuestos procesales establecidos por las leyes para la admisión de los recursos, ni dejar a la disponibilidad o arbitrio de las partes el modo de su cumplimiento.

²⁸ *Cfr.* Caso Cayara vs. Perú. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párrafo 42.

SUP-CDC-1/2019

En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia (fallo C-978 de 2010) ha razonado en el sentido que con base en el principio *pro actione* el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie el acceso al recurso judicial efectivo.

Ahora, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en este aspecto, en el sentido de que el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención Americana, impide que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares; por tanto, las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, se deben extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.²⁹

Como se observa, el principio *pro actione* o *favor actionis*, exige que los órganos jurisdiccionales al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos tengan presente la *ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables que impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

B. El derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas

²⁹ Cfr. Caso 10.194. Narciso Palacios vs. Argentina. Informe No 105/99. 29 de septiembre de 1999, párrafo 61.

SUP-CDC-1/2019

La fracción VIII, apartado A, del artículo 2º constitucional, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de **acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**; para garantizar ese derecho, se precisa que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, **se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales** respetando los preceptos de la Constitución.

El núcleo esencial de este derecho fundamental fue interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el precepto constitucional mencionado no se agota en la necesaria traducción, interpretación y nivelación lingüística y cultural de los procesos judiciales, esto es, volver inteligibles los procesos judiciales previstos en la jurisdicción del Estado central para las personas, pueblos y comunidades indígenas, ni con el despacho de los asuntos que les conciernen en la jurisdicción indígena cuando esto es posible, sino que la exigencia constitucional implica el reconocimiento de la multiculturalidad que caracteriza a la Nación Mexicana y, por tanto, de la existencia y vigencia de distintos sistemas normativos dentro del territorio nacional: un sistema normativo conformado por las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales del Estado central, y otro conformado por los usos y costumbres de los distintos pueblos y comunidades que habitan nuestro país, los cuales incluso podrían estimarse simultáneamente aplicables para el caso de las personas,

SUP-CDC-1/2019

pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con su especificidad cultural y particular pertenencia étnica³⁰.

Además, ha sustentado el criterio de que el Estado Mexicano debe garantizar el derecho fundamental de las personas indígenas a contar con un acceso pleno a la tutela jurisdiccional, para lo cual debe **implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades** en los que, desde luego, se consideren sus costumbres y especificidades culturales, así como que en todo tiempo sean asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura³¹.

Para ello, la Corte ha considerado que el sistema de usos y costumbres, cuya vigencia se documente con los medios adecuados, puede expresarse en dos supuestos: **i)** la determinación del derecho aplicable a partir de la resolución de un eventual conflicto de normas, y **ii)** la determinación de la interpretación pertinente, en donde lo que se decide es **cómo debe entenderse una norma del orden jurídico o cómo deben valorarse los hechos, en la jurisdicción del Estado central, desde una perspectiva intercultural**³².

³⁰ Criterio derivado de la tesis de, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS."**

³¹ Criterio derivado de la tesis aislada P. XVII/2015 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS"**.

³² Criterio derivado de la tesis 1a. CCXCVII/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **"PERSONAS INDÍGENAS. EL ACCESO A LA JUSTICIA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."**

SUP-CDC-1/2019

En el plano internacional, en primer lugar, destacan los instrumentos internacionales que dan amplitud al derecho fundamental que asiste a las comunidades indígenas o sus miembros en los aspectos vinculados con los procesos judiciales.

De este modo, el artículo 8.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes dispone que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

En esta misma línea deriva el artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al prever que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos; para ello, se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Similar consideración deriva del artículo XXII.3 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, respecto a que en los asuntos referidos a personas indígenas o a sus derechos o intereses en la jurisdicción de cada Estado, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e

SUP-CDC-1/2019

igualdad ante la ley; en esta perspectiva, tienen derecho sin discriminación, a igual protección y beneficio de la ley, incluso, al uso de intérpretes lingüísticos y culturales.

En segundo lugar, se encuentra la jurisprudencia regional en torno al contenido esencial de este derecho fundamental.

En su orden, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), ha señalado que **la presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación** que contribuyen a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses; si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas³³.

En esta misma línea, la Corte IDH ha señalado para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una **protección efectiva** que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres; asimismo, que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de

³³ *Cfr.* Opinión Consultiva OC-16/99. "EL DERECHO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA ASISTENCIA CONSULAR EN EL MARCO DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO LEGAL". 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrafo 119.

cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de *jure o de facto*³⁴.

En esta misma línea, la Corte IDH sentó el criterio que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres³⁵.

C. Estándar de interpretación de favorecimiento de la instancia

En esta línea de pensamiento, la Sala Superior ha adoptado criterios interpretativos tendentes a favorecer el acceso a la jurisdicción tratándose de comunidades indígenas o sus miembros.

En principio, en la jurisprudencia 28/2011, este Tribunal Constitucional fijó el criterio de que en el artículo 2º, apartado A, fracción VIII, constitucional, deriva el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el

³⁴ *Cfr.* Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párrafo 184.

³⁵ *Cfr.* Caso Fernando Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párrafo 200.

SUP-CDC-1/2019

acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social y económica ampliamente reconocida en la Constitución y por el legislador en diversos ordenamientos legales.

Conforme a este criterio, esta Sala Superior estimó que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales del ciudadano se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, debido a lo cual, las normas que imponen cargas procesales deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas.

Por otro lado, esta Sala Superior señaló, en la jurisprudencia 7/2014, que el derecho constitucional de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal, debe ser interpretado a la luz del principio *pro persona*, por tanto, si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se

encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso.

En este sentido, a partir del criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal.

En suma, conforme al parámetro de regularidad constitucional, los operadores jurídicos deben garantizar el derecho fundamental de las personas indígenas a contar con un acceso pleno a la tutela jurisdiccional, a partir de un estándar que facilite su acceso, valorando las circunstancias de cada caso concreto.

D. Solución de la presente contradicción de tesis

Ahora, tal como se ha apuntado en líneas anteriores, el punto de contradicción consiste en determinar si para efectos del cómputo del plazo para la presentación de los medios de impugnación tratándose de conflictos relacionados con elecciones bajo sistemas normativos internos, deben contarse o no los días inhábiles.

Como se anticipó, no comparto la decisión de la mayoría, porque la tesis que se propone rompe con los principios constitucionales que rigen a la función jurisdiccional, de acuerdo con los siguientes argumentos.

SUP-CDC-1/2019

Recordando que el artículo 2°, apartado A, fracción VIII, constitucional, refiere que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta constitución.

En principio, conforme al parámetro de regularidad constitucional cuando se encuentra de por medio el derecho de acceso a la jurisdicción de las comunidades indígena o sus miembros, es necesario adoptar un estándar enfocado a su especial condición de vulnerabilidad en armonía con los principios previstos en el artículo 17 constitucional, lo que en el caso **ya se ha venido realizando por esta Sala Superior**.

Sin embargo, el tema que se analiza tiene que ver con un requisito procesal, cuya configuración queda en la órbita del legislador, como elementos que razonablemente permiten el adecuado ejercicio del derecho fundamental a la jurisdicción.

En efecto, es conveniente referir que el artículo 30 de la Convención Americana establece que la restricción a los derechos fundamentales debe aplicarse conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

En consonancia con esa disposición convencional, el artículo 17 de la Constitución confiere al legislador la potestad para regular los plazos y términos en los que debe garantizar el acceso a la jurisdicción estatal.

SUP-CDC-1/2019

Desde esta vertiente, se tiene en cuenta que el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece un presupuesto procesal que se vincula con la forma en que debe realizarse el cómputo para la presentación de los medios de impugnación en materia electoral.

Ahora, esa disposición por sí misma no constituye un requisito que inhiban el ejercicio del invocado derecho o alteren su núcleo esencial, por tanto, no se aprecia una justificación válida para realizar un escrutinio constitucional³⁶, como tampoco para desplazar esa previsión legislativa creando una nueva norma que imponga una manera distinta de realizar el cómputo del plazo procesal, a partir de la situación particular del sujeto o personas.

Bajo este enfoque, desde una perspectiva constitucional, el criterio de tesis que asume la mayoría genera, a partir de la contradicción de criterios, **una norma general** relativa a un presupuesto procesal, que **desplaza** en automático **la previsión establecida por el legislador** en el artículo 7 de la Ley General de Medios, respecto a la forma de realizar el cómputo de los plazos para la presentación de los medios de impugnación en materia electoral.

³⁶ Criterio derivado de la tesis aislada 1a. CXLV/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES".

SUP-CDC-1/2019

En efecto, la Corte ha considerado que la contradicción de criterios produce los siguientes efectos³⁷:

- Confirmar el sentido de la norma jurídica, mediante la ratificación que la jurisprudencia hace de lo preceptuado en ella.
- Interpretar la ley, explicando el sentido de los preceptos legales y poniendo de relieve su alcance y efectos.
- Suplir la laguna o deficiencia de la ley, colmando los vacíos de esta y creando en ocasiones una norma que la complementa.
- Determinar si el legislador derogó o abrogó una norma jurídica.
- Motivar al legislador a que derogue, modifique o abroge la norma jurídica.

Ahora bien, en el caso, el criterio que se asume tiene implicaciones contrarias al orden constitucional.

Ello, porque para ejercer el derecho de acceso a la jurisdicción se deben cumplir con los presupuestos procesales formales y materiales de admisibilidad y de procedencia de las acciones y de los recursos, lo cual genera certeza en las personas, por tanto, en principio, las reglas de procedencia **fijadas por el legislador** no pueden alterarse.

En el caso, el criterio adoptado por la mayoría genera un estado de **desigualdad procesal** al pretender generar una regla

³⁷ Criterio derivado de la tesis aislada 3a. CI/91, emitida por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EFECTOS JURÍDICOS QUE PRODUCE LA JURISPRUDENCIA AL RESOLVERLA".

diferenciada, que, como presupuesto procesal, afecta el principio de certeza y seguridad jurídica en cuanto que, como reglas de orden público son de observancia estricta.

Ciertamente, admitir como regla general dos plazos para promover los medios de impugnación, a partir de las condiciones de los sujetos procesales, produce incertidumbre respecto de un **plazo cierto** para ejercer el derecho de acción, al quedar al arbitrio y discreción del juzgador fijar su concreción.

En sentido adverso al criterio mayoritario, **el presupuesto procesal como la oportunidad es aplicable en igualdad de condiciones a todo sujeto procesal**, dado que, como lo ha sostenido el Alto Tribunal, el hecho de que los artículos 1º y 17, constitucionales, así como el diverso 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, reconozcan el derecho de acceso a la jurisdicción, ello no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales, dado que tal proceder equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función, debido a que se desconocerá la forma de proceder de tales órganos y se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables³⁸.

Opina Cesar Landa Arroyo que “El punto de partida para que el derecho de acceso a la justicia pueda ser plenamente ejercido es garantía del derecho de acción, o dicho de otra manera, la posibilidad de iniciar un proceso ante los tribunales para

³⁸ Criterio derivado de la tesis aislada 2a. LXXXI/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL”.

SUP-CDC-1/2019

solicitar su pronunciamiento sobre un hecho controvertido. Tal derecho de acción no es un derecho absoluto, pues de un lado, se encuentra sujeto a las condiciones establecidas en las legislaciones internas; y de otro, a restricciones como es el caso de la prescripción extintiva”³⁹.

Ahora, como regla procesal diferenciada **desplaza la actividad del legislador democrático** a quien por disposición del artículo 17 constitucional le corresponde determinar “*los plazos y términos que fije las leyes*”, para la impartición de la justicia; es decir, la indicada prevención otorga al legislador la facultad para establecer plazos y términos razonables para el ejercicio de los derechos de acción y defensa, pero sólo al él y no a alguna otra autoridad⁴⁰.

Desde nuestro punto de vista, la materia de contradicción se encuentra colmada, dado que esta **se refiere a cuestiones fácticas**, que son susceptibles de apreciación, caso a caso, por el juzgador, a partir de la modulación de las condiciones especiales del sujeto y el contexto en que se desenvuelve para aminorar la carga procesal, sin crear desigualdad entre sujetos.

Esta Sala Superior ha realizado, caso por caso, una ponderación de las situaciones fácticas, en principio, si se debe tomar en cuenta o no los días inhábiles, para determinar la oportunidad de la presentación de la demanda; la nota esencial,

³⁹ Cfr. “Acceso a la justicia y debido proceso de los pueblos y comunidades indígenas a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, versión electrónica, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3384/36.pdf>

⁴⁰ Criterio derivado de la tesis aislada 1a. LV/2004, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “ACCESO A LA JUSTICIA. SÓLO EL LEGISLADOR PUEDE IMPONER PLAZOS Y TÉRMINOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCIÓN Y DEFENSA ANTE LOS TRIBUNALES”.

SUP-CDC-1/2019

radica en que en estos asuntos esa solución solo atañe al caso concreto, sin comprender un criterio general de esta Sala Superior:

| EXPEDIENTE | CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA OPORTUNIDAD |
|--|--|
| SUP-REC-0826-2015 | <p>Los argumentos centrales son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• El promovente es una persona indígena y no se está en el caso de una elección de autoridades municipales bajo el sistema de partidos políticos sino conforme con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales reconocidas constitucional e internacionalmente, el cómputo del plazo respectivo debe hacerse tomando en consideración los días hábiles con excepción de los sábados y domingos y los inhábiles en términos de ley.• El deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de las personas que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social y económica ampliamente reconocida en la Constitución y por el legislador en diversos ordenamientos legales. Por lo tanto, dado su carácter tutelar, debe considerarse que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales del ciudadano, se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, en razón de lo cual, las normas que imponen cargas procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas. |
| SUP-REC-153/2017 Y SUP-REC-1136/2017 ACUMULADO | <p>Los argumentos centrales son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• En el caso, el cómputo del plazo se hará contando solamente los días hábiles, es decir todos los días a excepción de los sábados, domingos y los días inhábiles en términos de ley.• La interpretación más favorable, se da tomando en cuenta que el término de tres días previsto para la interposición del recurso de reconsideración que nos ocupa, no se tome en cuenta que todos los días y horas son hábiles, no obstante que la |

SUP-CDC-1/2019

| | |
|--------------------------|---|
| | <p>materia de controversia está vinculada con un procedimiento electoral municipal por sistemas normativos internos, pues tal circunstancia es una limitante para que quienes integran comunidades o pueblos indígenas hagan uso de su derecho a impugnar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal. • Tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, se deben tomar en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio de la parte actora, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el medio de impugnación. |
| <p>SUP-REC-1207/2017</p> | <p>Los argumentos centrales son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El recurso de reconsideración se presentó de manera oportuna, atendiendo a las particularidades del caso. • La sentencia se dictó el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete; los recurrentes afirman que tuvieron conocimiento de dicha sentencia el viernes diecinueve de mayo (lo cual no fue controvertido por la autoridad responsable), y el escrito de demanda en estudio se presentó el martes veintitrés siguiente, de ahí que, el recurso resulta oportuno, al haberse presentado dentro del plazo de tres días • Lo anterior, debido a que, en el caso, para efectos de determinar la oportunidad del recurso, y atendiendo al derecho de acceso a la justicia efectiva, no deben computarse los días sábado y domingo. • Lo anterior, considerando, que tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, por regla general, se deben tomar en cuenta determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una |

SUP-CDC-1/2019

| | |
|--------------------------|---|
| | <p>situación de discriminación jurídica, como son la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio, en este caso de los recurrentes, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el medio de impugnación.</p> |
| <p>SUP-REC-1187/2017</p> | <p>Los argumentos centrales son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se deben tomar en consideración las particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales que históricamente han generado en la población indígena una situación de discriminación y de exclusión de la tutela jurisdiccional de sus derechos. Esas circunstancias deben tomar relevancia sobre todo al aplicar las normas respecto de los plazos para promover recursos de reconsideración. • Tomando en consideración que los recurrentes se ostentan como ciudadanos indígenas del Municipio de San Lorenzo Victoria, Oaxaca, y por tanto su comunidad se encuentra en un estado distinto al de la sede de la Sala Xalapa (Veracruz), esa lejanía implicaba que los recurrentes tuvieron dificultades para la presentación de la demanda. • Con base en ello, la norma que debe aplicar es aquella que permite hacer el computo del plazo descontando los días inhábiles. • Si bien, en materia electoral esa regla aplica siempre que esté en curso un proceso electoral, como en el caso; es cierto que la lógica de esa norma es que existe premura ante la posible irreparabilidad de las violaciones. Sin embargo, en el caso concreto hay razones para considerar que la lógica de esa norma no aplica al caso concreto. • Por tanto, si del plazo se descuentan por ser inhábiles el sábado y domingo, la demanda se presentó el lunes siguiente, puede concluirse que se presentó en tiempo. • Esta interpretación es jurídicamente posible y maximiza el derecho de acceso a la justicia sin que en el presente caso existan circunstancias o cuestiones particulares que permitan indicar la afectación desproporcionada a derechos de otras partes, terceros, ni a otros principios como el de certeza. |
| <p>SUP-REC-330/2019</p> | <p>Los argumentos centrales son los siguientes:</p> |

SUP-CDC-1/2019

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• La demanda se promovió de manera extemporánea, sin embargo, conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal; lo cual es acorde al criterio jurisprudencial de esta Sala Superior, identificado con la clave 7/2014, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD”.• Aun y cuando la regla especial previene que el plazo para la interposición del recurso de reconsideración es de tres días, es posible estimar que tratándose de impugnaciones de miembros de comunidades y/o pueblos indígenas, pueda aplicárseles la regla general que existe para la promoción de los medios de impugnación en materia electoral que es de cuatro días, más aun cuando, en el caso se advierten diversas particularidades que obligan a este órgano jurisdiccional el adoptar una postura que maximice el derecho de acceso a la justicia de una integrante de un colectivo que alega prácticas discriminatorias al interior de la comunidad indígena.• Es menester resaltar que, en el caso fue discordante el análisis que se realizó por cuanto al modo de computar el plazo y determinar la oportunidad en la presentación de las demandas promovidas por la recurrente en las instancias previas, circunstancia que denota que fue el propio actuar de los órganos jurisdiccionales el que generó que no existiera certeza respecto de si se debían o no considerar los días inhábiles para la interposición del recurso.• Se estima que, en el caso debe prevalecer la forma en la que se computó el plazo ante la Sala Regional, es decir, descontando los días inhábiles, tomando en consideración que el cómputo de los plazos durante la cadena impugnativa no fue uniforme entre instancias, por lo que ante la duplicidad de opciones, y las particulares condiciones de desventaja que son aducidas por una integrante de un colectivo que integra la comunidad indígena, se opta |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | <p>por aquella que maximice el derecho de acceso a la justicia de la recurrente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ha sido criterio de esta Sala Superior que, en tanto no se presenten circunstancias extraordinarias que justifiquen urgencia y necesidad para conocer del asunto, ni se advierta alguna posible irreparabilidad en los derechos de las partes, en los conflictos que involucren elecciones por sistemas de usos y costumbres, se deben computar los plazos en días hábiles una vez transcurrida la fecha de entrada en funciones de las autoridades comunitarias. • Así, aplicando el criterio de maximización de derechos de acceso a la justicia de integrantes de comunidades indígenas, y de análisis con perspectiva intercultural de las exigencias procesales, es posible concluir que la demanda resulta oportuna. |
|--|---|

Como se observa, la actividad de esta Sala Superior se ha encaminado a que el caso concreto es lo que determina ponderar, a la luz del principio de favorecimiento de la instancia, la oportunidad de la presentación de un medio de impugnación.

Lo anterior, se amplía con el efecto útil de los criterios de jurisprudencia 28/2011 y 7/2014, en torno al cual esta Sala Superior ha llevado a cabo la realización de ajustes razonables necesarios para que las comunidades indígenas o sus miembros puedan acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, al valorar, caso por caso, las circunstancias especiales cuando la demanda se presentó de manera extemporánea, a fin de ponderar la apertura de la instancia.

Conclusión

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, de manera respetuosa, me apartó del criterio aprobado por la mayoría y emito el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA
EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS IDENTIFICADA CON
LA CLAVE SUP-CDC-1/2019**

Respetuosamente, disentimos del sentido y la argumentación de la resolución aprobada por la mayoría, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, párrafo siete de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente voto particular con la finalidad de exponer el sentido de nuestra postura respecto de la determinación adoptada por el Pleno de esta Sala Superior en el presente expediente.

Nuestro disenso radica en que, contrariamente a lo resuelto por la postura mayoritaria, desde nuestra óptica, el criterio que debe prevalecer es el sostenido por esta Sala Superior, de acuerdo con las consideraciones y fundamentos siguientes.

I. Criterio mayoritario.

En la sentencia se sostiene que la contradicción de criterios entre la Sala Regional Xalapa y esta Sala Superior radica en que ambas salas realizaron un ejercicio de interpretación respecto de las normas que regulan el plazo para interponer los medios de impugnación cuando los promoventes son indígenas y está relacionada con elecciones de sus autoridades que se rigen mediante los sistemas normativos internos correspondientes.

Así, si bien ambas salas coinciden en que tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes -de acuerdo con lo establecido por las tesis de jurisprudencia 28/2011⁴¹ y 7/2014⁴², los plazos deben flexibilizarse cuando comparecen en juicios y recursos relacionados con elecciones de sistemas normativos internos, para la Sala Regional Xalapa -como regla general- los sábados, domingos, así como los días y horas inhábiles no deben computarse en el plazo para promover los medios de impugnación, en tanto que para la Sala Superior la flexibilización

⁴¹ De rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE" *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

⁴² De rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD" *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

SUP-CDC-1/2019

de las reglas sobre el plazo **debe ser casuístico**, es decir, a partir de una valoración de las circunstancias de cada caso concreto.

En la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de la Sala Superior, se determina que el criterio que debe prevalecer es el consistente en que el cómputo de los plazos para la promoción de los medios de impugnación vinculados con las elecciones mediante sistemas normativos internos, promovidos o interpuestos por los integrantes de esas comunidades no se consideren los sábados, domingos, ni los días inhábiles en términos de la ley, por el simple hecho de su calidad indígena y con la finalidad de garantizar su derecho de acceso a la justicia desde una perspectiva intercultural.

Además, se concluye que -sin perjuicio de descontar los días inhábiles de cómputo de plazo- se tomen todas las medidas necesarias para que se flexibilice el cómputo de los plazos para determinar la oportunidad de los medios de impugnación cuando estén relacionados con impugnaciones de comunidades indígenas y sus integrantes y, en cada caso, se valoren dichas circunstancias, de conformidad con los criterios contenidos en las jurisprudencias aprobadas por la Sala Superior, que previamente se ha referido.

Así, para la mayoría del Pleno, debe flexibilizarse el plazo para la promoción de los medios de impugnación, tratándose de los pueblos y comunidades indígenas, concretamente, en lo que se refiere a su derecho de acceso a la justicia, al permitir que -en todos los casos relacionados con el sistema de usos y costumbres de comunidades indígenas o integrantes de las mismas - no se consideren los sábados, domingos, ni tampoco los días inhábiles

SUP-CDC-1/2019

señalados en la Ley, en el cómputo de plazos para interponer medios de impugnación.

En abono de lo anterior, la mayoría consideró que este tipo de medidas maximizan el acceso a la justicia pues:

- Las comunidades indígenas podrán contar con mayores recursos temporales para preparar su defensa, tomando en cuenta la brevedad de los plazos para la impugnación de los actos y resoluciones vinculadas con los procesos electorales (4 días para el juicio ciudadano y 3 días para el recurso de reconsideración).
- De acuerdo con una máxima de experiencia, en todas las comunidades indígenas, los días inhábiles son días en que no todos los comercios y servicios están abiertos y disponibles, teniendo en cuenta las festividades propias de su entorno cultural, lo que complica las actividades relacionadas con una defensa jurídica.
- Tal circunstancia, se agrava en aquellas comunidades con algún grado de marginación, porque preparar una defensa jurídica requiere, en muchas ocasiones, de un especialista en derecho para poder canalizar los agravios que tenga la comunidad por lo que, tal condición de vulnerabilidad, hace difícil el acceso a una defensa jurídica adecuada.
- Además, desde una perspectiva intercultural, en ocasiones las comunidades indígenas requieren de un consenso comunitario para decidir si acuden o no a los tribunales y con qué planteamientos, lo que se acuerde ante asambleas

SUP-CDC-1/2019

o, en ocasiones, frente a otras comunidades, lo que implica, mayores tiempos de discusión, decisión y consentimiento.

- Además, al contar con un plazo mayor, se podrían esperar, incluso, demandas más sólidas y mejor argumentadas por lo que esta medida tiene un efecto interseccional, pues se benefician, cuando menos, dos derechos. Esto es, el acceso efectivo a la justicia, así como el acceso a tener una defensoría culturalmente adecuada, al existir más tiempo para que la comunicación de actos de autoridad y agravios se lleve a cabo mediante un intérprete y un traductor.

II. Motivo del disenso.

Respetuosamente nos apartamos del criterio aprobado por la mayoría del Pleno, así como de las consideraciones en que lo sustentan, pues desde nuestra óptica, atendiendo a los principios de supremacía constitucional, certeza, seguridad jurídica, igualdad procesal y equidad, en relación con el principio *pro persona*, y conforme a una perspectiva garantista de acceso a la justicia a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, debe prevalecer el criterio sostenido por la Sala Superior, en el que se señala que en el cómputo de los plazos podrán realizarse interpretaciones que otorguen vigencia práctica al derecho a la tutela judicial efectiva, a partir de las circunstancias que se presenten a cada caso concreto, en razón de lo siguiente:

A. Materia de la controversia.

Consideramos que la determinación mayoritaria excedió el objeto de estudio de la contradicción de criterios, ya que la cuestión a definir se circunscribió a determinar si en los juicios para la

SUP-CDC-1/2019

protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los recursos de reconsideración relativos a las controversias derivadas de las elecciones celebradas mediante sistemas normativos internos, se debían considerar o no los sábados, domingos y días inhábiles en términos de Ley, en el cómputo de los plazos para la promoción e interposición de esos medios de impugnación.

En ese sentido, la materia sujeta a estudio no comprendía otros medios de impugnación, como son los juicios y recursos previstos en los ordenamientos locales, ni tampoco determinar si el operador jurídico debe tomar medidas adicionales para determinar la oportunidad en los medios de impugnación de esa naturaleza.

(i) Criterio sustentado por esta Sala Superior (SUP-REC-1939/2018).

La Sala Superior desechó el escrito de demanda del recurso de reconsideración radicado en el expediente identificado con la clave SUP-REC-1939/2018, el cual se relacionaba con una elección regida por un sistema normativo interno para integrar el ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca.

Lo anterior, al considerar que la demanda se presentó de manera extemporánea, ya que se trataba de una controversia suscitada dentro de un proceso electoral, por lo que debía regir la regla establecida en el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que, durante esos procesos, todos los días y horas son hábiles, sin que se acreditara algún

SUP-CDC-1/2019

obstáculo o situación que justificara válidamente que la demanda se presentó fuera del plazo legalmente establecido.

En ese orden de ideas, la falta de oportunidad en el escrito impugnativo obedeció a que la sentencia de Sala Regional se notificó a la parte promovente el cinco de diciembre de dos mil dieciocho, en tanto que la demanda se presentó hasta el diez siguiente (los días ocho y nueve, fueron sábado y domingo, respectivamente), esto es, fuera del plazo de tres días previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

(ii) Criterio sustentado por la Sala Regional Xalapa (SX-JDC-86/2019).

En lo que al caso interesa, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano radicado en el expediente identificado con la clave SX-JDC-86/2019, relacionado con la elección de integrantes del ayuntamiento de San Juan Bautista Mazatlán, Mixe, Oaxaca, regida mediante un sistema normativo interno, la Sala Regional Xalapa consideró que la demanda se presentó de manera oportuna a pesar de que se presentó hasta el sexto día posterior a que se notificó el acto impugnado.

Lo anterior, bajo la consideración de que los sábados, domingos, y días inhábiles señalado en la Ley, no debían tomarse en cuenta para el cómputo del plazo atinente, por

SUP-CDC-1/2019

tratarse de la elección de autoridades municipales indígenas, respecto de los que debían implementarse medidas que les permitieran el pleno ejercicio de acceder a la jurisdicción del Estado.

En ese sentido, la señalada autoridad consideró que la demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la sentencia impugnada se notificó a la parte actora el veinte de marzo de esta anualidad, y la demanda se presentó veintiséis siguiente, esto es, al cuarto día, ya que no se computaron en el plazo señalado el sábado veintitrés y el domingo veinticuatro.

De las sentencias que se han referido, se advierte que en ambos asuntos:

- Se trataba de controversias relacionadas con la renovación de integrantes de dos ayuntamientos regida mediante el respectivo sistema normativo interno –usos y costumbres-
- En ambos casos se trataba de controversias planteadas a través de un recurso y un juicio previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral –recurso de reconsideración y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, respectivamente-.
- Las demandas se presentaron con posterioridad al vencimiento del plazo legal previsto para ello.

SUP-CDC-1/2019

Partiendo de que la premisa consistente en que la contradicción de criterios debe avocarse a resolver el conflicto generado por la interpretación diferenciada entre dos o más órganos jurisdiccionales, a fin de determinar el criterio que debe prevalecer, resulta necesario señalar que la materia a dilucidar se circunscribía a determinar:

- Si los sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con la Ley, debían o no considerarse en el cómputo de los plazos previstos para la interposición de los recursos de reconsideración o de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a partir de lo previsto en el artículo 7 del señalado ordenamiento, cuando la controversia derivara de la elección de integrantes de ayuntamientos regida por un sistema normativo interno –que la elección se celebre por usos y costumbres-.

A partir de lo anterior, es que consideramos que el criterio mayoritario excedió la materia que debía ser estudiada, toda vez que en los criterios contradictorios analizados no existió pronunciamiento alguno dirigido a que, en todos los medios de impugnación previstos en las leyes federales y locales que guardaran relación con la elección de autoridades municipales a través de derecho consuetudinario se aplicara el criterio sustentado en casa una de las ejecutorias.

La contradicción de criterios analizada, tampoco involucraba algún posicionamiento discordante en relación con la aplicación de medidas adicionales para potenciar y garantizar, otros casos y

bajo otros supuestos, el acceso a la jurisdicción de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, mediante la flexibilización adicional de las reglas atinentes a la oportunidad con que deben presentarse las impugnaciones relacionadas con la elección de sus órganos de gobierno municipal.

Por todo ello, consideramos que en la determinación mayoritaria se analizaron aspectos ajenos a la materia de la controversia.

B. Inaplicación del artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral con efectos generales.

En otro orden de ideas, con la determinación de la mayoría se establece jurisprudencia para todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales, con la que se modifica, con efectos generales, el sistema jurídico en los términos siguientes:

- Se determina la inaplicación general para los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, de todas las normas adjetivas establecidas en los Códigos y Leyes federales y locales en las que se prevea que se considerarán como hábiles todos los días para el cómputo de los plazos previstos para la promoción de los medios de impugnación relativos a los procesos electorales, cuando se relacionen con una elección regida mediante un sistema normativo interno de un pueblo o comunidad indígena.
- Se integra una norma que regirá en aquellos casos en que se inaplique la norma antes referida, y que consiste fundamentalmente en que, en esos supuestos, no se tomarán en consideración para el referido cómputo, los

SUP-CDC-1/2019

sábados, domingos, ni los días inhábiles establecidos en la Ley.

No compartimos la determinación mayoritaria porque, desde nuestra óptica, el criterio aprobado excede las facultades constitucionales de esta Sala Superior, en lo que respecta a la inaplicación de normas electorales conforme a lo siguiente:

De conformidad con lo previsto en el artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 189, fracción XV, y 195, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán resolver la no aplicación de leyes sobre materia electoral contrarias a la Constitución, las cuales se limitarán al caso concreto.

Como se advierte, nuestro máximo ordenamiento ofrece la directriz básica sobre los límites a la facultad de inaplicar normas que se consideren contrarias al ordenamiento constitucional, la cual consiste en que derive de un estudio particularizado de las condiciones, circunstancias y contexto en que se aplica la disposición tildada de inconstitucional, a efecto de determinar si su aplicación al caso concreto restringe injustificadamente un derecho fundamental o hace nugatorio algún principio o norma constitucional.

Lo anterior implica que la facultad del Tribunal Electoral para inaplicar normas legislativas que resulten contrarias a la Constitución, se debe circunscribir al caso concreto, lo que quiere decir que esas determinaciones no pueden tener alcances generales, máxime cuando la adopción de tratos diferenciados

SUP-CDC-1/2019

debe derivar de aquellos casos en los que las situaciones lo ameriten o se justifiquen de manera objetiva y razonable

Así, la determinación que adopte este Tribunal debe circunscribirse a inaplicar la disposición atinente al caso concreto, lo que quiere decir que los efectos no podrán extenderse a otros supuestos ajenos a la controversia y no analizados, ni a normas no controvertidas.

En el caso, el criterio mayoritario lleva implícita la inaplicación con efectos generales a un grupo determinado de disposiciones jurídicas algunas de las cuales, incluso, no han sido analizadas a casos concretos.

Lo anterior es así porque, aun cuando la determinación aprobada por la mayoría se sustenta en la premisa de que debe realizarse una interpretación progresiva que garantice y maximice el acceso pleno a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes en asuntos vinculados con la renovación de sus autoridades mediante sus procedimientos consuetudinarios, lo cierto es que toda variación de los días que deben considerarse como hábiles durante los procesos electorales implica la inaplicación del artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual aconteció en el asunto que conoció y resolvió la Sala Regional Xalapa, sin embargo, estimo que ello no podría alcanzar efectos generales, y mucho menos extenderlos a disposiciones de ordenamientos locales no analizadas.

En ese sentido, consideramos que el establecimiento de un criterio general por el que se modifiquen los días que deben

SUP-CDC-1/2019

computarse para analizar la oportunidad de la presentación de los medios impugnativos, se traduce en un control abstracto de la constitucionalidad de las normas electorales de rango legislativo, supuesto que escapa del ámbito de atribuciones de este Tribunal Electoral.

Resulta pertinente señalar que al resolver las contradicciones de criterios que se sustenten entre las salas del Tribunal Electoral, el criterio aprobado adquiere el carácter de jurisprudencia, y esta resulta obligatoria para las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la materia, en atención a lo previsto en los artículos 232 y 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ello no concede la atribución a la Sala Superior para establecer un criterio obligatorio que prive de efectos todas las normas que se refieran a supuestos jurídicos similares y subsane la laguna generada con una norma diversa.

En efecto, atento a lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra facultado para emitir jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, sin embargo, ni en esa disposición, ni alguna otra del ordenamiento supremo de referencia, se confiere a este órgano jurisdiccional la atribución para establecer criterios generales y obligatorios sobre la inaplicación de una norma jurídica.

SUP-CDC-1/2019

Lo anterior se robustece si se toma en consideración que en el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se dispone que la jurisprudencia que se emita por el Tribunal Electoral será en relación con la aplicación, interpretación o integración de una norma, pero no sobre la inaplicación de una disposición legislativa.

Por todo ello consideramos que, la determinación mayoritaria invade la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar una norma con efectos generales, toda vez que el criterio presupone invalidar una previsión normativa con efectos generales para determinados grupos de personas que se consideran en desventaja, sin demostrar que la aplicación de la regla general resulta contraria a la Constitución por hacer nugatorio un derecho fundamental atendiendo al contexto y condiciones particulares de los sujetos a los que podría ser aplicada.

En atención a lo señalado en este apartado es que consideramos que la determinación mayoritaria excede el ámbito de facultades que el Constituyente asignó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

C. Indebido régimen de excepción en cumplimiento de plazos y cargas procesales.

Establecidas las razones por las cuales consideramos que el criterio mayoritario tiene como efecto una inaplicación de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley de Medios, es preciso señalar que, a su vez, el criterio aprobado por la mayoría implica la creación de una situación de excepción respecto de la verificación

SUP-CDC-1/2019

de oportunidad en la presentación del medio de impugnación respecto de individuos y comunidades indígenas en asuntos relacionados con elecciones por sistemas normativos internos.

Lo anterior es así, pues al descontar los días sábados, domingos y aquellos que se determinen como inhábiles, en el cómputo de los plazos previstos por la Ley de Medios para la promoción de los medios de impugnación, deja de considerar que la calificación del presupuesto procesal consistente en la oportunidad en la demanda implica que: (i) durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles; (ii) los plazos se computan de momento a momento y (iii) los plazos se consideran de veinticuatro horas.

Así, desde nuestra perspectiva, a través del criterio de la mayoría en el que se propone dejar de verificar las condiciones enunciadas con anterioridad, respecto a la oportunidad en la presentación de la demanda y ante la sola circunstancia de la condición indígena del actor, altera derechos y rompe el equilibrio procesal de las partes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencias por reiteración que esos derechos no implican el desconocimiento de los requisitos procesales⁴³ pues no en

⁴³ DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. Tesis: 1a./J. 22/2014 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I pág. 325

PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, pág. 487.

DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), Décima Época, registro:

SUP-CDC-1/2019

cualquier caso el órgano jurisdiccional debe resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible emitir una adecuada resolución.

Lo anterior es así, pues si bien artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República contempla el acceso a la jurisdicción éste siempre deberá ser acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, pues las condiciones o presupuestos procesales que se establecen tienen sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la Ley Fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquier clase de conflictos.

Si bien esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de las personas que las integran, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, tales condiciones, por si mismas, no son suficientes para soslayar los presupuestos procesales previamente establecidos por el legislador y establecer reglas de carácter general, como se propone por la mayoría del Pleno, pues las autoridades siempre deben razonar de manera reforzada cuando se pretenda, en un caso, flexibilizar requisitos procesales.

SUP-CDC-1/2019

En el derecho comparado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso *Trabajadores Cesados del Congreso*⁴⁴ (Aguado Alfaro y otros contra Perú), ha considerado lo siguiente:

*“... en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, **los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver de manera efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.**”*

⁴⁴ Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C., No. 158, párr. 126.

Igualmente, en el Caso *Juan Humberto Sánchez contra Honduras*⁴⁵ ha señalado que:

*“[d]e acuerdo con el contexto de aplicación de la Convención Americana y el objeto y fin de la misma, **las normas relativas al procedimiento se deben aplicar con base en un criterio de razonabilidad, pues de lo contrario se ocasionaría un desequilibrio entre las partes y se comprometería la realización de la justicia**”.*

En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Boyle vs Reino Unido*⁴⁶ señaló que:

“El estándar que ha impuesto esta Corte no es excesivamente elevado en cuanto al plazo para interponer un medio de impugnación se refiere, ello lo ha dejado al análisis del caso concreto y a la luz de los hechos y elementos jurídicos en juego”.

Como puede advertirse, los organismos internacionales son coincidentes con nuestro Máximo Tribunal en el sentido de que no en cualquier caso el órgano jurisdiccional debe resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes, pues las formalidades procesales son la vía que hace posible emitir una adecuada resolución.

⁴⁵ Caso *Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*, Sentencia de 7 de junio de 2003, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C., No. 99 y Serie C. No. 102, párr. 66 de la sentencia.

⁴⁶ Sentencia de 23 de junio de 2005, pág. 78

SUP-CDC-1/2019

En efecto, es una falacia el argumento de la mayoría relativo a que *“el criterio que se sostiene en esta contradicción no implica un cambio esencial de los plazos previstos por el legislador para interponer los medios de impugnación”* y que *“no se propone trasladar el plazo de un medio de impugnación a otro”* pues, como explicamos con anterioridad, la verificación de la presentación oportuna de la demanda implica considerar que durante los procesos electorales (inclusive aquellos que se llevan por sistemas normativos internos) todos los días y horas son hábiles, lo cual se inaplica con efectos generales a través de la jurisprudencia que por esta contracción se aprueba.

En ese sentido, la modificación sobre los días que deben considerarse en el cómputo de los plazos para la promoción oportuna de los medios de impugnación en materia electoral implica una transgresión a los principios de certeza y seguridad jurídica.

Lo anterior es así, en virtud de que los principios de referencia, tienen por finalidad garantizar que las reglas emitidas por el legislador se conozcan y observen por las autoridades encargadas de aplicarlas, de tal manera que los gobernados puedan estar en condiciones de prever, objetivamente, el sentido de las determinaciones que incidan en su ámbito de derechos y obligaciones.

Conforme a ello, si en la Ley se establece un plazo cierto para que los justiciables acudan ante los órganos de administración de justicia del Estado -el cual debe computarse a partir del momento en que se les notifica o tienen conocimiento del acto o resolución

SUP-CDC-1/2019

impugnada, en el que deben computarse todos los días y horas como hábiles cuando se relacione con una elección para la renovación de autoridades de elección popular-, sin hacer distinción alguna para asuntos que se relacionen con la elección de autoridades consuetudinarias a través de la aplicación de normas de un sistema normativo interno, el establecimiento de una regla general a través de la que se inaplica esa previsión y se prevé un cómputo diverso, que mantendrá su vigencia, de manera simultánea, genera un estado de incertidumbre, al no existir reglas claras sobre el plazo para que los justiciables pueden promover oportunamente su medio impugnativo.

En efecto, se genera falta de certeza y seguridad jurídica en el ejercicio y aplicación del derecho, pues si se parte de la base de que los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes desconocen la Ley, no se les podría exigir el conocimiento y aplicación de una norma jurisprudencial que priva de efectos la disposición normativa e impone otra particular.

De lo anterior se sigue que, cuando se esté en presencia de una controversia sobre la renovación de autoridades consuetudinarias mediante la aplicación de un sistema normativo interno, las partes pueden encontrarse en situaciones de hecho desiguales.

Ello, en atención a que, mientras que alguna de las partes de una controversia se sujete a los términos y plazos señalados en la Ley, otra puede estar en condiciones de sujetarse a las condiciones establecidas en el criterio mayoritario, circunstancia que generaría una desigualdad procesal, de naturaleza material y sustantiva entre las partes, porque el contar con un plazo mayor,

SUP-CDC-1/2019

implicaría contar con mejores condiciones para elaborar su escrito impugnativo, recabar pruebas, y entablar una defensa adecuada.

D. Las medidas de protección judicial a grupos vulnerables siempre son casuísticas.

En la sentencia se sostiene que con la emisión de la jurisprudencia se pretende unificar los criterios de aplicación de las jurisprudencias 28/2011 y 7/2014, pues no entrañan un razonamiento subsuntivo sino que prevén el establecimiento de principios que establecen una obligación a cargo de los jueces electorales de hacer una ponderación casuística que, a juicio de la mayoría, ha causado dificultades y aplicaciones diferenciadas.

En razón de lo anterior, para la mayoría del Pleno, la emisión de la jurisprudencia tiene como propósito la generación de un criterio uniforme y universal de las reglas sobre el plazo para presentar medios de impugnación para ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas, pues esta sería una adecuación normativa que *“permitiría que las personas y las comunidades indígenas no tengan que hacer esfuerzos desmedidos o exagerados para acceder a los centros de administración de justicia”* y *“está en la línea de crear una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres”* de acuerdo con una máxima de experiencia, que los días inhábiles, en todas las comunidades y también en las rurales, generalmente, son días en los que no todos los comercios y servicios están abiertos y disponibles, teniendo en cuenta las festividades propias de su entorno cultural.

SUP-CDC-1/2019

Disentimos del criterio adoptado por la mayoría pues consideramos, en primer término, que las medidas de protección establecidas desde el ámbito jurisdiccional por los tribunales constitucionales en favor de grupos o personas en condiciones de vulnerabilidad, como lo son los pueblos y comunidades indígenas, siempre deben atender a las circunstancias de cada caso concreto.

Si bien es cierto que la línea jurisprudencial que ha establecido esta Sala Superior tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, señala que deberán tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica en aquellos casos de acceso a la jurisdicción electoral, también lo es que -como todo derecho fundamental- éste no es absoluto, sino que está sujeto a las condiciones previstas en los ordenamientos procesales permisibles -desde el punto de vista constitucional y convencional- como cargas válidas para la adecuada impartición de justicia.

En este sentido, el sólo hecho de la autoadscripción a una condición indígena, no basta para tener por exentas cargas procesales impuestas por el legislador, pues la sola autoadscripción no implica que el órgano jurisdiccional deba acoger automáticamente y de forma favorable la pretensión de promoción oportuna de una demanda.

Así, desde nuestra perspectiva, la aplicación de los principios de progresividad, pro persona y los derechos humanos no son herramientas para desconocer la ley y menos los requisitos

SUP-CDC-1/2019

procesales. Son principios o razones de peso para ponderar en cada caso si es factible jurídica y fácticamente maximizarlos, siempre de cara a las circunstancias del caso concreto⁴⁷ por lo que las autoridades siempre deben razonar de manera reforzada cuando se pretenda, en un caso, flexibilizar requisitos procesales, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, para no generar resoluciones sin una motivación suficiente.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que es posible flexibilizar los plazos y, en general, los requisitos procesales cuando se trata de personas pertenecientes a comunidades indígenas porque se entiende y se consideran las dificultades y desventajas que pueden llegar a enfrentar para cumplir con dichos requisitos y este Tribunal ha aceptado su flexibilización cuando se advierte que, en los casos concretos, existieron circunstancias de hecho que impidieron cumplir con los plazos establecidos en la legislación.

En este sentido, juzgar con perspectiva intercultural no implica, en automático, flexibilizar los requisitos procesales cuando no se encuentre debidamente justificado, tal y como lo propone el

⁴⁷ Como lo sostiene la Segunda Sala de la SCJN, el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

⁴⁷ Tesis de la Segunda sala de la SCJN: 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.

SUP-CDC-1/2019

criterio mayoritario a través del establecimiento de una regla de carácter general, pues los tratos diferenciados en favor de grupos que enfrentan discriminación estructural o situaciones de exclusión pueden generar reproche por parte de los grupos que no se encuentran en una situación de desventaja, que, a su vez, tiende a generar confrontación y rechazo no sólo hacia las políticas de la diferencia, sino que refuerza los mismos sentimientos de rechazo que refuerzan las prácticas discriminatorias y de exclusión⁴⁸.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio consistente en que, en las controversias que involucren personas indígenas, la mera existencia de una norma de derecho consuetudinario no implica que deba aplicarse de manera inmediata, sino que deberán de resolverse en cada caso concreto, a través de la aplicación de los métodos constitucionales y legales previstos para tal efecto, en los que se consideren los derechos humanos, los principios constitucionales y tomando en consideración una perspectiva intercultural⁴⁹.

En ese orden de ideas, debe enfatizarse que la condición indígena de una persona o que la controversia guarde relación con un pueblo o comunidad regida mediante usos y costumbres, no implica la aplicación inmediata de reglas particulares de naturaleza consuetudinaria, sino que la norma correspondiente debe estar sujeta a un análisis de su incidencia en el caso concreto, de ahí que resultaría ajeno a los principios de certeza y

⁴⁸ Fraser, Nancy. (2000): "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "Post-Socialist" age", en *New Left Review*, vol. 1, no. 212, págs. 68-93.

⁴⁹ Tesis 1ª. CCXCVIII/2018, de rubro "PERSONAS INDÍGENAS. DERECHO APLICABLE CUANDO INTERVIENEN EN UN PROCESO JUDICIAL".

SUP-CDC-1/2019

seguridad jurídica determinar una inaplicación general de una norma a un grupo determinado de personas.

Por esos motivos, los operadores jurídicos deben mantener la prudencia y la cautela al momento de implementar los tratos diferenciados y solamente recurrir a ellos cuando las situaciones verdaderamente lo ameriten, pues la condición de personas indígenas no implica que deban obviarse de manera automática los requisitos procesales del medio impugnativo o computarse de forma distinta lo previsto en la ley, como una regla general , pues ello implicaría aceptar que cualquier persona indígena se le tenga por recibida su demanda en cualquier momento.

En consecuencia, es nuestra convicción que, en la presente contradicción debe prevalecer el criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-1939/2018.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

MAGISTRADA

SUP-CDC-1/2019

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO