

CAPÍTULO QUINTO

LA INCORPORACIÓN DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: APUNTES EN TEMAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES*

Andrea Davide ULISSE CERAMI**

SUMARIO: I. *Introducción y antecedentes.* II. *Reconocimientos y primeras incorporaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.* III. *La incorporación de estándares internacionales en casos de personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos en las sentencias de 2022 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* IV. *Conclusión y prospectiva.* V. *Referencia.*

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

A lo largo de los últimos 75 años, el derecho internacional de los derechos humanos ha producido una serie de normas, a través de tratados internacionales y otros instrumentos suscritos por los Estados, y recomendaciones, por parte de los órganos internacionales de derechos humanos, que, a pesar de tener diverso valor legal, dependiendo de su proceso de formación,¹ conforman los estándares, desarrollados a nivel internacional, para poder guiar la

* Análisis de las sentencias dictadas en la Controversia constitucional 56/2021, acciones de inconstitucionalidad 109/2020, 210/2020 y 109/2021, Amparo directo 2359/2020, Amparo en revisión 498/2021 y 134/2021.

** Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

¹ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados regula la formación del derecho internacional con valor legal obligatorio, estableciendo los requisitos y etapas. Véase A/CONF.39/27, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, Viena 1969, entrada en vigor el 27 de enero de 1980, artículos 6-25 y 76 y 77, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf.

construcción de acciones, sentencias y políticas públicas a nivel nacional, con el propósito de cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en la materia.

De forma específica, los estándares internacionales de derechos humanos son también parte del acervo normativo que juezas y jueces aplican a la hora de emitir una decisión. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella”,² lo cual obliga al Poder Judicial a verificar la convencionalidad de la legislación nacional con la norma internacional. En este marco, los estándares internacionales, interpretaciones y recomendaciones, al ser análisis de la norma internacional, ayudan a la persona jueza a realizar el control de convencionalidad y velar por que los efectos de la norma internacional, al cual el Estado se ha comprometido, se materialicen y no sean perjudicados por la aplicación de normas nacionales contrarias al objeto y fin del tratado internacional.

En este sentido, en los últimos años se ha asistido al fenómeno de la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en el derecho interno, proceso que con altas y bajas se ha desarrollado en diversos países de la región latinoamericana, sobre todo por parte de los poderes judiciales nacionales, que han comenzado a fundamentar sus decisiones con base en estándares internacionales de derechos humanos.

En México, la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en el derecho interno ha sido un proceso paulatino que ha atravesado diversos momentos. Por ejemplo: la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Asuntos varios 912/2010, donde se determinó que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos eran de cumplimiento obligatorio en caso de que México haya sido parte y deberían ser tomadas en cuenta en las demás situaciones; la reforma constitucional de 2011, que explicita las obligaciones de derechos humanos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio *pro homine*, entre otros aspectos; la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Recurso de revisión 1077/2019, donde se reconoce la obligatoriedad para el Estado mexicano de las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C núm. 154, párr. 124, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf.

Ante este contexto, este artículo se propone aportar al Seminario de Seguimiento Jurisprudencial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, algunos apuntes sobre esta incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en las decisiones judiciales en materia de pueblos indígenas. Se buscará analizar algunas de las sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitidas durante 2022, con el propósito de verificar si se han utilizado estos estándares internacionales de forma explícita en las decisiones, qué tipo de estándares y qué aspectos temáticos se han incorporado o se hubieran podido incorporar, a raíz de la materia de la decisión. Al final del documento se tratará de concluir cuáles son las tendencias principales en la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en temas de pueblos indígenas y afrodescendientes.

II. RECONOCIMIENTOS Y PRIMERAS INCORPORACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En México, en el contexto de impunidad que vive el país, los pueblos, comunidades y personas indígenas han sufrido históricamente desigualdad estructural, exclusión y diversas violencias. Actualmente enfrentan diversos obstáculos para ejercer sus derechos humanos, como la pobreza extrema, la violencia de actores no estatales, incluidos grupos narcotraficantes u otros actores armados no estatales, la falta de reconocimiento de los sistemas normativos e instituciones propias de los pueblos indígenas, el acaparamiento y apropiación paulatina de las tierras y territorios que habitan o poseen los pueblos indígenas, y el diseño e implementación de proyectos de inversión por parte del Estado y de empresas privadas sin el adecuado proceso de consentimiento y consulta previa, libre e informada.³

En ese contexto, no sorprende que los pueblos y comunidades indígenas hayan utilizado históricamente el acceso a la justicia para buscar la protec-

³ Para profundizar sobre los obstáculos que viven los pueblos indígenas para ejercer sus derechos humanos, se recomienda la lectura de A/HRC/39/17/Add.2, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, Consejo de Derechos Humanos, 39o. periodo de sesiones, 10 a 28 de septiembre de 2018, disponible en https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf; o E/CN.4/2004/80/Add.2, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su misión a México, 23 de diciembre de 2003, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf>.

ción y desarrollo de sus derechos humanos ante problemáticas que le afecten directamente. No obstante, a pesar de la inclusión en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de varios derechos de los pueblos y comunidades indígenas, diversos reclamos de los pueblos y comunidades indígenas con relación a sus derechos humanos eran desestimados en instancias de amparo, puesto que, a la luz de la normativa procesal, no se consideraba que pudieran verse afectados en su interés jurídico.⁴

Con la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y de la contemporánea reforma constitucional en materia de amparo, se ha notado un mayor acceso de los pueblos indígenas a presentar casos de reclamos en materia de derechos humanos, así como, en consecuencia, un aumento de las sentencias del Poder Judicial que incorporaban estándares internacionales de derechos humanos en casos de pueblos indígenas.

Esta tendencia fue protagonizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que entre 2011 y 2016 atrajo y definió diversos casos de violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas,⁵ comenzando a determinar criterios jurisprudenciales a la luz de los estándares internacionales. Con estas sentencias, que abarcan varias temáticas, como la electoral, ambiental, económica y penal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un lado, reconoció de forma explícita el derecho internacional de los pueblos indígenas, incorporando y aplicando en sus criterios interpretativos en casos nacionales el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo,⁶ y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia indígena.⁷

Por el otro, al profundizar sobre el alcance de la aplicación de la norma internacional con relación a la norma nacional, se puede apreciar cómo

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 63/2011. Ponente: ministro José Fernando Franco González Salas. Sesionada los días 11, 15 y 16 de octubre de 2012, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129006>.

⁵ Véase, por ejemplo, las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: Amparo en revisión 631/2012, Amparo en revisión 781/2011, Amparo en revisión 499/2015, Amparo en revisión 500/2015, Controversia constitucional 32/2012.

⁶ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en Ginebra, el 27 de junio de 1989. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf. Fue ratificado por el Estado mexicano el 5 de septiembre de 1990.

⁷ Véase, por ejemplo, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay; Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay; Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, disponibles en: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm.

el análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en estas primeras sentencias sobre los derechos de los pueblos indígenas se limitaba a cumplir con los aspectos declarativos de los derechos de los pueblos indígenas más que los aspectos sustanciales. Por ejemplo, en materia de afectaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas por proyectos de desarrollo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de analizar diversos casos en los cuales se limitó a determinar la violación del derecho a la consulta indígena solo y cuando había impactos significativos que podrían poner en riesgo los derechos de los pueblos indígenas.⁸ Cabe señalar que el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece la obligación del Estado, de consultar a los pueblos y comunidades indígenas ante cualquier acto que les afecte, no solamente cuando hay impactos significativos.

En los años sucesivos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha continuado en la incorporación de los estándares internacionales con relación a los derechos de los pueblos indígenas analizando casos de violaciones a los derechos humanos a la autonomía indígena (sobre todo de pueblos de Oaxaca), libertad de expresión, preservación de la lengua indígena, acceso a la justicia en materia penal y de amparo, de participación en el ordenamiento territorial y en los asuntos ambientales. Con relación al derecho a la consulta indígena, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha buscado sucesivamente afinar su criterio, adoptando nuevas decisiones en materia legislativa y de autodeterminación indígena, que reconocen la falta de cumplimiento de la obligación internacional asumida por México al no realizar de forma previa la consulta indígena.⁹

III. LA INCORPORACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN CASOS DE PERSONAS, COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS EN LAS SENTENCIAS DE 2022 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Durante 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas sentencias en materia de derechos de las personas, comunidades y pueblos

⁸ Tesis: 2a. XXVII/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 31, junio de 2016, tomo II, página 1213.

⁹ Para un análisis más exhaustivo sobre el reconocimiento del derecho a la consulta indígena por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, véase Collí Ek, Víctor y Aguayo González, Mirlene, “El derecho a la consulta de comunidades indígenas frente a cambios legislativos. Su reconocimiento en la doctrina constitucional de la Suprema Corte mexicana”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 40, enero-junio de 2019.

indígenas y afroamericanos que han sido seleccionada por el Seminario de Seguimiento Jurisprudencial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En este acervo de sentencias resalta inmediatamente como factor de novedad que algunas de ellas¹⁰ se refieren a casos sobre los derechos de personas afrodescendientes, que han sido presentados vía acción de inconstitucionalidad por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por violación al derecho a la consulta. Asimismo, hay también decisiones sobre la violación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en materia legislativa, a partir de acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹¹ sin que necesariamente hubiera un reclamo social de los pueblos y comunidades indígenas.

Cabe señalar cómo estas sentencias, a pesar de recoger diversos estándares internacionales de derechos humanos (no solamente normas, sino también informes de organismos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) con relación a los derechos a la salud, acceso a la información, de las mujeres, de los niños y niñas, y de los pueblos indígenas, se limitan a analizar los efectos procedimentales sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en la Acción de inconstitucionalidad 109/2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve declarar inconstitucional el artículo 68 de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, que preveía la obligación de proporcionar información sobre planificación familiar en español y en maya, por no haberse consultado, sin profundizar sobre el efecto material de la modificación legal para cumplir con los derechos culturales de los pueblos indígenas y otorgar información en lengua indígena maya.

Por otro lado, en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2022 sobre los derechos de los pueblos indígenas resaltan algunas decisiones que continúan y amplían el alcance de la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en casos de personas y comunidades indígenas y afroamericanas. Por ejemplo, en la materia de proyectos de desarrollo y consulta indígena, se puede mencionar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en revisión 134/2021, en la cual se aclara el carácter previo de la consulta indígena antes de la emisión de cualquier acto administrativo vinculado con los territorios y co-

¹⁰ Véase, por ejemplo, las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 210/2020 y 109/2021.

¹¹ Véase, por ejemplo, las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 109/2020 y 109/2021.

municipalidades indígenas, determinando en el caso concreto que las autoridades competentes, al momento de expedir títulos de concesión minera, deben cumplir con la obligación de consultar previamente a la comunidad indígena que pudiera ser afectada, tal como está previsto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

En este mismo sentido, en la sentencia del Amparo en revisión 498/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación supera el criterio de los impactos significativos para que proceda el derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la normativa nacional a la luz de los estándares internacionales, determina que la comunidad indígena quejosa tiene un derecho a ser consultada sobre la emisión de la autorización de impacto ambiental de un proyecto, por la mera posibilidad de impactos, aun no significativos, en su entorno. Asimismo, en su sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación clarifica, citando decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que mientras la obligación de consultar a una comunidad indígena que podría verse afectada por un proyecto de desarrollo está fundamentada en el posible impacto, la obligación de obtener el previo consentimiento libre e informado de la comunidad indígena afectada se activa cuando el posible impacto es significativo sobre su entorno o sus usos y costumbres. Cabe señalar que, a pesar de su argumentación y del reconocimiento de que existe la posibilidad de impactos significativos en el caso específico, en los efectos de la sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena la realización de una consulta indígena, sin establecer de forma explícita la obligación de las autoridades competentes, de obtener el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad indígena.

Otro ejemplo de incorporación de estándares internacionales en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre derechos de los pueblos indígenas es la sentencia en la controversia constitucional 56/2021, en la cual la Corte, al analizar algunos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que habían sido demandados por un municipio por violación a los derechos de los pueblos indígenas, por un lado declara en parte improcedente la controversia por falta de argumentos de los demandantes; y por el otro, advierte la violación del derecho a la consulta indígena en la aprobación de la legislación mencionada, al considerar que los procesos de participación que fueron realizados con los pueblos indígenas por parte de las autoridades competentes no cumplían con los estándares en materia de consulta indígena. Cabe señalar que, por la

materia de la litis, la organización de los municipios indígenas con relación a las autoridades locales, el ejercicio de los recursos presupuestarios y otros elementos importantes para garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera podido también incorporar en el análisis los estándares internacionales en materia de libre determinación y autonomía, de educación, salud, cultura y desarrollo de los pueblos indígenas.

Aunado a ello, se aprovecha este espacio para incluir el análisis de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo directo 2359/2020, donde se utilizaron los estándares internacionales de derechos humanos para interpretar el derecho penal a la luz de la perspectiva intercultural que propone el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas y recomendaciones internacionales sobre pueblos indígenas. En específico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el caso de la imputación del delito de sabotaje en el estado de Michoacán de Ocampo, en contra de líderes indígenas por la ocupación de la presidencia municipal, con el propósito de ejercer la autoridad municipal bajo usos y costumbres indígenas, consideró que no se cumplían todos los elementos del delito, puesto que, si por un lado, la legislación penal del estado de Michoacán prevé que las conductas que conforman el delito de sabotaje deben ser dirigidas a la interrupción de la función pública, por el otro, en el caso concreto, una vez ocupados los espacios de la presidencia municipal, los líderes indígenas no interrumpieron la función pública, sino que ejercieron su derecho a la autonomía y comenzaron a ejercer la autoridad municipal.

IV. CONCLUSIÓN Y PROSPECTIVA

A la luz de las sentencias mencionadas, es posible visualizar cómo la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos humanos de personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanas es una tendencia judicial, que se ha realizado de forma constante y paulatina desde hace más de una década. En este sentido, en 2022 se percibe en prácticamente todas las decisiones analizadas una amplia incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en materia de pueblos indígenas, utilizando diversas fuentes, como tratados y declaraciones internacionales, así como informes, recomendaciones, sentencias y observaciones generales de órganos internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, en las sentencias analizadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha utilizado los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre todo para interpretar derechos procedimentales, en particular en materia de consulta de pueblos indígenas y de personas afrodescendientes, sin necesariamente profundizar el uso de los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas para analizar los desafíos sustanciales que plantea la *litis* del caso. Esto se debe también a que muchas veces las violaciones de derechos humanos de pueblos indígenas y de personas afrodescendientes, que se han presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su análisis, han estado concentradas sobre el derecho a la consulta. En ese sentido, se resalta la iniciativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de presentar diversas acciones por violación de este derecho, que han sido decididas durante 2022.

No obstante, mientras existen retos para la plena incorporación de los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo la continua producción de estándares internacionales por parte de los organismos especializados en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas aclara el alcance de esos derechos. De esta forma, se espera que se acrecienten las posibilidades de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un futuro cercano, pueda aplicar normas y recomendaciones internacionales sobre los derechos a la libre determinación y la autonomía, a la salud, a la educación, al desarrollo y al ambiente, al territorio de los pueblos indígenas, para buscar efectos materiales de protección hacia estos derechos. Para esta prospectiva será clave que los usuarios del sistema judicial planteen casos de violaciones a los derechos de los pueblos indígenas que abarquen cuestiones sustanciales de los derechos de los pueblos indígenas, además de sus derechos procedimentales.

V. REFERENCIA

COLLÍ EK, Víctor y AGUAYO GONZÁLEZ, Mirlene, “El derecho a la consulta de comunidades indígenas frente a cambios legislativos. Su reconocimiento en la doctrina constitucional de la Suprema Corte mexicana”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 40, enero-junio de 2019.