

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TESIS:** “COMPARACIÓN JURÍDICO ORGÁNICA ADMINISTRATIVA  
ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA Y LA COMISIÓN  
NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS”

**ASESORA:** LIC. MARIA MAGDALENA SÁNCHEZ CONEJO

**ALUMNO:** EDUARDO JAVIER LAZCANO URIBE

**No. de CUENTA:** 9654376-2

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

AGOSTO 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi abuelo:**

Luis Uribe Díaz, por ser la inspiración y el modelo a seguir de lo que es un gran hombre y un extraordinario ser humano

**A mi tío:**

José María Argüelles, por acomodar mis ideas y ayudarme a concentrarme en lo verdaderamente importante, lo logramos viejo alcahuete!!

**A mi mamá:**

Rosa María Uribe Rodríguez, por dar lo mejor de ti para que el mejor y el peor de tus hijos se formara como el hombre del que siempre quisiste sentirte orgullosa

**A mi esposa:**

Anabelem Hernández Mazariegos, por estar a mi lado en las buenas y en las mejores, y ser la persona que completó mi existir

**A mi familia:**

Por todo el apoyo brindado para alcanzar la meta y hacerme recordar el origen de las cosas y darle su justo valor

**A mis amigos:**

Luis Miguel, Héctor, Jorge, Tete, Pablo, Adriana, Flor, Fernando y Samuel por compartir conmigo su tiempo, sus vivencias, y todos esos momentos y experiencias inolvidables que me enseñaron el valor de los amigos y me ayudaron a cruzar la línea que existe entre la amistad y la hermandad

**Agradezco enormemente:**

A Dios por haberme permitido luchar por este sueño y darme la inteligencia, serenidad y paciencia para conseguirlo

A la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la formación necesaria para contribuir a construir un mejor futuro

A la Lic. Maria Magdalena Sánchez Conejo por su valiosa ayuda llena de consejos y opiniones que sirvieron para la realización del presente trabajo

Al C.P. Lino Espinosa Iglesias y al Lic. Marco Tulio Monjardín Gutiérrez por haber creído en mí sin conocerme y darme la oportunidad de trabajar cuando más lo necesite

A todas y cada una de las personas que de manera directa o indirecta compartieron el sueño conmigo, los que me brindaron su consejo, su tiempo o incluso me regalaron una sonrisa prestándome aunque fuera un segundo de su vida.....GRACIAS.

“Si así es, que así sea”

Eduardo Javier Lazcano Uribe

**“COMPARACIÓN JURIDICO ORGÁNICA ADMINISTRATIVA ENTRE EL  
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA Y LA COMISIÓN NACIONAL  
PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”**

**ÍNDICE**

<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS</b> .....	I
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	III

**CAPITULO 1**

**El indigenismo en México.**

1.1.- Antecedentes.....	4
1.2.- El Problema Indígena en México.....	6
1.3.- La Historia de la Reforma Constitucional.....	12
1.4.- La Nueva Garantía Individual establecida en el Artículo 2° de la Constitución Federal.....	17
1.5.- El lenguaje y Creencias.....	26
1.5.1.- Normatividad Relacionada con las Lenguas Indígenas en Nuestro País.....	30
1.6.- La Falta de Servicios Públicos en las Comunidades Indígenas.....	31

**CAPITULO 2**

**Creación administrativa del Instituto Nacional Indigenista.**

2.1.- La Administración Pública Federal.....	37
2.1.1.- Formas de Organización Administrativa.....	40
2.1.2.- Administración Pública Federal Centralizada.....	41
2.1.3.- Administración Pública Federal Paraestatal.....	43
2.1.4.- Descentralización Administrativa.....	45
2.1.4.1.- Antecedentes de la Descentralización Administrativa.....	47
2.1.4.2.- Características.....	49

2.1.4.3.- Procedimiento de Constitución de los Organismos	
Descentralizados.-----	49
2.1.4.4.- Extinción de los Organismos Descentralizados.-----	53
2.2.- La Conceptualización del Instituto Nacional Indigenista.-----	53
2.3.- El Instituto y su ubicación dentro de la Administración Pública.-----	58
2.4.- Objetivos Orgánicos.-----	60
2.5.- Estructura y Facultades.-----	62

### **CAPITULO 3**

#### **Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

3.1.- Origen de la CNDI.-----	68
3.2.- Naturaleza Jurídica de la CNDI.-----	70
3.3.- Objetivos y Fines de la CNDI.-----	72
3.3.1.- Programas.-----	76
3.3.1.1.- Resultados del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en su Modalidad de Infraestructura Básica.-----	79
3.4.- Estructura y Facultades.-----	81
3.4.1.- Consejo Consultivo.-----	86

### **CAPITULO 4**

#### **Comparación Jurídico Orgánica Administrativa**

4.1.- Comparación Jurídica.-----	94
4.1.1.- Instrumento de Creación.-----	94
4.1.2.- Naturaleza Jurídica.-----	95
4.1.3.- Filiación con el Instituto Indigenista Interamericano.-----	96
4.2.- Comparación Administrativa.-----	97
4.2.1.- Sectorización.-----	97
4.2.2.- Presupuesto.-----	98
4.2.3.- Dualidad de Organismos en Materia Indígena.-----	99
4.2.4.- Facultades.-----	100

4.3.- Comparación Orgánica.-----	103
4.3.1.- Órganos de Gobierno.-----	103
4.3.2.- Órgano de Administración.-----	104
4.3.3.- Órganos de Control y Vigilancia.-----	104
4.3.4.- Órgano Consultivo.-----	105
4.4.- Ventajas y Desventajas.-----	106
4.5.- Propuestas.-----	109
<b>CONCLUSIONES.-----</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.-----</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO 1.-----</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO 2.-----</b>	<b>125</b>
<b>ANEXO 3.-----</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO 4.-----</b>	<b>129</b>
<b>ANEXO 5.-----</b>	<b>133</b>

## INTRODUCCIÓN

A partir de la conquista española, los pueblos autóctonos de los Estados Unidos Mexicanos (México) prehispánico comenzaron a ser marginados e incluso despreciados. En 1821 México alcanzó su independencia pero la situación de los llamados pueblos indios no cambio, muy por el contrario, los habitantes originarios de nuestro país, dueños y señores de todo cuanto había, continuaron sumidos en la miseria y el olvido, a su vez, estos mismos pueblos, fueron relegándose por si mismos debido a diversas circunstancias.

Hoy a más de 500 años entre el “1519 y 1521 a la caída de La Gran Tenochtitlan”<sup>1</sup>, la situación de los pueblos indígenas no es muy diferente, a la fecha todavía existen pueblos que carecen de los mas elementales servicios públicos e incluso actualmente existe un gran debate sobre si deben ser preservados sus usos y costumbres.

Diversos países han creado instituciones encargadas de tutelar y promover el desarrollo de sus pueblos indígenas. En el caso particular de México en el año de 1948 fue creado el Instituto Nacional Indigenista (INI), que dejó de existir en el 2003 para dar cabida a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI).

Considero relevante conocer la visión del Estado mexicano en cuanto a su participación en el desarrollo de los grupos étnicos del

---

<sup>1</sup> Cfr. La Caída de la Gran Tenochtitlan. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 28 de Febrero de 2006). Disponible en Internet: [http://es.wikipedia.org/wiki/Conquista\\_de\\_M%C3%A9xico](http://es.wikipedia.org/wiki/Conquista_de_M%C3%A9xico)



país, lo que estimo puede saberse conociendo la organización y funcionamiento de los dos organismos que se ha creado ex profeso para ello.

En base a lo anterior, presento en esta investigación, un estudio sobre los aspectos jurídicos, orgánicos y administrativos de dichos organismos, para así estar en la posibilidad de determinar los avances y retrocesos en la materia.

Así, en el primer capítulo explico grosso modo la situación del problema indígena en México; pero que sin embargo son aspectos que atañen a la población en general pues todos somos parte de la sociedad mexicana, teniendo los pueblos indígenas una amplia participación en la misma pues actualmente el 10% de los votantes registrados corresponde a los grupos étnicos.

Para poder llevar a cabo el estudio comparativo, es preciso primero conocer a las instituciones materia del mismo, por lo que en el segundo capítulo analizo como es que se crea el INI, donde se advierte que proviene de un organismo internacional reconocido por nuestro país, y que de alguna manera, se le encomiendan al Instituto tareas para poder llevar a cabo la intercomunicación de las facultades internacionales a situaciones nacionales, así como su evolución administrativa sin dejar a un lado su estructura orgánica, funciones y naturaleza jurídica.

Del mismo modo, en el capítulo tercero examino como se concibe la creación de la CNDI, señalando además su naturaleza jurídica, sus facultades y el valor jurídico administrativo de la Comisión.

En el cuarto y último capítulo de este trabajo, conociendo tanto al INI como a la CNDI, realizo la comparación jurídico orgánica administrativa entre ambas instituciones.

Como resultado de este estudio comparativo fueron identificadas las ventajas y desventajas de la existencia de uno y otra, y en base a ellas, tomando en cuenta al Derecho como motor del progreso social, formulo diversas propuestas con el ánimo de que las mismas sean de utilidad para el avance de la sociedad mexicana en su conjunto.

## **CAPÍTULO 1**

### **EL INDIGENISMO EN MÉXICO**

La idea básica del presente trabajo, es desglosar la naturaleza jurídico administrativa de lo que ahora se conoce como la CNDI frente a lo que anteriormente se conociera como el INI.

Sin embargo, una de las circunstancias que debo de aclarar antes de iniciar el estudio, es el hecho de que todo lo que es el problema indigenista en México, lo voy a observar desde el punto de vista de la actividad que realizan los órganos administrativos encargados de atender dichos problemas.

Para ello, inicialmente cito las palabras del autor Mario Cruz Martínez quien sobre el particular dice: “América Latina presenta una imagen proteica. Desde la creación de la idea de América hasta nuestros días han transcurrido varios siglos. En este nuevo siglo el hombre latinoamericano se cuestiona acerca de su presente. Sin embargo, al buscar el horizonte encuentra el pasado. Esta es una gran paradoja. No podemos marchar hacia delante si aún no comprendemos nuestra esencia histórica y es ahí donde encontramos al aborigen indígena latinoamericano, y las grandes culturas que se desarrollaron.

Los hombres habitamos en una memoria; este es uno de los grandes mitos de la historia de México, el pensar que la unidad nacional se consolida en un solo proyecto es pensar simplemente; podemos decir que en México existen 2 niveles de reconocimiento de la unidad nacional, uno el explícito, ubica a nuestra nación como un país

moderno, con otros elementos suficientes para enfrentar los cambios económicos y políticos, y el otro, una nación llena de Folklore y una mera historia arqueológica al servicio de los eruditos y académicos, que el conquistador en su afán de legitimar su apropiación del suelo y su dominación política, ignoró a un indio vicioso, reacio al trabajo, apático a los estímulos externos e ignorante.”<sup>2</sup>

En el caso de México, “los pueblos indígenas están integrados por más de 12 millones de personas, que constituyen más de la décima parte de la población mexicana”, distribuidos en cerca de 40 mil localidades; son grupos que aportan en buena cantidad, recursos humanos, naturales, territoriales y culturales a la nación, a pesar de ser los más pobres del país”<sup>3</sup>.

Así, si se observa la gráfica que anexo al final de este estudio con el número 1, se puede ver , que realmente la población indígena en lugar de disminuir, sigue aumentando.

“Conforme a las cifras del Censo de 2000, en 12 entidades federativas, se concentran 5.4 millones de Hablantes de Lengua Indígena (HLI), los restantes 678,000 están diseminados en el resto del territorio.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> CRUZ MARTÍNEZ, Mario: *La Otra Voz. Meditaciones sobre el Indigenismo en México*; 3ª ed. Siglo XXI, México, 2000, p. 27.

<sup>3</sup> Cfr. *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. La Situación de los Pueblos Indígenas. ¿Dónde Estamos?. La riqueza que aportan los pueblos indígenas*. Versión Electrónica. [en línea]. Consulta 06 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=166](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=166)

<sup>4</sup> *Población Distribución y Dispersión*. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 06 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=168](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=168)

“803 son los municipios indígenas en México, aunque en 2,330 municipios no indígenas, se registraron HLI en el año de 1995.

México ocupa el octavo lugar en el mundo, entre los países con mayor cantidad de pueblos indígenas. El territorio nacional tiene una superficie de casi 2 millones de kilómetros cuadrados, los indígenas poseen en las regiones donde habitan, una extensión de terreno que abarca la quinta parte del territorio de nuestro país.

El 70% de los recursos petroleros se extraen de yacimientos marítimos y terrestres del trópico mexicano. Los más importantes corresponden a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, que son zonas con una fuerte presencia indígena.

Las principales presas hidroeléctricas que abastecen de agua a la mayor parte del país, como son La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán, se ubican dentro de territorio indígena.

Los ejidos y comunidades agrarias dentro de los municipios indígenas, tienen en propiedad el 60% de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas.

Los pueblos indígenas aportan el 67% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con menos del 22% de ella”<sup>5</sup>, aunque cabe mencionar que desde el punto de vista económico, se observa que los pueblos indígenas, no

---

<sup>5</sup> Cfr. Los Pueblos Indígenas de México. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 06 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=3](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=3)

representan un alto índice de ingreso nacional, en virtud de que no son altamente productivos ni tampoco representan un significativo porcentaje de la masa trabajadora en nuestro país, excepto en el rubro de la agricultura, como puede observarse en la gráfica marcada como anexo 2 que se inserta al final del presente trabajo.

### **1.1.- Antecedentes**

“Hasta antes de la conquista de los españoles se calcula que se hablaban alrededor de 130 lenguas en lo que hoy es el territorio nacional, quedando a la fecha alrededor de la mitad debido a los procesos de conquista, colonización, disminución drástica de la población indígena y los procesos de desplazamiento lingüístico de las lenguas indígenas frente al castellano.”<sup>6</sup>

Según el Atlas Cultural de México, se hizo una integración por familias de todas las lenguas que existían, tomando como base el lugar donde se hablaban dentro del territorio nacional, “catalogándose de la siguiente manera:

- I. Familia hokano-coahuilteca;
- II. Familia chinanteca;
- III. Familia otopame;
- IV. Familia oaxaqueña;
- V. Familia Huave;
- VI. Familia totonaca;
- VII. Familia mixe;

---

<sup>6</sup> LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto: Nación y Pueblos Indios en el Neoliberalismo; 2ª ed. Plaza y Valdés y la Universidad Iberoamericana, México, 1996, pp. 111-112.

- VIII. Familia maya;
- IX. Familia yutoazteca;
- X. Familia tarasca;
- XI. Familia tlapaneca
- XII. Familia algonquina.”<sup>7</sup>

Por otro lado, existe también la clasificación de las lenguas indígenas agrupadas en familias de acuerdo a su estructura silábica como lo menciona Manuel Orozco y Berra: “...LENGUAS CUASI-MONOSILÁBICAS como la Familia Otomí..., LENGUAS PAULOSILÁBICAS SINTÉTICAS como la Familia Maya..., Familia Chontal (dudoso en su carácter morfológico)... LENGUAS POLISILÁBICAS POLISINTÉTICAS DE JUSTA POSICIÓN como la Familia Mixteco-Zapoteca..., LENGUAS POLISILÁBICAS POLISINTÉTICAS DE SUB-FLEXIÓN como la Familia Mexicana y sus afines... y LAS LENGUAS PERDIDAS...”<sup>8</sup>, que son más de 50 las lenguas perdidas en más de 15 estados de la república mexicana las registradas por los antropólogos estudiosos de la materia.

Por otra parte, en el territorio que en la actualidad ocupa la República Mexicana, hubo en la época Prehispánica, relevantes culturas que alcanzaron su auge y esplendor en distintos periodos históricos, entre ellas cabe mencionar a la Olmeca del sur de Veracruz y el norte de Tabasco, la Teotihuacana cuyo centro ceremonial fue precisamente Teotihuacan, al Ciudad de los Dioses, que se encuentra al noroeste de la actual ciudad de México, la Tolteca con su núcleo más importante

---

<sup>7</sup> Atlas Cultural de México Tomo Lingüística, 1ª ed. Planeta, México, 1988, p. 154.

<sup>8</sup> OROZCO Y BERRA, Manuel: Historia Antigua y de las Culturas Aborígenes de México; 2ª ed. Fuente Cultural, México, 1954, pp. 113-116.

en Tula, Hidalgo; la Zapoteca y la Mixteca que se asentaron en Oaxaca; la Huasteca y la Totonaca que habitaron cerca de la costa del Golfo de México; la Purépecha o Tarasca localizada en lo que hoy es Michoacán; la Maya que abarcó un amplio territorio que comprendía Yucatán , Campeche, Quintana Roo, Tabasco y parte de Chiapas, así como Guatemala, Belice y una sección de Honduras y El Salvador, y la cultura Mexica o Azteca del Valle de México con su centro ceremonial en Tenochtitlan, que cuando llegaron los españoles era la más importante y que se encontraba en etapa de expansión, pues había conquistado y sometido a buena parte de los pueblos del territorio mesoamericano.

“A la llegada de los españoles en el siglo XVI, algunas de las citadas culturas ya habían desaparecido, otras se encontraban en decadencia y otras más en su etapa de máximo esplendor; una vez consumada la Conquista, hubo conquistadores y sobre todo frailes evangelizadores que se dieron a la tarea de escribir acerca de aquellos pueblos, de sus obras, religión, dioses, mitos, leyendas, costumbres, creencias, educación, fiestas, etcétera,”<sup>9</sup>

Se calcula que hasta antes de la conquista, eran más de 160 culturas las que existían y que actualmente menos de la mitad subsisten.

## **1.2.- El Problema Indígena en México**

En primer lugar considero importante subrayar, como es que las diversas posibilidades a través de las cuales se forma el problema

---

<sup>9</sup> SCHEFFLER, Lilian: Los Indígenas Mexicanos; 1ª ed. Panorama Editorial, México, 1992, pp. 12-13.



indigenista en México, están principalmente identificadas con las luchas que se han venido dando por la conquista del suelo mexicano.

Es evidente, que los grupos indígenas, han huido de las continuas luchas que el pueblo mexicano ha tenido que enfrentar. Han huido de las luchas de independencia, la intervención francesa, y por su puesto la revolución mexicana, lo que ha provocado su marginación.

Tal vez el problema principal que se puede subrayar de la creación de un sector marginado, se encuentra en el propio aislamiento.

Los pueblos indios ocupan, en la mayoría de los casos, los territorios que el antropólogo mexicano Aguirre Beltrán denominó "regiones de refugio, esto es, territorios áridos, montañosos, inaccesibles o de poca productividad agrícola y con graves problemas de comunicación y de servicios, a los que fueron desplazados por los procesos de dominación colonial y nacional."<sup>10</sup>

Por otro lado, es de señalarse que las situaciones sociológicas de convivencia que anteriormente se establecían, tratar de identificarlas y esclarecerlas corresponden a ciencias de estudio como la antropología, la etnología, etc.

De tal manera, que desde el punto de vista mas general, es preciso considerar el papel de la Antropología y la forma en la que esta ciencia reporta las situaciones de la forma en que se desarrolla la población y

---

<sup>10</sup> AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo: Regiones de Refugio: El Desarrollo de la Comunidad y el Proceso Dominical en Mestizo América; 1ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p.10.

por supuesto, un grupo que se ha venido aislando y que genera el problema actual, como es el indigenismo en México.

Sobre este particular, Manuel Gamio expone lo siguiente: “Bajo la influencia del pensamiento evolucionista, la población fue clasificada desde el punto de vista de la Antropología de la siguiente manera:

1. Población de cultura anacrónica y diferente, constituida por familias indígenas, generalmente nómadas, que habitaban zonas aisladas.
2. Población de cultura intermedia y poco eficaz, que generalmente vive en los pueblos, campo, incluyendo las costas.
3. Población de cultura moderna y eficaz que habita generalmente en las grandes ciudades.”<sup>11</sup>

Bajo estas premisas, considero que el problema indígena surge por el aislamiento y la marginación, de tal manera, que al conservar su organización interna, que desde el punto de vista antropológico tiene y esta cargada de diversos ritos ancestrales, crea una identidad dentro del propio grupo indigenista, que de alguna manera los aparta de la sociedad y del desarrollo.

Lo anterior, los ha hecho marginarse enormemente, y como consecuencia de esto, se encuentran problemas tan serios, como es principalmente el atraso en la integración de la idiosincrasia mexicana moderna. Sin duda alguna, este es el problema fundamental que debe de solucionarse lo mas pronto posible, para que de alguna manera, se

---

<sup>11</sup> GAMIO, Manuel: Estado y Etnias en el Siglo XX; 1ª ed. Siglo XXI, México, 2001, p. 137.

puedan integrar a la vida nacional, y con esto llevar a cabo su desarrollo individual y colectivo.

Las necesidades de un desarrollo económico regional son apremiantes; y al parecer, los indígenas ahora cuentan con prerrogativas que antes no tenían. Es decir que, los tres órdenes de gobierno, la Federación, los estados y municipios, deben propiciar necesariamente la igualdad y no la existencia de las prácticas discriminatorias en contra de los indígenas.

La cuestión es garantizar la vigencia de su cultura, su lengua, sus costumbres así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

De ahí, que existe un conflicto entre lo que es la organización indígena, frente a situaciones tan importantes como la necesidad de que dichas comunidades estén bajo el imperio del gobierno del Estado que es quien debe de regir dentro de las etnias indígenas y a todos los mexicanos; indígenas o no.

Las autoridades indígenas anteriores a la conquista tenían varias características que subsisten todavía en sus descendientes en México.

Las autoridades indígenas respondían a su “calpulli o barrio”, cada barrio tenía un gobierno propio y era más o menos independiente de los demás barrios. Eran los ancianos de cada barrio o “el pariente mayor llamado también Chinancallec”<sup>12</sup>, reunidos en consejo, los encargados de nombrar a los funcionarios responsables de llevar a

---

<sup>12</sup> LEMUS GARCÍA, Raúl: Derecho Agrario Mexicano; 7ª ed. Porrúa, México, 1991, p.71.

cabo sus instituciones en la comunidad. Carlos Tello Díaz, apunta: “este consejo elegía al “Tlatoani”, que era el gobernador del grupo indígena. Elegía también al jefe de los hombres, “Tlacatecutli”, que era el encargado de los menesteres militares.”<sup>13</sup>

En base a lo anterior, se puede deducir que las situaciones y circunstancias que se aprecian respecto de la problemática indígena que conocemos hoy, más que nada se identifica, con la solidez antropológica que ha tenido el grupo indígena, y la conservación de sus lenguas y costumbres, situaciones todas estas que definitivamente trascienden, y que de alguna manera, forman parte necesaria de los diversos problemas generados en virtud de un conflicto de sus tradiciones y costumbres con nuestra legislación, puesto que los grupos étnicos están acostumbrados a obedecer a sus propias instituciones apartándose de la realidad jurídica del país.

De ahí, que para que se hable de una verdadera unificación de los pueblos indígenas a la vida moderna, se requiere de una transición, ya que por el atraso sufrido y la marginación que han padecido las etnias indígenas, se han formado diferencias enormes entre la sociedad contemporánea y dichas comunidades, desde las más básicas como son la educación y la salud, hasta los avances científicos y tecnológicos del mundo actual, es por eso que considero que dichas sociedades aún no están preparadas para integrarse, en virtud del enorme abismo que existe entre una y otra.

---

<sup>13</sup> Cfr. TELLO DÍAZ, Carlos: Formas de Gobierno en las Comunidades Indígenas en México; 4ª ed. Siglo XXI, México, 2002, p. 59.

Se debe recordar también, que desde el punto de vista práctico, en las antiguas actividades proselitistas, la situación indígena en México, fue vista más como votos para los diversos candidatos políticos, que como una población sin desarrollo con una enorme necesidad de ayuda por parte del gobierno; siendo los pueblos indígenas, fácilmente influenciados debido a la ignorancia y necesidad, que por desgracia prevalece entre ellos, además de la marginación y el aislamiento, pues simple y sencillamente votan por la bandera nacional, y esto hace que los partidos que utilizan los colores que la representan puedan lograr un determinado triunfo.

Lo anterior por que la clase indígena, solamente había contado para el país en relación a su votación pues casi el 12% de la votación nacional, proviene de los pueblos indígenas. De ahí, que a partir de esto, se hicieron bastante atractivos para todos los políticos que han aprovechado la ocasión, con el objeto de lograr los votos necesarios para llegar al poder, y ahora el crear instituciones que tutelen a los pueblos indígenas, parecería ser como una causa reivindicatoria a la conciencia de los anteriores gobiernos.

Como consecuencia de lo dicho, resulta evidente, que las necesidades que tienen los pueblos indígenas para lograr su desarrollo, para los políticos son cosas que pasan a segundo plano.

Afortunadamente, en la actualidad, ya existe la apertura o coyuntura legal necesaria, al establecerse desde el ángulo constitucional toda una regulación inicial que como garantía individual se les reconoce, y partiendo de estas circunstancias, se puede hablar de un progreso en

la resolución del problema indigenista, tendiente a que de alguna manera exista una unión integral de dichas etnias con los otros grupos sociales.

### **1.3.- La Historia de la Reforma Constitucional**

Los pueblos indígenas de México tienen cientos de años luchando por el respeto a sus derechos fundamentales y por el reconocimiento de sus demandas, la principal sigue siendo que los dejen vivir como ellos siempre han vivido, con sus propias maneras de organizarse y tomar decisiones, hablando su propia lengua, eligiendo a sus autoridades y resolviendo sus conflictos de la manera en que ellos siempre lo han hecho, es decir, de acuerdo a sus usos y costumbres. La lucha por su autonomía y libre determinación radica en que sean los pueblos los que puedan decidir sobre su propio destino y desarrollo.

En el año de 1991, México firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indios y Tribales, y al ser aprobado por el Senado de la República, éste pasa a formar parte de nuestro derecho. Dentro de dicho Convenio, se reconocen una serie de derechos de los pueblos indígenas, como el derecho al territorio y a la libre determinación, esto significó que los pueblos indígenas en México tuvieran estos derechos y el gobierno los tuviera que respetar y garantizar. Sin embargo, estos derechos siempre habían sido promesas sin cumplir.

En 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se levantó en armas en contra del olvido y marginación en el que siempre

se habían mantenido a los pueblos indígenas, exigiendo que se cumplieran las demandas históricas de todos los pueblos indígenas en México, no solamente los que se encuentran en Chiapas.

En 1996, como resultado de los diálogos entre el Gobierno Federal y el EZLN, se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, los cuales reconocen los derechos de los pueblos indígenas y atienden sus demandas más importantes. “En noviembre de ese mismo año, las partes acordaron que la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) prepararía una iniciativa de ley para integrar los Acuerdos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el entendido que las partes aceptarían por completo la iniciativa, sin ninguna observación o corrección.”<sup>14</sup>

En diciembre de 1996, el EZLN acepta esa iniciativa, que presenta propuestas para reformar algunos de los artículos constitucionales.

“La Ley COCOPA, planteaba reformas al artículo 4º, primer párrafo, y adiciones a los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual

---

<sup>14</sup> Derechos y Cultura Indígenas: ¿Debate jurídico o pelea política? Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.sipaz.org/informes/vol6no2/vol6no2s.htm#ENFOQUE>

segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; de la CPEUM; el gobierno en cambio, plantea modificaciones que alteran la propuesta de la COCOPA.”<sup>15</sup>

“En enero de 1997, el EZLN acusa al gobierno de haber roto el procedimiento al presentar una contrapropuesta y de no haber cumplido las condiciones planteadas por los zapatistas cuando en septiembre de 1996, se retiraron del diálogo y no se volvieron a tratar temas como la desmilitarización, el desarme de grupos paramilitares, la liberación de presos políticos zapatistas y el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Es hasta la toma de posesión del Presidente Fox en diciembre de 2000, cuando se vuelven a dar señales de esperanza para una reanudación del diálogo.

Unos días después de asumir el cargo, el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 2000, presenta la propuesta de la COCOPA al Senado”<sup>16</sup>, sin embargo, lejos de que esta iniciativa fuera la aprobada por el Congreso de la Unión tal y como se había pactado, éste le hizo modificaciones de forma y fondo, aprobando las reformas constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígena en abril de 2001.

“El 25 de abril del 2001, fue aprobado por voto unánime en el Senado un dictamen de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena, basado en la propuesta de la COCOPA. La reforma

---

<sup>15</sup> Chiapas al día. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.ciepac.org/bulletins/200-300/bolec308.htm>

<sup>16</sup> Cfr. Derechos y Cultura Indígenas: ¿Debate jurídico o pelea política?. Op. Cit.



aprobada por el Congreso fue redactada por miembros de los tres principales partidos políticos con representación en dicha Cámara.

Tres días después, este mismo dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados con el aval de 386 diputados (60 votaron en contra). Sin embargo, esta nueva "ley indígena" no representaba una aproximación a la propuesta de la COCOPA, la cual sí retoma en lo fundamental lo acordado en San Andrés."<sup>17</sup>

“La "ley indígena" aprobada por el Congreso tenía que ser ratificada por 16 congresos locales para llegar a la Constitución. Así fue, como se envió a los congresos estatales para su discusión, y son 17 los estados que aprobaron la propuesta el 18 de julio de 2001.

Entre las entidades federativas que ratificaron esta contrarreforma encontramos a los estados de Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Querétaro, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Michoacán y Nayarit."<sup>18</sup>

Las reformas constitucionales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de agosto del 2001, las cuales versaron sobre la adición de un segundo y tercer párrafos al artículo 1; reformando el artículo 2; derogando el primer párrafo del artículo 4; adicionando un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 constitucional.

---

<sup>17</sup> Primera Señal: Cumplimiento de Acuerdos. La Ley Indígena. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://www.ezln.org/tres\\_senales/primera.htm](http://www.ezln.org/tres_senales/primera.htm)

<sup>18</sup> Cfr. Ibidem.

“En relación con todo lo anterior, surgieron muchas opiniones encontradas respecto al tema, algunas de las que se expresaron iban en el sentido de que el Gobierno Federal había incumplido con los acuerdos de San Andrés al modificar los compromisos que se habían adoptado y por otro lado, existían otras opiniones de reconocidos juristas que se pronunciaban de manera reiterada sobre la problemática que se planteaba respecto a que no se puede dar autonomía a los pueblos indígenas para crear sus propios estados y municipios indígenas, ya que esto violentaría nuestra Constitución y ello llevaría a la balcanización del país.”<sup>19</sup>

La palabra balcanización significa “La división político-territorial de la región de los Balcanes en estados menores. Balcanización alude a la fragmentación de un continente o región en unidades político-territoriales menores, separadas y hasta enfrentadas.

Por extensión, el término es utilizado para aludir a procesos de descolonización y de constitución de nuevos países.”<sup>20</sup>

Considero que fue un acierto el que se reconociera la Libre Determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como también el que no se haya incluido en esas reformas constitucionales el derecho a ejercer la prerrogativa que venía planteando el EZLN en relación a la autonomía plena de las etnias indígenas, ya que suponiendo que se hubiera reconocido su autonomía para crear sus

---

<sup>19</sup> Cfr. Derechos y Cultura Indígenas: ¿Debate jurídico o pelea política?. Op. Cit.

<sup>20</sup> ABC Político Diccionario Político. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 03 de marzo de 2006).  
Disponibile en Internet: <http://www.pibonaerense.org.ar/abcpolitico/diccionario/balcanizacion.htm>

estados indígenas, esto hubiera sido una reforma anticonstitucional porque violaría el principio de soberanía de los estados.

#### **1.4.- La Nueva Garantía Individual establecida en el Artículo 2° de la Constitución Federal**

El texto completo del actual artículo 2° constitucional, es bastante extenso, por lo que trataré de desglosarlo y relacionarlo con las instituciones encargadas de protegerlos.

Iniciamos con los tres primeros párrafos del mencionado artículo segundo el cual fue modificado en el año 2001, apareciendo dicha modificación en el DOF el 14 de agosto de aquel año:

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”

De ahí, que la conciencia de su unidad e identidad, es la que descubre su estructura, y frente a esto, la conciencia de la unidad espiritual que forma y la combinación de los intereses de estos grupos, genera la fraternidad entre ellos.

En razón de lo anterior, la propia garantía individual establecida en el tercer párrafo del artículo 2º constitucional, establece que las comunidades indígenas son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural. Si no tuvieran ese tipo de unidad, simple y sencillamente no podrían considerarse como pueblos indígenas.

Otro elemento que se debe distinguir, es que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, a que la nueva garantía individual que se analiza, conlleva en si misma, una necesidad de respeto hacia las instituciones convencionales de la sociedad indígena, y una coordinación de respeto también a situaciones antropológicas de los ritos ancestrales de los grupos indígenas; es por eso que el contenido del artículo segundo constitucional en su cuarto párrafo, señala lo siguiente:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejerce en un marco de autonomía que asegura la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”

En mi opinión, el reconocimiento de los pueblos indígenas a su libre determinación es un avance considerable respecto de las relaciones que sostiene con los órganos y órdenes de gobierno, e inclusive con la sociedad contemporánea, aunque atreverse a afirmar que el derecho de dichas etnias a la libre determinación, ejerciéndola bajo el marco constitucional de autonomía asegurará la unidad nacional resulta aventurado, en virtud de que la unidad nacional desde mi punto de

vista, solamente se logrará cuando las comunidades indígenas se integren al resto de la sociedad.

Sin embargo, desde otra perspectiva, es posible que la unidad nacional coexista con la libre determinación, en virtud de considerarse a la unidad nacional como una mezcla diversificada de cultura, religiones, creencias, personas, legislaciones y de costumbres conviviendo todos bajo un marco de respeto, pero en ese caso, en mi particular punto de vista, considero que no se estaría hablando de unidad nacional sino de respeto a la diversidad nacional.

Siguiendo con el análisis de la garantía establecida para los pueblos indígenas en nuestra Constitución, menciono a continuación lo que establece el apartado A, del artículo segundo:

**“A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

**I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

**II.** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

**III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los

varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

**IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

**V.** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

**VI.** Acceder, con respecto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

**VII.** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

**VIII.** 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. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.”

Al parecer, lo establecido en la Constitución federal no es enteramente una libre determinación de los pueblos, en la que en forma autónoma, puedan lograr una expresión soberana por medio de la cual, llevan a cabo su propio gobierno. Esto es, hay una cierta libertad de determinación, pero dicha libertad esta restringida.

De tal manera, que el principio a la Libre Determinación de los Pueblos, que está reconocido mundialmente como uno de los principios esenciales en las relaciones internacionales, para lo que es el pueblo indígena en nuestro país, de alguna manera esta limitado; puesto que hay un reconocimiento a esa libertad, pero llegado el momento, existen controles legales, por medio de los cuales, se denota inmediatamente un sometimiento a la jurisdicción del Estado.

Sobre la Libertad de Determinación de los Pueblos Osmańczyk dice: “Después de la proclamación en 1776, de la declaración de independencia de los Estados Unidos, en que todos los hombres nacen iguales, en la revolución francesa, de 1790, declaró que los pueblos y los estados, considerados como individuos, gozan de igualdad de derechos naturales, y están sometidos a las mismas normas jurídicas. El principio de que todos los pueblos del mundo, sin distinción de raza, tienen derecho a la libre determinación sobre su territorio y asuntos políticos y económicos, fue proclamado en el decreto de la paz, el 7 de noviembre de 1917, por el gobierno revolucionario de los obreros y campesinos de Rusia.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> OSMAŃCZYK, E.J.: Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas; 5ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 113.

En nuestro país, se reconoce a los pueblos indígenas la posibilidad de determinarse en una forma libre, pero por el otro, se fija la situación de los límites de esa determinación.

Así, al aplicar sus propios sistemas normativos de regulación y solución de conflictos internos, en primer lugar se deben sujetar a los principios constitucionales, es decir, deben necesariamente respetar las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad e integridad de las mujeres, y establecer en los diversos casos, procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes.

En este orden de ideas, considero correcta la existencia de un control sobre la libre determinación de los pueblos indígenas en virtud de que si se tuviera completa autonomía, se podrían violentar diversos preceptos constitucionales, además de ocasionar una confusión respecto al surgimiento de un estado dentro de otro estado que los teóricos llaman cónclave.

El hecho de decir y decidir el derecho controvertido por las partes, como una de las funciones gubernamentales más trascendentales de la expresión del poder público, de alguna manera puede llevarse a cabo dentro de los grupos indígenas en nuestro país.

De tal manera, que en el momento que se fije esta posibilidad, uno de los órganos del Estado que es el judicial, debe invariablemente de intervenir, en virtud de la necesidad de la protección a la garantía de audiencia, a las posibilidades de defensa, y por supuesto, a la



necesidad de establecer una sentencia legal que funde y motive la actuación jurídica de su procedimiento.

Por otra parte, el apartado B del artículo 2º constitucional establece:

**“B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

**I.** Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

**II.** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de

los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

**IV.** Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

**V.** Propiciar la incorporación de la mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

**VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

**VII.** Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

**VIII.** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

**IX.** Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

Se puede observar en el apartado **B** del artículo segundo de nuestra Constitución, una gran cantidad de prerrogativas a favor de los pueblos indígenas para que alcancen su propio desarrollo.

Dentro de lo más destacable que se puede mencionar respecto al texto constitucional, es el hecho de que en mi opinión, se redunda mucho en las fracciones de dicho apartado, como es el caso de la fracción I en relación a la obligación que tienen las autoridades municipales de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos, y lo que establece el segundo párrafo de la fracción IX al mencionar de nueva cuenta que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del apartado B la Cámara de Diputados, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de esas obligaciones,

así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las citadas partidas.

Algo que también vale la pena mencionar en relación con lo anterior, es que, por lo que respecta al derecho a la salud, a la educación y a la igualdad de género entre hombres y mujeres, esas garantías ya se encuentran plasmadas en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que considero innecesaria su inclusión en el artículo en comento, ya que dichos derechos todos los mexicanos los tenemos intrínsecos por el solo hecho de ser mexicanos independientemente de ser indígenas o no.

### **1.5.- El Lenguaje y Creencias**

Comenzaré a tratar este punto citando las palabras de los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero: “los pueblos y las comunidades indígenas de México, viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la revolución mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. Desde el punto de vista del idioma, cuando menos el 9% de los mexicanos tienen como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en nuestro país.

...a partir del presente siglo, la cantidad de habitantes de lenguas indígenas en México ha crecido de 2 a más de 8 millones y el 96.5% de los indígenas radican en municipios rurales en localidades calificadas de elevada marginación.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria: México esta es Tu Constitución; 15ª ed. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2001, p. 49.

Uno de los principales indicadores de la diversidad cultural es el número de lenguas que se hablan en determinado territorio. Una lengua es una construcción milenaria colectiva que refleja una manera particular de comunicación a través de la cual una cultura se construye a si misma.

Se estima que en el mundo se hablan entre 5 y 6 mil lenguas diferentes, de las cuales 10 representan a la mitad de la población mundial, en tanto que el 90% de las lenguas son habladas por poblaciones con menos de un millón de personas y corresponden, en su mayoría, a los llamados pueblos indígenas o autóctonos.

En los últimos 500 años, el número de lenguas existentes se ha reducido a la mitad, y que de continuar esta tendencia durante el siglo XXI, se perderá buena parte del patrimonio lingüístico de la humanidad.

En México se hablan aproximadamente 62 lenguas indígenas además de diversas variantes que en ocasiones son incluso ininteligibles entre si y que son producto de culturas originarias de su territorio. Esta característica pluriétnica representa un importante patrimonio cultural, una variedad de nociones y sensibilidades desarrolladas a lo largo del tiempo que se expresan en conocimiento y relación con la naturaleza, en historias, mitos y leyendas, en música, canto y danza, en hábitos de cocina y en objetos de arte, entre muchas otras expresiones culturales. Se trata de un enorme patrimonio de la nación, un acervo de la riqueza del México del siglo XXI.

Según los resultados del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que arrojó el Censo General de Población y Vivienda 2000, cabe hacer la aclaración que estos resultados son los últimos con los que cuenta dicho Instituto, en virtud de no tener a la fecha todavía los resultados del reciente censo levantado en nuestro país en el 2006.

Por otra parte, en México se hablan más de 60 lenguas indígenas, dentro de las cuales se encuentran el Náhuatl, el Maya, el Zapoteco, y el Mixteco, siendo las más importantes en relación con el número de hablantes que tienen.

La fuerza y la profundidad de estas culturas han permitido a nuestro país, mantener un perfil cultural propio y diverso sustentado en sus pueblos indígenas, en el cual participan también las variadas culturas populares de índole rural, regional y urbana.

Dentro de las entidades federativas cuya proporción de población indígena es mayor en comparación con otros estados, encontramos los siguientes: "Oaxaca con 1, 221,593 hablantes, Chiapas 946,303, Veracruz 718,798, Yucatán 655,957, Puebla 646,249, México 415,405, Hidalgo 396,818 y Guerrero 392,470, dando como resultado un total de 5,393,593 hablantes de lengua indígena, siendo el 80.30% de población indígena concentrada en esos 8 estados."<sup>23</sup>

Al reconocimiento y valoración del pasado indígena, que históricamente se han dado en México y que ha tenido mucho que ver

---

<sup>23</sup> DE LA VEGA ESTRADA, Sergio: Índice de Desarrollo Social de los Pueblos Indígenas; 1ª ed. INI, México, 2001, p. 43.

con la construcción de una identidad nacional, no ha correspondido la capacidad de ofrecer a los indígenas condiciones mínimas de salud, educación y bienestar, así como de expresión de sus culturas en igualdad de condiciones que el resto de los mexicanos.

En lo que se refiere al lenguaje, hemos de notar como es que los habitantes de lengua indígena han migrado de un lugar a otro, prefiriendo evidentemente, el Distrito Federal y a los Estados Unidos de América.

Si se observa la gráfica que se agrega al final de este estudio como anexo 3, se puede apreciar la gran cantidad de habitantes de los pueblos indígenas que migran hacia diversos territorios para buscar su propio desarrollo individual.

Las situaciones que se van dando respecto a la creencia y el lenguaje, están íntimamente relacionados con la garantía individual de libertad de creencias, por lo que se refiere al lenguaje, éste debe protegerse, pues llega un momento en que el reconocimiento debe hacerse, en virtud de que la forma de comunicación de los grupos indígenas, genera que estos puedan tener una característica especial que los haga diferentes a los demás núcleos sociales.

Vale la pena mencionar que las fracciones cuarta y quinta del apartado A del artículo segundo de nuestra Constitución federal, establece la necesidad de preservar e incluso de enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, fomentándose así la identidad indigenista.

Hemos visto que la CPEUM, otorga y reconoce diversos derechos a los grupos étnicos del país, entre ellos, el reconocimiento y respeto de sus lenguas y creencias, situación que considero acertada pero limitada, ya que no se fomenta su integración al resto de la sociedad lo cual puede ocurrir respetando las situaciones de etnia.

### **1.5.1.- Normatividad Relacionada con las Lenguas Indígenas en Nuestro País**

En relación con este punto, es preciso señalar que la normatividad aplicable a todo lo relacionado con las lenguas indígenas, se denomina Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI), la cual fue publicada en el DOF el 13 de marzo de 2003.

Dicha Ley, en general tiene como objetivo regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

Cabe hacer notar, que dentro del cuerpo de la ley que estoy mencionando, se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública (SEP), teniendo como objeto el promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en territorio nacional, el disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y



asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

Creo oportuno señalar, que esta ley como tal tiene trascendencia de carácter cultural e histórico, ya que nunca se había legislado en esa materia, y me parece adecuado que se protejan nuestras lenguas indígenas ya que son un patrimonio cultural de enorme valor para México y para el mundo, sin embargo quisiera hacer una crítica relacionada con la burocracia que se crea con la instauración de este instituto; sin bien es cierto que se crea antes de la CNDI, cabe hacer notar que en ese momento existía el INI, porque no paso a ser parte de este último como una Dirección o Coordinación en lugar de ser un Instituto Nacional con la misma naturaleza jurídica que el propio INI con la diferencia de estar sectorizado a la SEP, y más aun, si lo que se pretendía era buscar el desarrollo integral de los pueblos indígenas con las reformas hechas en la Constitución en el año 2001, lo cual también comprende respetar y fomentar la cultura y las lenguas de las comunidades indígenas, cual fue la razón por la que no se unificó todo en una sola institución; pienso que sería lo más adecuado para lograr el objetivo que se pretende de manera eficiente y adecuada, porque además de no estar unificadas las acciones dentro de un solo organismo, ni siquiera existe un punto de coordinación entre el INALI y la CNDI.

#### **1.6.- La Falta de Servicios Públicos en las Comunidades Indígenas**

Considero que otro de los problemas más trascendentales que tienen los pueblos indígenas, es la falta de los diversos servicios públicos que la legislación establece como una obligación directa de todos y cada uno de los gobiernos, federales, estatales y municipales.

Se consideran servicios públicos los siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastros;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública y policía preventiva municipal y de tránsito;
- Centros de Salud; y
- Escuelas Bilingües.

Sin duda, la necesidad de contar con un presupuesto a través del cual, puedan obtener servicios públicos, es una de sus principales prioridades, para así cubrir estas carencias. Gracias a las reformas hechas a nuestra Constitución, se da la pauta para que cuenten con partidas presupuestales para poder garantizar su desarrollo.

En relación al tema que se está tratando, la fracción IX del multicitado apartado B del artículo 2º constitucional establece que se deberá de

consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo incluyendo los planes estatales y los municipales, para que puedan emitir las recomendaciones y propuestas que consideren pertinentes.

Así, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, se tiene la necesidad de consultar con los pueblos indígenas, para que quede estrictamente elaborado; y tanto el Congreso de la Unión, como los congresos locales, deben de establecer partidas presupuestales específicas, para dar cumplimiento directo a los fines que persigue el precepto constitucional mencionado.

Lo anterior, independiente de que los mismos pueblos indígenas, tienen el derecho de proteger las formas y procedimientos a través de los cuales la propia comunidad indígena, participará en el ejercicio del presupuesto; esto es, se les puede dotar directamente del presupuesto, para su ejercicio y control cerciorándose de este modo que llegue oportunamente a la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, es necesario subrayar la idea de la necesidad de un progreso social indígena, a través del cual, no existan desviaciones de los fondos que se vayan otorgando para este fin, lográndose así su crecimiento, y en un futuro, puedan contar con todo lo que brinda la modernidad para su bienestar, ya que no se debe perder la cultura y las creencias que conservan hasta nuestros días por la inclusión de los avances científicos y tecnológicos hacia el interior de los pueblos indígenas, sino que al contrario, pueden usarse en su beneficio, por ejemplo, es posible mejorar el sistema de cultivo

de sus tierras, la producción de artesanías y la calidad de ambas, entre muchas otras cosas.

Es decir, que desde mi óptica, son aspectos que no tienen porque estar en conflicto, se pueden mantener las raíces que dieron origen a nuestra nación, sin tener que darle la espalda a la tecnología.

Considero oportuno señalar, que en la APF, existe una institución encargada de proteger los derechos de los indígenas, misma que es la base del presente estudio y la cual analizaré en los siguientes capítulos.

## **CAPÍTULO 2**

### **CREACIÓN ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.**

En este segundo capítulo, haré una remembranza de tipo administrativo, de lo que fue el INI y la legislación que lo estructuraba.

Sin embargo, primeramente considero oportuno establecer de manera general, que es lo que entiendo por administración pública y administración pública federal; explicando también las formas de organización administrativa, en especial a los organismos descentralizados, para de esa manera, llevar a cabo la comparación materia de este estudio en el capítulo cuarto.

Para el autor francés Henri Fayol, considerado como el padre de la administración moderna, “administrar (que es el efecto de la administración) es planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, explicando que:

- La Planeación, se refiere a la evaluación del futuro, determinando el aprovechamiento de acuerdo a él.
- La Organización, trata de proporcionar todas las cosas útiles al funcionamiento de la empresa.
- La Dirección, es la actividad tendiente a conducir a la organización a funcionar.
- La Coordinación, armoniza todas las actividades, facilitando el trabajo y resultados, sincronizando acciones y adaptando los medios a los fines.

- El Control, tiene por finalidad la comprobación de si todo ocurre de conformidad con el plan adoptado, siendo su objetivo localizar los puntos débiles y los errores para corregirlos y evitar su repetición”.<sup>24</sup>

En base a lo anterior, se puede decir que la administración consiste en la ejecución sistematizada de los actos de planeación, organización, dirección, coordinación y control para la consecución de una finalidad.

De acuerdo a lo antes dicho, surge ahora una nueva interrogante: ¿cuál es la finalidad de la administración? Para responder a lo anterior, es necesario señalar que la administración puede clasificarse en privada, pública y/o mixta, por lo que la finalidad depende del tipo de administración. Es conveniente establecer, también, que todos los tipos de administración se resumen como ya lo he anotado (*supra*), pues su única diferencia es en cuanto a la finalidad que persiguen. En el mismo sentido se manifiesta Alfonso Nava Negrete, quien considera: “Entre la (administración) pública y la privada no existe una diferencia más que teleológica, pues ambas parten de lo que debe entenderse por administración...”<sup>25</sup>

Asentado lo anterior, puedo decir que la administración privada tiene como finalidad la consecución de un lucro o una ganancia para el ente administrado, mientras que la administración pública tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades colectivas, y la administración mixta

---

<sup>24</sup> Cfr. Cit. por PELAYO, Carmen María. Las Principales Teorías Administrativas y sus Principales Enfoques; *Monografías.Com*. [en línea] 2 de agosto de 1999 (consulta 2 de julio de 2005). Disponible en Internet: <http://www.monografias.com/trabajos2/printeoadmin/printeoadmin.shtml>

<sup>25</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 17.

tiene una finalidad dual, pues por una parte busca un lucro, pero por otra, también trata de lograr la satisfacción de necesidades colectivas con la participación de personas tanto de Derecho Público como de Derecho Privado.

## **2.1.- La Administración Pública Federal**

En el punto anterior, señalé que la administración se clasifica en tres clases, no obstante ello, en el presente trabajo de investigación me refiero básicamente a la Administración Pública, en virtud de que la misma esta directamente relacionada con la problemática que se plantea.

Así como la administración en general, se clasifica en pública, privada y mixta, la administración pública, a su vez y de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, se clasifica en federal, local y municipal. Todas ellas persiguen la finalidad de satisfacer necesidades de interés público. Andrés Serra Rojas, apunta que “la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.”<sup>26</sup>

Por su parte, Rafael Martínez Morales, afirma que administración pública es la “Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.” Primer Curso. 20ª ed. Porrúa, México, 1999, p. 86.

que dé lugar lo demandado”.<sup>27</sup> Alfonso Nava Negrete, por su parte, señala: “la administración pública tiene como único fin o razón de ser el de realizar los fines políticos del gobierno”<sup>28</sup> conceptuando a la administración pública como esencialmente instrumental; de la misma forma Miguel Beltrán Villalva indica: “...los objetivos de la acción pública y los medios de que puede disponerse para lograrlos son fijados por el Parlamento y el gobierno ...por lo que a la administración le toca únicamente ejecutar tales disposiciones desempeñando un papel instrumental.”<sup>29</sup>

De acuerdo a los autores antes citados la administración pública es el instrumento a través del cual el gobierno ejecuta las acciones para concretizar sus objetivos. En este orden de ideas, es necesario precisar qué se entiende por gobierno y qué objetivos persigue.

Jorge Olivera Toro, cita a Alejandro Oliván, quien dice: “Gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger a la sociedad y la administración constituye servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.”<sup>30</sup>

“El gobierno o poder político es uno de los elementos constitutivos del Estado, que busca la satisfacción de los fines inmanentes y

---

<sup>27</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Vol. 3. Col. Diccionarios Jurídicos Temáticos. 2ª ed. Oxford University Press, México, 2000, p. 6.

<sup>28</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ob. Cit. pp. 18-19.

<sup>29</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco. Comp. El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional. “Administración y Gobernación en el Análisis de Políticas Públicas” Miguel Beltrán Villalva. Porrúa, México, 2000, p. 262.

<sup>30</sup> OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed. Porrúa, México, 1997, p. 22.



trascendentes del propio Estado, es decir, el bien común, existir, coexistir, subsistir y engrandecerse.”<sup>31</sup> El Estado tiene finalidades que busca concretarlas a través de su gobierno, y el gobierno a su vez, se sirve de la administración pública para cumplir con sus tareas.

Una vez precisado el alcance del término administración pública, abordo ahora el concepto de administración pública federal. La clasificación de la administración pública en federal, local y municipal, obedece a lo establecido en la CPEUM, atendiendo a los tres órdenes de gobierno existentes en el sistema jurídico-político de nuestro país. Así, la administración pública federal es aquella que tiene su ámbito de aplicación en todo el territorio nacional, es decir, la clasificación se basa en la competencia territorial de las administraciones.

De acuerdo a Andrés Serra Rojas la administración pública federal “se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.”<sup>32</sup> En efecto, la APF es una estructura reconocida constitucionalmente compuesta de diferentes órganos y organismos que realizan las funciones que les atribuyen las leyes para el cumplimiento de su finalidad. Al respecto, el artículo 90 de la CPEUM, establece:

---

<sup>31</sup> Cfr. ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado 3ª ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, pp. 93-104.

<sup>32</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.” Primer Curso. Ob. Cit. pp. 86-87.

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

### **2.1.1.- Formas de Organización Administrativa**

A la manera en que se estructuran los diferentes órganos que dependen del órgano ejecutivo del Estado, la doctrina le llama formas de organización administrativa. En efecto, “la organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr la unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”<sup>33</sup>

En el sistema jurídico mexicano se consideran dos importantes formas de organización administrativa: la centralizada y la paraestatal, pues como ya lo he apuntado la Constitución establece esas dos formas de organización de los órganos del poder ejecutivo federal, disponiendo también la expedición de una ley orgánica, misma que fue publicada el

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. “Primer Curso”. Porrúa, México, 1999, p. 64.

29 de diciembre de 1976 estableciendo en su artículo 1º primer párrafo:

“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.”

### **2.1.2.- Administración Pública Federal Centralizada**

Gabino Fraga, sostiene que “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.”<sup>34</sup> En la centralización administrativa los órganos se agrupan ubicándose unos respecto de otros en una situación de dependencia que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano, situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de inferior rango, a través de ciertos grados en los que existen determinadas facultades.

Por su parte, Roberto Dromi, explica que los órganos de la administración pública centralizada “se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el Jefe de Estado.”<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 33 ed. Porrúa, México, 1994, p. 165.

<sup>35</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 8ª ed. Ciudad Argentina, Madrid, 2000, p. 521.

“La centralización administrativa es aquella forma de organización en donde se agrupan diferentes entes que dependen y están jerárquicamente subordinados a un ente superior, el cual tiene las siguientes facultades sobre aquellos:

Poder de Nombramiento. Es la facultad que tiene el superior jerárquico de nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos que le están subordinados.

Poder de Mando. Consiste en la facultad del superior jerárquico de dictar órdenes e instrucciones a sus subordinados, indicando los lineamientos que deben seguir.

Poder de Vigilancia. El superior jerárquico puede supervisar si sus subordinados cumplen eficazmente con sus funciones.

Poder Disciplinario. Es la facultad que tiene por objeto imponer las sanciones aplicables a los subordinados que no cumplan con sus obligaciones.

Poder de Revisión. Los particulares pueden solicitar al superior jerárquico que revise los actos que emitieron sus subordinados, para que dichos actos se apeguen al principio de legalidad.

Poder de Resolver Conflictos de Competencia. Cuando se presenta el problema de determinar la competencia de diversos órganos de la

misma jerarquía, el superior jerárquico de ellos, puede decidir cual de esos órganos es el competente”.<sup>36</sup>

De acuerdo a lo que establece el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforman la administración pública federal centralizada, además, se puede entender que el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, considera a esa institución como parte de la referida administración centralizada, al señalar:

“Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal...”

Es conveniente señalar que, en la actualidad, ya no existen departamentos administrativos dentro de la APF mexicana.

La centralización reviste dos formas: la centralización propiamente dicha y la centralización con desconcentración o desconcentración administrativa.

### **2.1.3.- Administración Pública Federal Paraestatal**

La palabra “paraestatal” denota el significado de lo que está al lado o paralelo al Estado. La administración paraestatal se puede entender entonces como aquella que se lleva a cabo por entidades que no

---

<sup>36</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, Fernando. Desafíos a la Coordinación Sectorial: El Caso del CONACYT. Tesis de Licenciatura. Director: Dr. Guillermo Gabino Vázquez Robles. Facultad de Derecho. UNAM, México 2005, p. 9-10

forman parte del Estado, como sí lo son las dependencias de la administración centralizada.

Sin embargo, en la doctrina no existe consenso al respecto, ya que para muchos tratadistas las entidades paraestatales también son parte del Estado, solo que actúan con una personalidad jurídica distinta a la de aquel, y para otros como ya lo señalé en el párrafo anterior, las entidades paraestatales efectivamente son diferentes al Estado solo que coadyuvan con él, al cumplimiento de sus fines.

En lo personal, considero que las entidades de la llamada administración paraestatal forman parte de la organización de la APF y el órgano ejecutivo del Estado, se auxilia de esas entidades para cumplir con sus cometidos; por lo que considero más conveniente se llame a esa administración como administración pública federal descentralizada, ya que el término paraestatal resulta cómodo para englobar en él a los denominados organismos descentralizados (*ver infra*), pero desde mi perspectiva es arbitrario. La misma función de entidades auxiliares adopta la LOAPF al señalar en su artículo 3º:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal...”

En el derecho mexicano, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos,

componen la Administración Pública Paraestatal (Artículo 1º párrafo tercero de la LOAPF)

Por ser base del objeto de estudio de la presente investigación, me limito a tratar únicamente las características de los organismos descentralizados.

#### **2.1.4.- Descentralización Administrativa**

Para entender lo relativo a los organismos descentralizados es necesario primeramente, hacer una breve referencia acerca de lo que se entiende por descentralización.

De acuerdo al diccionario Larousse, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última “Transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.”<sup>37</sup>

En el derecho administrativo se entiende a la descentralización como la forma jurídica en que se organiza la administración pública, creándose entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, a quienes se les asigna una actividad específica de interés público.

Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino únicamente ya no estar jerárquicamente subordinado al poder central, quien conserva limitadas facultades de vigilancia y control.

---

<sup>37</sup> Pequeño Larousse en Color. Tomo I. México, 1988, p. 305.

El carácter fundamental de la descentralización consiste en que las entidades agrupadas en ésta forma de organización, gozan de una autonomía orgánica y no están sujetas a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado, en el que los superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los jerárquicamente subordinados a ellos. La finalidad de la descentralización es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

La doctrina administrativa ha clasificado a la descentralización en tres grandes grupos: por región, por servicio y por colaboración. En lo particular adopto el criterio de varios tratadistas, en el sentido de que la descentralización por región corresponde más a una forma de descentralización política que administrativa.

Descentralización por región. Se entiende como la organización por la que se manejan los intereses de una colectividad asentada en una circunscripción territorial, este tipo de descentralización se materializa en el municipio, que más que una organización administrativa es una organización política.

Descentralización por servicio. Para que el Estado cumpla su tarea de satisfacer el interés público, requiere la implantación de procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. En este orden de ideas, se puede decir que los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan



determinados servicios públicos y que ésta forma de descentralización obedece a criterios útiles de carácter técnico, financiero y funcional, que desprende a la administración de esas tareas para evitar su crecimiento desmesurado y no a factores políticos como en la descentralización por región.

Descentralización por colaboración. Se origina cuando los particulares prestan los servicios que en principio le corresponden al Gobierno, pero lo hacen con la autorización y siguiendo los lineamientos que al respecto el segundo dicta para los primeros. El ejemplo clásico de esta forma de descentralización lo constituyen las escuelas privadas que ayudan al Gobierno en el otorgamiento de educación a la población. De este modo, la doctrina considera a la descentralización por colaboración como una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Ernesto Gutiérrez y González explica que “los únicos organismos que forman parte de la organización paraestatal, son los descentralizados por servicio, analizando únicamente a los organismos descentralizados por región y por colaboración, por estar catalogados en la teoría como formas de descentralización.”<sup>38</sup>

#### **2.1.4.1.- Antecedentes de la Descentralización Administrativa**

La descentralización administrativa tiene su origen y desarrollo teórico en Francia a través de la entidad que se denominaba establecimiento público descentralizado y que obedecía al requerimiento de atender un

---

<sup>38</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 2ª ed. Porrúa, México, 2003, p. 610.

servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que proporcionara flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto de la burocracia.

En México, fue en 1830 cuando se crea el primer órgano descentralizado: el Banco del Avío y de acuerdo con Rafael Martínez Morales es en el “período de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938) cuando proliferan los entes descentralizados, principalmente en los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.”<sup>39</sup>

Miguel Galindo Camacho, enumera diversas causas que originan y justifican a la descentralización administrativa:

- “La necesidad y conveniencia de dar satisfacción a las inquietudes democráticas de los ciudadanos del Estado, dando mayor eficacia a los intereses locales, responsabilizando a personas que están cerca de los mismos.
- Lo benéfico que resulta que los servicios y la función administrativa la realicen personas que tengan la preparación adecuada y las técnicas idóneas para el mejor desempeño o realización de la función administrativa.
- La ventaja que personas que no intervienen o forman parte de la administración pública central, intervengan en algunos asuntos

---

<sup>39</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos. 5ª ed. Oxford University Press, México, 2004, p. 142.

de la función administrativa, encomendándoles tareas de consulta, decisión o ejecución en el desempeño de algún aspecto de la administración pública, colaborando con ésta, en el desempeño de la función administrativa.”<sup>40</sup>

#### **2.1.4.2.- Características**

Los organismos descentralizados presentan las siguientes características:

- Poseen personalidad jurídica propia.
- Tienen patrimonio propio.
- Existe una transferencia de poderes de decisión.
- Establecen canales de captación de recursos en función de las actividades que desarrollan.
- Los rige un principio de especialización.
- Se manejan autónomamente en todos los ámbitos, pero dependen indirectamente del ejecutivo federal.
- Existe una relación de tutela y no de jerarquía.

#### **2.1.4.3.- Procedimiento de Constitución de los Organismos Descentralizados**

Para constituir un organismo descentralizado se deberá emitir una ley, o bien, un Decreto del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal que contenga por lo menos: (Artículo 15 Ley Federal de las Entidades Paraestatales [LFEP])

---

<sup>40</sup> Cfr. GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. 3ª ed. Porrúa, México, 2000, p. 167.

- I.** Denominación del organismo
- II.** Domicilio legal
- III.** Objeto del organismo de conformidad a lo señalado en el artículo 14 de la LFEP
- IV.** Aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio y las que determinen su incremento
- V.** Órganos de Gobierno y las formas de designarlos
- VI.** Facultades y obligaciones del órgano de gobierno
- VII.** Facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo
- VIII.** Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades, y
- IX.** El régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

Por otra parte deberán inscribirse en el Registro de Organismos Descentralizados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Art. 25 LFEP)

- El organismo descentralizado que se crea, dentro de los treinta días siguientes a su constitución.
- El Estatuto Orgánico, que debe ser expedido por el Órgano de Gobierno.

- Los nombramientos de los integrantes de los órganos de gobierno, así como sus remociones.
- Los nombramientos y sustituciones del Director General y en el caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad.
- Los poderes generales y sus revocaciones.

Lo anterior, sin embargo, no puede cumplirse en virtud de que el Registro a que se alude no ha sido constituido, ya que el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (RLFEP), no estableció las bases de la constitución y el funcionamiento del Registro, tal y como lo ordena el artículo 25 de la LFEP. No obstante ello, el artículo 10 fracción XI del Reglamento Interior de la SHCP, otorga a la Procuraduría Fiscal de la Federación la facultad de conducir las actividades relativas al Registro Público de Organismos Descentralizados, y ante la imposibilidad material de ello, la Procuraduría Fiscal de la Federación sólo publica en el DOF, un listado de los organismos descentralizados.

La Coordinadora de Sector debe proponer o emitir su opinión sobre la conveniencia de la constitución de una entidad paraestatal, para que a su vez la SHCP someta a la consideración del ejecutivo federal la constitución de la referida entidad (Art. 5 del RLFEP), y para que dicha constitución se concrete es necesario un dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento; el RLFEP, establece la salvedad que cuando se trate de un organismo descentralizado la autorización la tiene que dar el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien emitirá

la resolución respectiva, no obstante, dicha dependencia ya no existe, por lo que en términos del artículo quinto transitorio del Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la LOAPF de fecha 21 de febrero de 1992, es la propia SHCP quien debe emitir tal resolución, ya que el referido artículo transitorio señala: “Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a esta última, las que ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento...”.

El anteproyecto de Ley o Decreto por el que se constituya un organismo descentralizado debe de presentarse a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y contar con una manifestación de impacto regulatorio en términos del artículo 69-H de la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, respecto a éste último punto, la propia Ley de Procedimiento Administrativo establece, en el segundo párrafo del artículo 69-H, que se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Si se estima que esa hipótesis se actualiza en cada caso concreto, la dependencia u organismo descentralizado lo deberá consultar con la COFEMER, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal resolverá en definitiva previa opinión de la COFEMER.

#### **2.1.4.4.- Extinción de los Organismos Descentralizados.**

Para que un organismo descentralizado se extinga, es necesario que se sigan las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación (Artículo 15 último párrafo de la LFEP).

En términos del artículo 7 del RLFEP, corresponde a la SHCP o bien, a la coordinadora de sector, señalar las bases para el desarrollo del proceso de extinción y a un liquidador. Este último procederá a lo siguiente:

- Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;
- Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Función Pública, los estados financieros inicial y final de liquidación;
- Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarda el proceso;
- Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y
- Realizar lo demás que sea inherente a su función.

#### **2.2.- La Conceptualización del Instituto Nacional Indigenista.**

Antes de la existencia del INI, México había tratado de atacar los problemas de las comunidades indígenas desde diversos ángulos,

bien sea por medio de organizaciones educativas, higiénicas o agrarias dentro de las dependencias respectivas, creando así, el Departamento de Asuntos Indígenas el cual fue sustituido por la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la SEP, la cual tenía dos principales funciones: la procuración y la educación de los pueblos indígenas.

Sin embargo, no parecía que se hubiera cumplido con las obligaciones que México había contraído al firmar el Convenio Internacional que lo obligaba a crear dentro de su territorio, un Instituto Nacional Indigenista, filial del Instituto Indigenista Interamericano.

Todo nace en el año de 1940 cuando se celebra el Primer Congreso Indigenista Interamericano en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán durante la segunda quincena del mes de abril.

Las resoluciones tomadas en este Congreso fueron trascendentes ya que sirvieron para definir la acción indigenista en los países americanos. Una de las resoluciones más importantes que se llevaron a cabo, fue la de crear un organismo denominado el Instituto Indigenista Interamericano (IIT), creado por resolución expresa del Congreso y por un Convenio Internacional derivado de esta resolución.

Para poder comprender cual es el alcance de este Instituto, evidentemente necesitamos saber cual es la estructura de lo que es el IIT. Osmańczyk nos comenta lo siguiente: “El Instituto Indigenista Interamericano, es un órgano especializado de la Organización de Estados Americanos, fundado en 1940, con objeto de actuar de



Comisión permanente de los Congresos Indigenistas Interamericanos; compilar y distribuir información de asuntos indígenas; iniciar, dirigir y coordinar investigaciones científicas de dichos asuntos; editar publicaciones apropiadas; administrar los fondos que aportan los países miembros para el desempeño de sus funciones; cooperar con las oficinas de asuntos indígenas de los diversos países y con la Unión Panamericana; iniciar y fomentar el establecimiento de comisiones técnicas consultivas; promover la preparación de técnicos en problemas indígenas; estimular el canje de estos especialistas y desempeñar todas las funciones que le asignen los Congresos Indigenistas de Latinoamérica.”<sup>41</sup>

Dentro de lo que es el sistema interamericano, hemos de hacer notar que el problema indígena, resulta ser en si una circunstancia común en el desarrollo de los pueblos del área latinoamericana, razón por la cual, resulta evidente, la necesidad de la creación de un instituto, cuya sede está en nuestro país.

Sin duda estas situaciones, van a proporcionar a nuestro país, diversas estrategias a través de las cuales, tratará de lograr dar una cierta solución a las circunstancias de los indígenas en México.

Otro autor que nos habla de este Instituto Interamericano, es Modesto Seara Vázquez quien menciona lo siguiente: “Los organismos especializados tienen una gran autonomía; aunque deben seguir las recomendaciones que hagan la asamblea general y los consejos. La asamblea ejerce cierto control de su actuación, a través del examen

---

<sup>41</sup> OSMANČZYK, E.J.; Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas; Op. Cit. p. 646.

de los informes anuales que le envían sobre sus actividades, presupuestos y eventos anuales.

Deben coordinar sus actividades con los organismos mundiales análogos, pero sin perder su carácter de organismos parte del sistema interamericano.

En cuanto a la sede de los organismos especializados habrá que tener en consideración los dos criterios de conveniencia general y distribución geográfica.

Como organismos especializados ya establecidos pueden citarse la Comisión Interamericana de Mujeres, con sede en Washington; el Instituto Interamericano del Niño, en Montevideo; el Instituto Indigenista Interamericano y el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, en México; el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, en San José; la Organización Panamericana de la Salud, en Washington.”<sup>42</sup>

Otra resolución tomada por el propio Congreso de Pátzcuaro, fue la recomendación que se les hizo a los países americanos miembros que tienen importantes núcleos de población indígena, la creación de Institutos Nacionales, que se ocuparán de estudiar y promover el adelanto de las poblaciones indígenas en cada uno de esos países, tal y como lo menciona al artículo X de la propia Convención en los siguientes términos:

---

<sup>42</sup> Cfr. Seara Vázquez, Modesto: Tratado General de la Organización Internacional; 9ª ed. Fondo de Cultura Económica, 2001 p. 861.

“Los países contratantes organizarán en la fecha que les parezca conveniente, dentro de sus respectivas jurisdicciones, un Instituto Indigenista Nacional, cuyas funciones serán, en lo general, estimular el interés y proporcionar información sobre la materia indígena a personas o instituciones públicas o privadas y realizar estudios sobre la misma materia de interés particular para el país.

Los institutos nacionales serán filiales del Instituto Indigenista Interamericano, al que rendirán un informe anual.

El financiamiento, organización y reglamentación de los Institutos Nacionales, serán competencia de las naciones respectivas”.<sup>43</sup>

Es por eso que se creó y estableció en territorio nacional, el Instituto Nacional Indigenista a través de su Ley de Creación la cual en su artículo 1º establecía lo siguiente:

“Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República”.<sup>44</sup>

El proceso de creación de la Ley que dio vida al Instituto, fue de la siguiente manera:

“Siendo el que suscribe (Alfonso Caso) Secretario de Bienes Nacionales en el Gobierno del Presidente Miguel Alemán, propuso a este alto funcionario, organizar el Instituto Nacional Indigenista, para cumplir con la obligación internacional que México había contraído. El

---

<sup>43</sup> INI 30 Años Después, Revisión Crítica; Revista México Indígena, ed. INI, México, 1978, pp. 340-341.

<sup>44</sup> Que es el Instituto Nacional Indigenista; 1ª ed. INI, México, 1955, p. 14.

Presidente Alemán, nos encomendó la redacción de un proyecto de Ley y durante varios meses, reunimos en la Secretaría de Bienes Nacionales, a un grupo de expertos en asuntos indigenistas que discutieron ampliamente la mejor forma de organización. Al concluir nuestro trabajo y haber elaborado el Proyecto de Ley, lo sometimos al Presidente Alemán, quien lo aprobó en todas sus partes, y lo remitió al Congreso como iniciativa de Ley del Ejecutivo. El Congreso hizo algunas ligeras modificaciones en el artículo séptimo y promulgó la Ley que fue publicada el día 4 de diciembre de 1948.”<sup>45</sup>

La Ley que crea al INI, publicada en el DOF el 4 de diciembre de 1948, en la época del presidente Miguel Alemán, generó ciertas fórmulas legales a través de las cuales, se intenta dar al problema indigenista en México una solución viable.

Así se crea el INI y con esto, se abre la puerta a través de la cual, los diversos grupos autóctonos, empiezan a tener un cierto respaldo legal mediante el cual, van a generar su propio desarrollo.

### **2.3.- El Instituto y su ubicación dentro de la Administración Pública**

El gobierno mexicano al momento de la creación del Instituto le otorga personalidad jurídica propia y le da el carácter de filial del Instituto Indigenista Interamericano, esto hace suponer que este Instituto Nacional, básicamente provenía del exterior es decir, del ámbito internacional, específicamente de la Organización de Estados

---

<sup>45</sup> Que es el Instituto Nacional Indigenista, Op. Cit. p. 20.

Americanos como un organismo especializado, de acuerdo a lo señalado por Modesto Seara Vázquez, y por lo tanto, el tratamiento administrativo que se le tendría que otorgar, era la de un órgano internacional, situación que no aconteció, sin embargo, en la Ley de creación tampoco se mencionaba si era un organismo descentralizado o centralizado del gobierno federal, sino únicamente se estableció que es una filial de un Instituto Interamericano, es decir de un Instituto internacional, de acuerdo a los postulados de la Convención de Pátzcuaro.

No obstante lo anterior, en mi opinión de acuerdo a la Ley que lo creó, el Instituto se pudo considerar un organismo descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica propia, lo que le permitió de acuerdo a su artículo 3º, adquirir y administrar bienes y tener un patrimonio independiente del patrimonio del Gobierno Federal, naturalmente los bienes que formaban el patrimonio del Instituto, eran bienes de la Federación y solamente estaban destinados a un fin del que no podían ser distraídos, pues pertenecían al patrimonio de afectación del instituto.

La razón fundamental para no crear al Instituto como una dependencia del Gobierno Federal, como lo era el antiguo Departamento de Asuntos Indígenas, es que se pensó que la política nacional consideraba el problema indígena como un problema integral en el que debían colaborar para resolverlo, no solo una oficina de la administración pública sino todas las oficinas federales que tuvieran relación con la población indígena.

En el año de 1983, se le asignó al INI el rango de organismo público descentralizado, y no por que no lo fuera desde su creación, sino porque no se había realizado de manera expresa y formal, además de que fue colocado bajo la directriz de una coordinadora de sector, que en ese entonces era la SEP, por lo que se convertiría en un organismo público descentralizado sectorizado.

Así también tenemos, que en el año de 1992 cuando se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como una dependencia de la administración pública federal, el INI pasó al sector coordinado por SEDESOL, tal y como se corrobora con la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el día 15 de agosto de 2002.

#### **2.4.- Objetivos Orgánicos**

Según el artículo 2° de la Ley que le dio origen al INI, este tenía las siguientes funciones:

- “Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;
- Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;
- Promover ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y la aplicación de estas medidas;
- Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;
- Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que conforme a la Ley, eran de su competencia;

- Difundir, cuando lo estimara conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones, y
- Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomendara el Ejecutivo, en coordinación con la entonces Dirección General de Asuntos Indígenas.”

De tal manera, que observamos la existencia de una interrelación con el Ejecutivo, en el sentido de que correspondía a la Dirección General de Asuntos Indígenas, coordinar los esfuerzos que puede realizar éste tipo de institutos.

Anteriormente, la LOAPF, mencionaba en su artículo 27 fracción IV como una de las facultades de la Secretaría de Gobernación, el conducir la política de población, en lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo; situación, que da énfasis, para que se fuera organizando una dirección básica de asuntos indígenas, a través de las cuales, los planteamientos de las condiciones de los indígenas en México, iban a tener un centro en el que pudieran organizarse las peticiones de los grupos indígenas.

Por otro lado, correspondía anteriormente a la SEDESOL, el poder conducir alguna de estas situaciones, en virtud de que las fracciones VI y VII del artículo 32 de la reformada ley, establecía las siguientes atribuciones:

“**VI.** Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención los sectores sociales mas desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

correspondiente y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

**VII.** Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preservan sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas”. (Actualmente derogada)

Es por eso, que se pretendía establecer para todos y cada uno de los grupos indígenas en México, un sector a través del cual, tratarían de lograr dicho desarrollo social, pero evidentemente, hasta la fecha presenta algunas deficiencias.

## **2.5.- Estructura y Facultades**

El INI estaba presidido por un Director, que era nombrado por el Presidente de la República, y debería ser una persona distinguida por sus actividades técnicas que se relacionen con las funciones propias del Instituto.

Existía también un Consejo que era la voluntad principal de todo éste organismo, y que estaba integrado por los siguientes representantes:

- Uno de la Secretaría de Educación Pública;
- de Salubridad; (actualmente Salud)
- de Gobernación;
- de Agricultura y Recursos Hidráulicos; (actualmente Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Comisión Nacional del Agua respectivamente)



- Comunicaciones y Obras Públicas; (actualmente Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Desarrollo Social respectivamente)
- del Instituto Nacional de Antropología e Historia;
- Universidad Nacional Autónoma de México y
- el Instituto Politécnico Nacional.

Sin lugar a dudas, la posibilidad científica y técnica que requiere el Instituto, debe de reflejarse en sus órganos directivos. Como consecuencia, el director elaboraba cada año para el Instituto, un plan de acción en investigaciones técnicas y circunstancias que se desarrollaban para el siguiente año.

En virtud de lo anterior, en todas las reuniones del Consejo, se adoptaban estrategias y medidas en aras de aliviar el problema indigenista en México.

El Director era el representante legal del Instituto además de presidir el Consejo, debía convocarlo mensualmente y ser el ejecutor de las determinaciones del mismo.

El Consejo tenía las siguientes facultades y obligaciones:

- Discutir y aprobar en su caso, antes del mes de septiembre de cada año, el programa de trabajo del Instituto que le era presentado por el Director.
- Discutir y aprobar su presupuesto anual de egresos.
- Discutir y aprobar la publicación de las investigaciones que realice el Instituto.

- Designar a propuesta del Director, al Subdirector y al Secretario Tesorero del Instituto.
- Designar un auditor externo que verificaba la correcta aplicación de los fondos del Instituto en cada ejercicio fiscal.
- Aprobar el informe anual de auditoria de la cuenta de gastos del Instituto.

Como ya se ha mencionado, el Director del Instituto se auxiliaba de un Subdirector y de un Secretario Tesorero los cuales colaboraban con el Director, para el mejor desempeño de sus actividades, como por ejemplo, el Subdirector auxiliaba al Director especialmente en los Centros Coordinadores y en las investigaciones aprobadas por el Consejo, así como las que les eran encomendadas por el titular del Instituto; y el Secretario Tesorero fungía como el conducto para que se trataran todos los asuntos administrativos de las Oficinas Centrales, de los Centros Coordinadores y demás dependencias del Instituto.

Para el auxilio en el despacho de los asuntos administrativos del Instituto, funcionaron adscritos a la Tesorería del mismo, tres departamentos: el de Contabilidad, el de Personal y el de Compras.

El Instituto podía proponer al Presidente de la República la organización de Centros Coordinadores a través del acuerdo respectivo.

Cada Centro estaba a cargo de un Director, designado por el Titular del Instituto previa aprobación del Consejo, además de que cada Unidad Coordinadora tenía su propio Consejo Técnico Local. También

en dichos Centros actuaba como auxiliar del Director, un Administrador que se encargaba de las cuestiones operativas de la Unidad.

Adscrito a la Subdirección funcionaba un Departamento de Investigación Técnica, un Departamento de Proyección, Planeación y Construcción que dependían directamente de la misma.

Por último, existía la Sección Médica a cargo de un médico que daba atención al personal del Instituto tanto en oficinas centrales como en los centros foráneos.

La anterior era la estructura operativa del Instituto Nacional Indigenista, con la cual se pretendió una estrategia a través de los planes que iban elaborando todas las áreas en su conjunto, para después someterlas a la consideración del Consejo.

Las reuniones del Consejo y sus decisiones, eran tomadas por mayoría y en caso de empate, el Director tenía voto de calidad.

Ahora bien, es importante señalar algunas facultades que tenía la Dirección del Instituto:

- Someter a la decisión del Consejo la contratación del personal técnico necesario para el desarrollo de sus actividades. Este personal técnico era contratado por tiempo limitado para la realización de trabajos determinados.
- El Subdirector y el Secretario Tesorero del Instituto, eran nombrados por el Director, con la aprobación del Consejo.

Una vez aprobado el plan de trabajo por el Consejo, tomando en cuenta las necesidades técnicas del personal que se requiere para su operatividad, todas y cada una de las Secretarías y demás organismos del estado, podían brindar al Instituto, la ayuda que habría podido necesitar en la implementación de sus planes.

El Instituto como dependencia del gobierno federal gozó de una franquicia postal, telegráfica y del descuento correspondiente por el uso de las vías generales de comunicación.

Como se observa a lo largo del presente capítulo, el INI fue creado para ser el organismo que tutelara los derechos de los pueblos indígenas y que a través de el, se resolviera la problemática de dichas comunidades, pero el tiempo demostró que el INI fue incapaz de resolver los problemas tan serios que sufren los indígenas, en virtud de no darle las atribuciones necesarias para actuar, dotarlo del presupuesto para poder llevar acciones concretas a favor de los pueblos indígenas y aún más, convertirse en un órgano de consulta más que en un órgano que protegiera los derechos de estas etnias y fomentara su desarrollo.

## CAPÍTULO 3

### CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Comenzaré el presente capítulo citando las palabras del autor Francisco González Díaz Lombardo, quien señala “En un principio nos parecía correcta la existencia un Departamento de Asuntos Indígenas junto con el Departamento Agrario, por ejemplo, por lo que nos había sorprendido su supresión, al dejarse básicamente a la Secretaría de Educación la solución de este problema y el cuidado de este importante grupo. Tenemos convencimiento de que en la actualidad ha de procurarse el mas profundo conocimiento de las culturas aborígenes o autóctonas mexicanas, protegerse plenamente al indígena y conseguir, en la medida de lo posible, aunque con urgencia, su incorporación e integración a la vida cultural, social y económica. Esto significa que el problema de los indígenas en México debe contemplarse no tanto desde el punto de vista racial, sino desde el punto de vista educativo, cultural y económico, hasta incorporarlo a la cultura nacional y al régimen de seguridad social.”<sup>46</sup>

El problema indígena como lo dice el autor antes citado, es bastante global, y por lo tanto, se tratará de comprobar si el organismo que se describe en este capítulo es competente para satisfacer las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

---

<sup>46</sup> GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco: Derecho Social y Seguridad Social Integral; 4ª ed. UNAM, México, 2000 p. 21.

Sin embargo, no debemos de olvidar que el punto principal de este estudio, es hacer una comparación jurídico orgánica administrativa, entre los dos órganos mas importantes que se han creado para la protección de las etnias indígenas, y establecer que medidas se tomaron y se toman en la actualidad, para resolver el problema del indigenismo en México.

### **3.1.- Origen de la CNDI**

Como se mencionó en el capítulo anterior, desde la creación en 1948 del INI, se instrumentó la política indigenista en el Estado mexicano y su evolución institucional fue limitando sus posibilidades para abatir las condiciones de aislamiento y marginación de las poblaciones indígenas.

“En 1983 el INI fue colocado bajo la directriz de la SEP como coordinadora de sector y en 1992 quedó agrupado en el sector de la SEDESOL.

Estas decisiones gubernamentales, demostraban que la cuestión indígena era concebida como un asunto educativo o de combate a la pobreza, respectivamente.

En muchas regiones de nuestro país, hasta ese entonces, el INI era la única institución pública que se hacía presente para atender las condiciones de marginación y pobreza en las que viven más de 12 millones de indígenas.

El INI emprendió todo tipo de acciones que desarrolló en forma precaria. Hizo caminos, bodegas, puentes y un sinnúmero de proyectos en muy diversos campos del desarrollo productivo, de la cultura, en la educación; sin embargo, la situación de los pueblos y comunidades indígenas, la precariedad de la institución y el agotamiento del modelo de atención institucional, son datos suficientes para que sea urgente y necesaria una reforma de la institución encargada tradicionalmente de los asuntos indígenas; pero también lograr el compromiso de todas las instituciones del Gobierno Federal para con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas”.<sup>47</sup>

La sociedad mexicana y los pueblos indígenas reclaman una institución que coordine y oriente los esfuerzos para impulsar el desarrollo integral de estos, que responda a sus demandas, que promueva el uso eficiente y responsable de los recursos públicos.

De ahí que se da la desaparición del INI y en su lugar la creación de la CNDI en el año de 2003, como parte de la nueva institucionalidad del Estado mexicano; teniendo como objetivo fundamental, la orientación y promoción del desarrollo integral de los pueblos indígenas en México, superando los esquemas que se agotan en políticas asistenciales o que solo buscan paliar los efectos más lacerantes de la pobreza.

---

<sup>47</sup> Cfr. Discurso del Senador José Antonio Aguilar Bodegas sobre la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.pri.senado.gob.mx/senadores/senador.asp?senadorID=1&template=noticias&noticiaID=2822&buqueda=undefined>

Para lograr estos objetivos, es preciso que dicho organismo tenga amplias facultades en materia de políticas públicas indigenistas en todo el país. De este modo, la Comisión podrá convocar y coordinar a las diversas instituciones gubernamentales para definir las estrategias de desarrollo integral de los pueblos indígenas.

### **3.2.- Naturaleza Jurídica de la CNDI**

El artículo 1° de la Ley de la CNDI, señala lo siguiente:

“La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.”

Y por su parte el artículo Segundo Transitorio establece:

“Se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948, conservando la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas la personalidad jurídica y el patrimonio del Instituto Nacional Indigenista.”

Como puede apreciarse en los artículos antes citados, se sustituyó al INI por la Comisión Nacional de una forma incoherente, ya que en la Ley de esta última, existe una incongruencia entre su Artículo 1° y su Segundo Transitorio, así se observa que en el primero se menciona que la Comisión es un organismo público descentralizado de la APF, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, y en el Segundo Transitorio se establece que la CNDI, conservará la personalidad jurídica y el patrimonio del INI.



Lo anterior constituye un error que influye de modo contundente en la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional, porque no puede un ente federal, conservar la personalidad jurídica de otro organismo y a la par tener su propia personalidad; considero que la Ley de la Comisión, es irracional desde el punto de vista lingüístico pues no es clara en su redacción y no comunica lo que realmente quiere decir. Esto crea una confusión que administrativamente considero grave, pero este tópico será analizado en el último capítulo del presente estudio.

Ahora bien, podemos decir que la Comisión Nacional es un organismo público descentralizado, lo que quiere decir que se le otorgó idéntica naturaleza jurídica a la que tenía el INI, pero cambió su ubicación en la APF, ya que con las modificaciones se convierte en un Organismo Público Descentralizado No Sectorizado, lo que se traduce en que ya no está bajo la tutela de ninguna Secretaría de Estado, lo cual, se puede constatar en la relación de entidades paraestatales de la APF sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el DOF el día 12 de agosto de 2005.

El contar con autonomía presupuestal, presupone que la Comisión tendrá una partida específica dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual hace que su presupuesto lo obtenga de manera directa y no a través de una coordinadora de sector como sucedía con anterioridad.

Cabe hacer notar, que la Comisión Nacional se regirá por su Ley y por su Estatuto Orgánico, y al ser un organismo público descentralizado

no sectorizado, en lo que no se oponga a su legislación se aplicará la LFEP.

Por otra parte, considero conveniente determinar la definición de una Comisión, para esto, se citan las palabras del autor Rafael de Pina, quien dice lo siguiente: “Una Comisión es un encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios; es la persona o personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado; esta denominación se da al conjunto de personas que colaboran de manera permanente o accidental en el desempeño de determinadas tareas de tipo político, parlamentario, administrativo etc.”<sup>48</sup>

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra Comisión, significa “Conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico”<sup>49</sup>.

### **3.3.- Objetivos y Fines de la CNDI**

A la luz de lo establecido por la ley de la Comisión, se observa que el artículo 2º fija los siguientes postulados:

“La Comisión tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad

---

<sup>48</sup> PINA, Rafael, de: Derecho Civil; 22ª ed. Porrúa, México, 2000, pp. 97-98.

<sup>49</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 28 de Febrero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.rae.es/>

con el artículo 2° de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

- Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas que las dependencias y entidades desarrollen en la materia;
- Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;
- Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; y de concertación con los sectores social y privado;
- Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2° constitucional;
- Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades;
- Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de las etnias;
- Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;
- Coadyuvar y asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;
- Diseñar y operar, en el marco del consejo consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígena;
- Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;
- Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;
- Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;

- Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la administración pública federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el presupuesto de egresos de la federación;
- Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, y
- Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.”

Cabe mencionar que no obstante la diversidad de los objetivos y fines de la CNDI, los enfocados al estudio e investigación siguen siendo una parte fundamental en el funcionamiento de este organismo, sin embargo, ahora tiene más alcances que desde mi punto de vista son benéficos tanto a la institución como a los pueblos indígenas.

Cabe hacer notar, que las comunidades indígenas no pueden actuar de forma independiente sino más que a través de esta Comisión, en virtud de ser el organismo que regula y tutela las actividades y el desarrollo de éstas, aunque en mi opinión pareciera, que no solo tutelaré y procuraré el desarrollo de estas etnias, sino que también se puede pensar que tendrá el control total sobre ellas, lo cual me parece correcto en virtud de ser uno de los grupos vulnerables de nuestro país.

Por otra parte, en el artículo 3° de la Ley de la CNDI, se encuentran contenidos los principios a través de los cuales se rige el funcionamiento de dicho organismo público descentralizado, siendo los siguientes:

- “Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;
- Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;
- Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;
- Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y
- Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.”

De acuerdo a lo anterior, La Comisión fue creada para impulsar la integridad de los pueblos indígenas hacia la comunidad en general, constituyendo una sociedad incluyente, plural, tolerante, respetuosa de la diferencia y el dialogo intercultural, siendo esta una de las principales misiones del organismo.

Sin embargo es dable preguntar, ¿Existen acciones concretas para que la sociedad contemporánea pueda recibir o integrar a los pueblos

indígenas? o viceversa, ¿que las comunidades indígenas se integren? pienso que en ambos casos, no existen acciones, en virtud de que todavía hasta nuestros días existe un alto grado de discriminación hacia los pueblos indígenas así como estos últimos se resisten a ser parte de la sociedad.

### **3.3.1.- Programas**

Existen varios programas que han sido implementados por la CNDI, los cuales han dado resultados de manera notable, y si bien es cierto falta mucho por hacer, lo realizado hasta ahora, ha creado mejores condiciones en relación al objetivo principal de este organismo el cual es el desarrollo integral de esos pueblos.

Por ejemplo, “el Programa de Albergues Escolares Indígenas brinda alimentación y hospedaje a las niñas y niños beneficiados, a través de los albergues escolares. Para su operación, en el 2004 se tenía considerado un presupuesto de 319.0 millones de pesos (mdp), para la atención de 60,978 beneficiarios en 1,085 albergues escolares indígenas.

Por otra parte, la operación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas consiste en impulsar y financiar la ejecución de proyectos de organización productiva para mujeres indígenas, mediante la promoción de procesos organizativos, alternativas de ocupación e ingresos que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social. Para 2004 se contó con un presupuesto anual programado de 100.0 mdp, que incluye el 7% para

gastos indirectos; con dicho monto se destinaron 93.0 mdp al financiamiento de proyectos productivos, con lo cual se financiaron aproximadamente 1,240 proyectos, considerando un promedio de 75.0 miles de pesos, por proyecto, ya que conforme a las Reglas de Operación del programa, el apoyo a cada grupo puede ser hasta de 100.0 miles de pesos; sin embargo, el análisis de la tendencia de años anteriores permite suponer el promedio mencionado.

A su vez, el Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas sirve de instrumento para concretar la política de reconocimiento a la composición pluricultural de la nación y al derecho de los pueblos indígenas de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, así como su derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. En este año se tiene programado financiar 909 proyectos para individuos, organizaciones y comunidades indígenas; metas que están programadas realizarse a partir del segundo trimestre, ya que para entrar en operación se requiere de una serie de actividades previas que son realizadas en el primer trimestre, como son las Reglas de Operación que se encuentran en proceso de autorización. Para lo anterior, se cuenta con 21.0 mdp para el año 2006.

El objetivo del Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia consiste en transferir recursos financieros de gestión directa a organizaciones sociales legalmente constituidas, que son parte o que trabajan para las comunidades indígenas a fin de crear mejores condiciones de acceso a la jurisdicción del Estado, a través de la

promoción y defensa de los derechos indígenas, así como el apoyo económico para protocolización y gestión de permisos de uso de nombre. El peso específico de esta labor ha cobrado un papel prioritario, ya que la sociedad civil en general y las comunidades indígenas en particular, demandan cada día una mayor participación en la vigilancia y aplicación de derechos.

Con el Programa de Fondos Regionales Indígenas se proporciona y apoya, la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local o regional que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas. Se cuenta con un presupuesto anual de 291.1 mdp para atender a 244 Fondos Regionales Indígenas, así como 12.0 mdp para capacitación.

El Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]-Península) se crea como una estrategia de apoyo regional al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias indígenas pobres y al fortalecimiento de sus organizaciones de base.

Y por último, se encuentra el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas que tiene como objetivo general, en su modalidad de Infraestructura Básica, impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica; esta modalidad se dirige a apoyar obras preferentemente de electrificación



de poblados, caminos rurales, carreteras alimentadoras, distribución y suministro de agua potable y alcantarillado; tiene como criterios de elegibilidad, que la población beneficiada habite en localidades de muy alta o alta marginación<sup>50</sup>, “con 29% o más de hablantes de lengua indígena y con un tamaño de localidad entre 50 y 10,000 habitantes”.<sup>51</sup>

Éste es el programa mas importante que opera la CNDI, en virtud de ser el que más presupuesto recibe y por su naturaleza y amplitud de acción, es el que mayor alcance territorial tiene.

“El Programa atiende de manera prioritaria las siguientes Entidades Federativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.”<sup>52</sup>

### **3.3.1.1.- Resultados del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas en su modalidad de Infraestructura Básica.**

Antes de comentar el presente inciso, cabe hacer la aclaración que el último dato que se tiene de los resultados del Programa se registró en el año 2004, mas sin embargo, considerando que la Comisión se crea en 2003, a un año de su creación se alcanzaron bastantes logros,

---

<sup>50</sup> Cfr. Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=9](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=9)

<sup>51</sup> Índices de Marginación por localidad 2000; México, Consejo Nacional de Población.

<sup>52</sup> Resultados de Proyectos en Regiones indígenas. Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=88](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=88)

como por ejemplo “al 30 de noviembre de 2004 se autorizaron 1,905.7 mdp, fundamentalmente con recursos del gobierno federal, pero también con la participación estatal, municipal y de la población beneficiada.

Por otro lado, se tienen autorizadas 1,011 obras y acciones de infraestructura donde resaltan por un mayor número las de electrificación, y por el monto federal las de carreteras alimentadoras,”<sup>53</sup> como se observa a continuación.

- “Carreteras alimentadoras 619.10 mdp;
- Asistencia social y servicios comunitarios 19.88 mdp;
- Agua potable 267.80 mdp;
- Alcantarillado 76.88 mdp;
- Electrificación 326.22 mdp;
- Vivienda 13.60 mdp;
- Infraestructura hospitalaria 7.64 mdp; y
- Caminos rurales 277.88 mdp.

Las 1,011 obras de infraestructura autorizadas, corresponden a un monto federal de 1,609.02 mdp, que benefician a 1,229,601 personas, de 1,190 localidades, en 385 municipios de 30 entidades federativas.”<sup>54</sup>

Lo anterior puede observarse gráficamente en el siguiente cuadro:

---

<sup>53</sup> Resultados de Proyectos en Regiones indígenas. Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas. Op. Cit.

<sup>54</sup> Cfr. Ibidem.

<b>Tipo de apoyo</b>	<b>Obras</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Localidades</b>	<b>Municipios</b>	<b>Estados</b>
Agua potable	237	246,527	342	148	22
Alcantarillado	56	82,932	70	42	11
Electrificación	441	289,778	417	164	24
Vivienda	35	6,165	30	16	4
Infraestructura hospitalaria	1	31,235	1	1	1
Caminos rurales	117	92,017	167	85	19
Carreteras alimentadoras	101	477,807	238	93	13
Asistencia social y servicios comunitarios	23	3,140	19	16	7

FUENTE: PROGRAMAS CNDI 2004.

Agrego al final del presente trabajo de investigación como anexo 4, una gráfica donde se aprecia los recursos autorizados al Programa de Infraestructura Básica por tipo de apoyo y por entidad federativa.

### **3.4.- Estructura y Facultades**

La estructura de la CNDI está conformada principalmente por:

- Una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno.
- Un Director General, como órgano de administración y
- Un Consejo Consultivo, como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad.

La Comisión cuenta también para el despacho de los asuntos de su competencia, con las siguientes unidades administrativas:

- Unidad de Planeación y Consulta;

- Unidad de Coordinación y Enlace;
- Coordinación General de Administración y Finanzas;
- Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Delegaciones, y
- Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena.

Adicionalmente, cuenta con la Coordinación de Asesores, el Área de Asuntos Internacionales y el Área de Innovación y Mejora como áreas de apoyo de la Dirección General.

Por otro lado, la Comisión cuenta con un órgano de vigilancia, integrado por un comisario público propietario y un suplente designados por la Secretaría de la Función Pública y tendrán las facultades que les confiere la LFEP, y además cuenta con un Órgano Interno de Control que lo preside el contralor interno con fundamento en el artículo 37, fracción XII de la LOAPF, auxiliado por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

“La Comisión Nacional opera en 24 estados de la República Mexicana a través de 23 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena (CCDI)”<sup>55</sup>, un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas en México, 29 Centros Regionales de Información y Documentación (CRID) “repartidos en 17 estados de la república como son: Baja California, Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo (3), Jalisco (2), Michoacán, Morelos,

---

<sup>55</sup> Cfr. Centros Coordinadores. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=50](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=50)

Nayarit, Oaxaca, Puebla (10), Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.”<sup>56</sup>

Aun más, “la Comisión cuenta con un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), que se compone de 20 emisoras en amplitud modulada (AM) y 7 en frecuencia modulada (FM)”<sup>57</sup>, estas “operan en 15 entidades federativas (Baja California, Campeche, Chiapas (2), Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán (2), Nayarit, Oaxaca (4), Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán, cubriendo a más de 5.5 millones de HLI y aproximadamente 21 millones de personas en 954 municipios.”<sup>58</sup>

Integro como anexo 5 a este trabajo de investigación, un organigrama de la estructura orgánica funcional de la Comisión Nacional.

La Junta de Gobierno, es el órgano máximo de este organismo público descentralizado, y esta integrada por los siguientes responsables:

a) El Presidente de la Junta, que será designado por el titular del Ejecutivo Federal de entre sus miembros.

b) El titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado:

- Gobernación;
- Hacienda y Crédito Público;

---

<sup>56</sup> Cfr. Centros Regionales de Información y Documentación (CRID). Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=52](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=52)

<sup>57</sup> Cfr. Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI). Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=82](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=82)

<sup>58</sup> Cfr. Radiodifusoras Culturales. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=51](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=51)

- Economía;
- Desarrollo Social;
- Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Comunicaciones y Transportes;
- Función Pública;
- Educación Pública;
- Salud;
- Trabajo y Previsión Social;
- Reforma Agraria;
- Turismo.

Entre las principales funciones de la Junta de Gobierno además de las contenidas en el artículo 58 de LFEP, están las siguientes:

- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual;
- Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado;
- Aprobar, sin que se requiera autorización de la SHCP, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito

externo ni en el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas;

- Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes; y
- Aprobar, a propuesta del Director General, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos.

Por otra parte, el Director General de la Comisión es designado y removido por el Presidente de la República, de quien depende directamente y debe reunir los requisitos previstos en el artículo 21 de la LFEP.

El Director de la Comisión Nacional además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 59 de la LFEP, tendrá las que se mencionan a continuación:

- Ejercer facultades de pleitos y cobranzas, administración y dominio, esta última con previa autorización de la Junta de Gobierno.
- Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan.
- Formular denuncias y querellas y proponer a la Junta de Gobierno el perdón legal, cuando a su juicio proceda.
- Formular dentro de competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.
- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.

- Ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a la normatividad aplicable.
- Suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la Junta.
- Acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión.

Como se puede ver, las funciones del Director General son de tipo administrativo, es el representante legal de la CNDI, aunque en su actuación esta subordinado a las decisiones de la Junta de Gobierno, en virtud de someter a la consideración de esta última, todas las decisiones que tengan que ver con la organización y estructura de este organismo público desconcentrado, pero en especial todas las que tengan que ver con los recursos públicos.

### **3.4.1.- Consejo Consultivo**

El Consejo Consultivo, es un órgano colegiado plural a través del cual la CNDI busca entablar un dialogo constructivo e incluyente con los pueblos indígenas y la sociedad.

El objetivo general del Consejo Consultivo es analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General de la Comisión, sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Dentro de sus principales funciones están las siguientes:



- Dar seguimiento, vigilar, evaluar y hacer recomendaciones a las instituciones sobre programas, proyectos y acciones orientadas al desarrollo integral de los pueblos indígenas;
- Opinar sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de las normas y operación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;
- Proponer a la Junta de Gobierno y al Director estrategias, líneas y mecanismos de acción para lograr el desarrollo de las comunidades indígenas;
- Analizar y hacer propuestas sobre la participación y representación de los pueblos indígenas;
- Darle el seguimiento necesario a las discusiones, propuestas y acuerdos que en materia indígena se realicen en foros nacionales e internacionales, y velar por el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- Proponer la realización de los estudios e investigaciones necesarias para cumplir con el Programa de Trabajo en beneficio de los pueblos indígenas;
- Publicar y difundir en medios de comunicación los resultados del análisis, opiniones, seguimiento y evaluaciones sobre las políticas, programas, proyectos y acciones públicas, nacionales e internacionales en materia indígena; y
- Establecer los mecanismos internos de diálogo ante las diversas instancias ejecutivas, legislativas y judiciales de los tres niveles de gobierno, así como las que le otorguen los ordenamientos legales que le resulten aplicables.

El Consejo Consultivo esta integrado en su mayoría por indígenas, conformándose de la siguiente manera:

- “123 consejeros integrantes de los pueblos indígenas de México.
- 6 consejeros representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales.
- 12 consejeros representantes de organizaciones sociales.
- 7 consejeros integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; y
- 32 consejeros representantes de los gobiernos de las entidades federativas.”<sup>59</sup>

La forma en que se van a elegir los integrantes del Consejo Consultivo, se encuentra regulada en la Reglamentación para el nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo a los que se refieren las fracciones I a III del artículo 12 de la Ley de la CNDI, reglamentación aprobada por la Junta de Gobierno el 09 de diciembre de 2003, donde se establece que dentro del Consejo Consultivo, habrá participación de los 62 pueblos indígenas de México oficialmente identificados y su participación será proporcional y estará fijada por el volumen de la población indígena en hogares.

El nombramiento de los consejeros representantes de los pueblos indígenas deberá recaer sobre las autoridades, líderes y expertos indígenas que el Director General de la Comisión seleccione, y para lo cual deben reunir las siguientes características:

---

<sup>59</sup> Consejo Consultivo, Sistema de Consulta y Participación Indígena. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=85](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=85)

- Pertenecer a un pueblo indígena.
- Tener una relación permanente con el pueblo indígena al que pertenece.
- Poseer calidad moral y compromiso con sus pueblos y que ésta sea socialmente reconocida.
- Tener amplia experiencia en el trabajo a favor de los pueblos indígenas.

Es de señalarse que en la selección de los consejeros indígenas se procurará aplicar en criterio de equidad, de tal manera que se cuente con la presencia de consejeros hombres y mujeres.

En cuanto al nombramiento de los 6 consejeros representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, estos deben ser especialistas en materia indígena, contar con una reconocida trayectoria y tener un amplio conocimiento en la materia, así como pertenecer cada uno de ellos a una de las siguientes instituciones:

- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Universidad Nacional Autónoma de México.
- Universidad Pedagógica Nacional.
- Universidad Autónoma de Chapingo.
- Instituto Politécnico Nacional.

Por otra parte, los consejeros que representen a las organizaciones sociales que trabajen con pueblos y comunidades indígenas deben reunir los siguientes requisitos:

- Pertenecer a una organización legalmente constituida cuyo objeto social señale expresamente el trabajo y compromiso con los pueblos indígenas.
- Poseer una experiencia mínima de trabajo de 10 años con los pueblos indígenas.
- Contar con reconocimiento social en el pueblo, región o regiones indígenas en las que se haya trabajado.
- No tener filiación partidista.

Con base en lo anterior, la organización social a la cual representen, se debe ocupar de alguno de los siguientes temas:

- Desarrollo económico sustentable.
- Infraestructura básica.
- Red de comunicaciones.
- Medio ambiente y recursos naturales.
- Salud, nutrición y medicina tradicional.
- Vigencia de derechos y autonomía.
- Participación y representación de pueblos indígenas.
- Tierras y territorios.
- Educación intercultural.
- Desarrollo cultural.
- Equidad y género.

- Migrantes indígenas.

Dado lo anterior, existen 12 consejeros representantes de las organizaciones sociales que trabajen con los pueblos y comunidades indígenas.

En relación a la vigencia de los miembros que integran al Consejo Consultivo, cabe mencionar, que cada 2 años se renovará en su totalidad y que el nombramiento de sus consejeros tendrá el carácter de honorario, por lo que no recibirán remuneración alguna por su participación en el mismo.

Las principales funciones de este Consejo son por ejemplo:

- Analizar, proponer y evaluar las políticas, programas, proyectos y acciones de Gobierno relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas.
- Opinar sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia de las acciones gubernamentales implementadas para la consecución de los objetivos de la Comisión.
- Participar en el diseño del Sistema de Consulta y Participación Indígena.
- Dar seguimiento a las discusiones, propuestas y acuerdos que en materia indígena se realicen en foros nacionales e internacionales.
- Proponer la realización de los estudios e investigaciones necesarias para cumplir con su programa de trabajo.

El Consejo Consultivo en su estructura y funcionamiento, se compone por tres órganos:

- La Asamblea;
- La Comisión Coordinadora; y
- La Comisión de Honor.

Además, cuenta con un Presidente que es nombrado por la Asamblea por consenso o votación de entre los consejeros que representan a los pueblos indígenas y durará en su encargo 1 año.

La Asamblea es la reunión en pleno de los consejeros instalados en sesión; la Comisión Coordinadora es la encargada de articular los trabajos del Consejo y se compone por cada uno de los coordinadores de los Grupos de Trabajo permanentes, que a su vez son los encargados de analizar y hacer las propuestas correspondientes sobre los asuntos relacionados con las líneas generales para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Por su parte, la Comisión de Honor es la instancia encargada de velar por el cumplimiento de las tareas y responsabilidades de los consejeros; y por último se encuentra el Secretario Técnico que debe ser un servidor público de la Comisión Nacional designado por el Director General, el cual se encargará de apoyar la operación del Consejo.

Como se puede observar, el Consejo Consultivo, jerárquicamente no es el órgano más importante dentro de la estructura de la Comisión, pero si el que va a realizar las propuestas mas trascendentes en cuanto a las necesidades primordiales y problemas reales que

enfrentan los pueblos indígenas, en virtud de estar conformado en su mayoría por integrantes de dichas etnias; aunque en mi opinión, debería de funcionar con mayor autonomía, pero se encuentra sometido a las decisiones principalmente de la Junta de Gobierno.

Es por eso, que una de las críticas que pueden hacerse, es el hecho de que una parte del Consejo Consultivo esta integrado por los representantes de los pueblos indígenas y la Junta de Gobierno que es el órgano más importante en virtud de su jerarquía y facultades dentro de la Comisión no tiene dentro de sus miembros a ningún representante de los pueblos indígenas, lo cual me parece inadecuado en virtud de ser importante el hecho de que la representación indígena debiera estar presente en todos los órganos de toma de decisiones de la CNDI, por ser los representantes indígenas las personas interesadas en el propio desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Es oportuno mencionar, que como se ha visto en los capítulos anteriores, la CNDI, desde mi óptica, es una institución con mayores facultades, con mayores alcances y dotada de mayor presupuesto de los que contaba el INI.

Puede observarse una mayor cantidad de facultades que hacen de la CNDI un organismo con más campo de actuación en virtud de contar además con una organización mucho más estructurada y amplia para hacer un desempeño óptimo de su función primordial que es el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, pero esto será tratado de manera más amplia en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 4**

### **COMPARACIÓN JURÍDICO ORGÁNICA ADMINISTRATIVA**

En este capítulo, haré la comparación entre el INI y la CNDI desde el punto de vista jurídico, administrativo y orgánico, tratando de tocar los puntos más relevantes en cuanto a su creación, su organización, su ubicación dentro de la APF, sus funciones y los fines que persigue.

#### **4.1.- Comparación jurídica**

En este numeral como su nombre lo indica, llevaré a cabo la comparación entre la CNDI y el INI desde el punto de vista jurídico, el cual contempla como primera situación el como fueron concebidos estos organismos a partir de la Ley que los crea, después se observará su naturaleza jurídica y por último la filiación que existió entre el INI y el IIT y la relación que existe entre este último con la CNDI.

##### **4.1.1.- Instrumento de Creación**

Como se observó a lo largo del desarrollo del presente trabajo de tesis, el INI fue creado por una recomendación que se hizo a todos los países asistentes a la Convención de Pátzcuaro de 1940, entre ellos México, seno en el que también se creó el IIT como un organismo internacional que regularía la actividad de los pueblos indígenas a lo largo y ancho de nuestro continente, en coordinación con los institutos nacionales que se crearían en el territorio de los Estados participantes para cumplir con esa finalidad, y que además estos, serían filiales de



este Instituto internacional; de ahí que, dentro del gobierno mexicano el Ejecutivo Federal expidió el Decreto mediante el cual se crea el INI cumpliendo así con los acuerdos tomados en la citada Convención.

Por su parte, la CNDI prácticamente se crea 2 años después de las reformas constitucionales de 2001, en donde se establece el reconocimiento y respeto a los derechos y culturas indígenas de nuestro país.

Su creación fue similar a la del INI, a través de un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal con la diferencia que en el caso del Instituto Nacional, no había un precedente de otro organismo, por el contrario, en el caso de la CNDI, esta vino a sustituir al INI en todos sus aspectos, siendo así que incluso en la Ley que la regula, le concedió el patrimonio y personalidad jurídica que tenía el ahora extinto Instituto Nacional.

#### **4.1.2.- Naturaleza Jurídica**

En relación con la naturaleza jurídica de estos dos organismos, se puede decir que dentro del Decreto de Creación del INI, nunca se plasmó de manera formal la naturaleza jurídica de éste, solo le otorgó el carácter de filial del IIT, desde ese entonces, no se pudo establecer con claridad cual era su ubicación dentro de la APF, aunque se suponía que era un organismo público descentralizado por tener personalidad jurídica propia, pero como lo mencioné en el Capítulo 2 de este trabajo, no es sino hasta el año de 1983 donde se deja ver de manera más clara que efectivamente era una entidad paraestatal

quedando sectorizada a la SEP, y una década después pasaría a ser parte de la SEDESOL.

Por su parte, a la CNDI desde su creación se le dio el carácter de organismo descentralizado de la APF, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, lo que quiere decir que no está sujeta a ningún organismo rector ni siquiera de manera presupuestal, ya que con esa disposición recibe de manera directa el presupuesto que se le asigna a fin de que lo ejerza de manera autónoma, además de regirse por su propia legislación y su estatuto orgánico.

#### **4.1.3.- Filiación con el Instituto Indigenista Interamericano**

Como se mencionó en el punto anterior, el INI era filial del IIT por disposición de Ley, esta filiación significaba de alguna manera, que el Instituto Nacional sería como una sede en México de este organismo internacional para colaborar con él en todo lo relacionado con los asuntos indígenas.

Por su parte, en la Ley de la CNDI ya no se establece de manera formal la filiación que tenía el ahora extinto INI con el IIT; pero si se toma en cuenta que la normatividad que la rige, le otorga a la CNDI la personalidad jurídica del Instituto Nacional, se puede entender que la CNDI también es filial del IIT, más sin embargo este razonamiento es incongruente porque como lo mencioné anteriormente, ningún organismo puede tener su personalidad propia y además conservar la personalidad jurídica de otra entidad distinta, resultando dicha

afirmación carente de sustento alguno, por lo que desde mi punto de vista y tratando de seguir dando continuidad a lo acordado en la Convención de Pátzcuaro, considero que si debe de establecerse que la CNDI también es filial del IIT.

## **4.2.- Comparación Administrativa**

En este punto, estableceré las diferencias que hay entre la CNDI y el INI sujetándome exclusivamente al lugar que ocupaban dentro de la APF, analizando además al otro organismo creado para atender asuntos en materia de lenguas indígenas, así como su presupuesto y facultades para llevar a cabo su actuación.

### **4.2.1.- Sectorización**

Como ya lo mencioné en varias ocasiones, es hasta el año de 1983 cuando se estableció de manera formal que el INI se convertiría en un organismo público descentralizado sectorizado a la SEP y en 1992 conservaría su naturaleza con la única diferencia de que pasaría a formar parte del sector coordinado por la SEDESOL.

La manera en que actuaba el INI era independiente de la coordinadora de sector a la cual pertenecía, el Instituto podía actuar por su cuenta ya que contaba con personalidad jurídica propia, pero siempre mantendría una relación de supervisión y control con su respectivo ente rector.

En el caso de la CNDI, desde su creación se le otorgó la naturaleza de organismo público descentralizado pero con la diferencia de no estar

sectorizada a ninguna Secretaría de Estado, por lo que su actuación es independiente, es decir que no esta controlada por una coordinadora de sector, aunque claro, no debemos olvidar que si esta sujeta a los controles de la SHCP en lo que se refiere al ejercicio del presupuesto y por Función Pública en el ámbito de su respectiva competencia.

#### **4.2.2.- Presupuesto**

Considero oportuno señalar, que la diferencia entre el presupuesto que recibía el INI, en comparación con el que recibe la CNDI es muy grande.

El INI por su misma creación y su agotamiento institucional se convirtió en un organismo de consulta más que en una institución que tutelara a los pueblos indígenas, eso llevo a que el presupuesto que se le asignaba disminuyera cada año.

Por su parte la CNDI con el auge que tomo el problema indígena desde 1994 con el levantamiento del EZLN, en 2001 con las reformas a la Constitución y en 2003 con la creación de este organismo público descentralizado, recibió mucho más apoyo por parte del Gobierno Federal así como presupuesto para poder atender de manera más oportuna y eficiente, las necesidades de las comunidades indígenas.

Por ejemplo, el último presupuesto con el que contó el INI para el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas fue de 1,800,000,000 mdp de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

Por el contrario para el ejercicio fiscal 2006, se otorgó a la CNDI para su funcionamiento la cantidad de 5,079,500,000 mdp según lo establecido en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación; como se puede observar la diferencia es notable, pero obviamente esta situación es favorable para los indígenas ya que al recibir mas presupuesto pueden lograr mejoras y comenzar a alcanzar su desarrollo para así tener una mejor calidad de vida.

Igualmente la CNDI en comparación con el INI, dio una mayor apertura en el caso del presupuesto a nivel federal, pues en el Anexo 2 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2003, denominado Erogaciones para Atender a la Población Indígena, se asignó la cantidad de 17,447,777,724 mdp, mientras que en el PEF 2006 en el mismo rubro le fueron asignados 27,487,970,650 mdp.

Como se puede observar en tan solo 3 años, existe un aumento de más de 10,000 mdp para atender estos asuntos, lo que quiere decir que la apertura y la ayuda para los pueblos indígenas evidentemente se están impulsando y aún cuando dicho impulso es incipiente, la diferencia se esta marcando.

#### **4.2.3.- Dualidad de Organismos en Materia Indígena**

A diferencia de los numerales anteriores, en los que se ha tratado algunas de las diferencias que existen entre los dos organismos materia del presente estudio, en este punto en específico, no hablaré del INI en virtud de haber sido el único organismo que desde ese entonces se encargaba de todo lo relacionado con los indígenas de

nuestro país; por el contrario, solo mencionaré aspectos respecto de la CNDI y el INALI, ya que estos son ahora los dos organismos de reciente creación, encargados de atender todo lo concerniente a la materia indígena.

Desde mi óptica, considero que la creación del INALI es un gran avance en materia de lenguas indígenas en virtud de ser el primer instituto nacional encargado de conservar, proteger y promover todas las lenguas autóctonas existentes en territorio nacional.

Gracias a su naturaleza jurídica goza de patrimonio y personalidad propia como todos los organismos públicos descentralizados, y así, puede ejercer sus facultades de manera más independiente, sin embargo, este instituto se encuentra sectorizado a la SEP, por lo que ve limitada su actuación al tener que sujetarse a los controles de esta última. No obstante lo anterior, considero inadecuado el hecho de crear a la CNDI y al INALI con el mismo rango dentro de la APF, en lugar de crear dentro de la Comisión Nacional una Dirección o Coordinación donde se diera cabida al tema de las lenguas indígenas ya que esta cuestión desde mi punto de vista, es parte importante en el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.

#### **4.2.4.- Facultades**

En este punto se pretende analizar la diferencia en relación a las atribuciones con las que contaba el INI y con las que actualmente cuenta la CNDI y retomaré lo conducente dentro de los respectivos

capítulos donde establecí las facultades que tenían los dos organismos materia del presente estudio.

Considero conveniente situarse en el contexto histórico de cuando se crea el INI, ya que como lo he señalado en varias ocasiones, la creación de este Instituto se debió más a la recomendación hecha por una convención internacional, que a la iniciativa del gobierno federal para atender y resolver los problemas de los indígenas de nuestro país, esto viene a colación, en virtud de que después de analizar de manera integral al INI, puedo confirmar que a esta entidad no se le dotó de facultades suficientes para llevar a cabo su labor con eficiencia y prontitud, además de que el tema de los indígenas no había sido abordado con anterioridad.

En INI se enfrentó a un gran atraso el cual estimo se suscito principalmente por la falta de actualización al no llevar a cabo reformas o modificaciones a su estructura ni a su normatividad aplicable, por lo que con el devenir del tiempo este Instituto se volvió arcaico e inoperante.

Lo que alguna vez se pensó que sería un organismo que tutelara, protegiera y difundiera las culturas indígenas, se convirtió en un ente administrativo de consulta y de trascendencia histórica más que práctica.

Por el contrario, en relación a la CNDI, esta fue dotada con más atribuciones, porque además de ser un organismo de consulta y

estudio, se convierte en el ente rector que regulará todo lo relacionado con el avance y desarrollo en materia indígena.

Lo anterior puede corroborarse con el análisis de las facultades de cada uno de los organismos que fue efectuada en el capítulo segundo.

Por ejemplo, mientras que el INI contaba con la facultad de Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas y Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas, la CNDI por su parte cuenta con las facultades de ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas que las dependencias y entidades desarrollen en la materia, proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º constitucional evaluando las políticas públicas y la aplicación de los programas, que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades.

La diferencia de facultades es mayor desde el número hasta en el alcance de las mismas, las facultades del INI eran más limitadas en comparación con las que actualmente cuenta la CNDI, quien tiene una coordinación con las demás dependencias de la APF, así como colaboración con los distintos órdenes de gobierno como lo son el estatal y el municipal, circunstancia que en el marco jurídico del extinto instituto no contemplaba y que a mi parecer es una de las partes importantes para conseguir el objetivo común de este organismo, precisamente el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.



### **4.3.- Comparación Orgánica**

Es en este punto, donde se encuentran las mayores similitudes y diferencias entre ambos organismos en cuanto a su estructura y organización.

#### **4.3.1.- Órganos de Gobierno**

En relación a sus respectivos órganos de gobierno de cada uno de los organismos materia de este análisis, se puede decir que encuentran cierta similitud en cuanto a las facultades asignadas, así como a la jerarquía de ambos órganos. En cuanto al nombre de los cuerpos colegiados y a las personas que los integraban, la diferencia radica que en el caso del INI, era el Consejo la instancia superior del mismo, y por su parte dentro de la CNDI el órgano supremo que rige el actuar de dicho organismo es la Junta de Gobierno.

En cuanto a sus facultades, es de señalarse que a ambos órganos de gobierno les fueron asignadas las atribuciones de mayor relevancia para la toma de decisiones de cada entidad.

Por otro lado, las personas que integran los respectivos cuerpos colegiados de ambos organismos públicos descentralizados, son diferentes, tal es el caso del Consejo del INI el cual se estaba compuesto por 5 Secretarios de Estado y por 3 representantes del sector académico y científico de nuestro país, mientras que la Junta de Gobierno de la CNDI esta integrada solamente por 13 Secretarios de Estado.

Como se puede observar, dentro de los miembros de la Junta de Gobierno de la CNDI ya no está representado el sector científico y académico pero sí es tomado en cuenta en la integración del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional, del cual haré una descripción en el punto 4.3.4.

#### **4.3.2.- Órgano de Administración**

Tanto en el caso del INI como en el de la CNDI el órgano de administración se encuentra depositando en la figura del Director General, que en ambos casos era similar no solo en cuanto al nombre sino también en cuanto a las facultades de las que se dotó a dicho funcionario.

Por ejemplo, en las dos entidades fungía como representante legal, así como también en los dos casos, se previó que el Director de dichos organismos fuera designado por el Ejecutivo Federal, con la diferencia de que el Director del INI presidía el Consejo y ejecutaba las encomiendas y las decisiones de dicho órgano, por su parte, el Director de la CNDI solo lleva a cabo las resoluciones que toma la Junta de Gobierno, no siendo parte de la misma.

#### **4.3.3.- Órganos de Control y Vigilancia**

Como entidad paraestatal, el INI tuvo un comisario el cual se encargaría de vigilar la correcta aplicación de los recursos y el adecuado proceder de los servidores públicos que prestaran sus servicios para dicho Instituto, sin embargo en su Ley de Creación no se preveía de manera formal la existencia de un órgano de control de

vigilancia, de hecho únicamente se menciona al Director General y al Consejo.

Por su parte, en la Ley de la CNDI, si se plasma de manera formal la existencia de un órgano interno de control y de un comisario público propietario los cuales llevan a cabo las atribuciones propias de esas áreas, en el afán de lograr el correcto funcionamiento de la Comisión y se cumplan con los objetivos de la misma, evitando con eso la aparición o corrección de alguna irregularidad que pueda ensombrecer el actuar de la CNDI.

#### **4.3.4.- Consejo Consultivo**

Dentro de la organización del INI no se encontraba un Consejo Consultivo, únicamente existía dentro del Instituto un Consejo pero de otra naturaleza, ya que dicho órgano se asemejaba a la actual Junta de Gobierno de la CNDI, por lo que, en el presente numeral no puede hacerse una comparación entre ambos organismos, en virtud de que en el caso del Instituto no se contaba con un órgano similar.

Sin embargo, explicaré como el Consejo Consultivo de la CNDI tiene cierta similitud en algunos aspectos relacionados con el INI. Los representantes de las instituciones académicas y científicas mas reconocidas de nuestro país, en el caso del INI, formaban parte del Consejo que dirigía el funcionamiento del extinto Instituto, por el contrario estos representantes en la actualidad se encuentran integrados en el Consejo Consultivo de la CNDI, como se describió en el capítulo anterior.

Vale la pena hacer notar, que en el supuesto del INI y en virtud de cómo fue creado, sería poco probable que se le hubiera dotado de un Consejo Consultivo, en virtud de que como lo he mencionado con anterioridad, el Instituto fue creado para cumplir con un compromiso internacional y no como una iniciativa del gobierno mexicano para atacar y dar solución a un problema que hasta la fecha existe como es el de los pueblos y comunidades indígenas.

#### **4.4.- Ventajas y Desventajas**

Como se ha visto anteriormente, existen diferencias y similitudes entre los dos organismos materia del presente estudio, es por eso que de manera general, mencionaré desde mi perspectiva las ventajas y desventajas de ambos.

Por lo que respecta al INI, considero que fue una institución creada por cumplir con una obligación internacional más que por dar solución a un problema que se viene acumulando a través de los años, como lo es el de los indígenas en nuestro país.

Sin embargo, el Instituto cumplió con el objetivo primordial que era el de comenzar a recopilar una serie de datos estadísticos respecto de los integrantes de las comunidades indígenas, del tipo de culturas, del número de lenguas y en general cualquier dato importante que guardara relación con estas etnias, para después buscar su progreso e integración a la vida moderna, cosa que nunca paso por falta de facultades y presupuesto principalmente.

En relación con lo anterior, estimo que el INI como institución, logró el cometido, no obstante, conforme el paso del tiempo, el Instituto no sufrió cambios de fondo y forma que sustancialmente necesitaba para ir a la par de la modernidad y de la nueva problemática social que se venía dando en nuestro país, por lo que quedó agotada su institucionalidad y sufrió un rezago en cuanto a su operatividad, estructura, funciones y presupuesto, ya que en la realidad se volvió un ente de consulta, más que una institución que tutelara los derechos de los pueblos indígenas.

Por su parte la CNDI desde su concepción, se crea con otro concepto de institución, en virtud de que cuenta con más apoyo del Ejecutivo Federal, más facultades así como mayor estructura y mejor organización de la misma y cuenta con un presupuesto mayor para así llevar a cabo los objetivos para los cuales fue creada, es decir, lograr el desarrollo de las comunidades indígenas.

Otro aspecto que es importante mencionar en cuanto a la concepción de estos dos organismos, es el hecho de que la creación de la CNDI fue mucho más pensada y analizada de lo que fue la del INI, ya que de acuerdo a la Ley de la Comisión, en ella se contemplan las atribuciones de manera clara y específica de todas las áreas que la componen delimitando perfectamente su ámbito de competencia y creando unidades administrativas definidas para atender los diversos tipos de problemas que padecen los pueblos indígenas, no siendo el caso del INI, el cual contaba con un número limitado de áreas y estas a su vez con un pequeño cúmulo de atribuciones, para llevar a cabo sus funciones. No obstante lo anterior, debo aclarar que un punto a

favor del INI es que no tenia otro organismo con el cual compararse, ya que era el único Instituto de su clase y destinado a ver un problema específico como lo es el de los indígenas, por el contrario la CNDI si tuvo un precedente con el cual medirse y por tanto debía ser mejor la Comisión en todos los aspectos pues se trataba del rescate y fortalecimiento de una estructura para reivindicar la actuación del gobierno federal en cuanto a la atención a los indígenas.

En base en lo anterior y desde mi óptica, la CNDI cuenta con más infraestructura, organización, presupuesto, facultades y alcances que con los que contaba el INI, quedando en consecuencia este último como una institución obsoleta.

Sin embargo, un punto favorable que tenia el INI, es que este concentraba las funciones de apoyo y difusión a las cuestiones indígenas mientras que en la actualidad, con la creación del INALI, que cuenta con la misma jerarquía de la CNDI se divide la actuación del Estado en materia indígena, ya que ambas instituciones no tienen ningún punto de colaboración o convergencia, separándose de este modo los esfuerzos para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Resultando desde mi perspectiva, inadecuado que el ente rector de las cuestiones indígenas en el orden federal, no tenga injerencia alguna en la difusión y preservación del lenguaje de las comunidades indígenas dentro del territorio nacional, pues el lenguaje es parte importante de su identidad y de nuestra cultura, así como el pilar fundamental de un desarrollo integral.

#### **4.5.- Propuestas**

En base a lo identificado en el presente estudio, presento las siguientes propuestas con el ánimo de las mismas sirvan para fortalecer la actuación de la CNDI.

Considero necesario que la Ley que regula a la CNDI debe corregir la contradicción que presenta en cuanto a la personalidad jurídica de la Comisión Nacional, específicamente propongo se reforme el artículo segundo transitorio en el sentido de que la CNDI tendrá su propia personalidad y no que conserva la personalidad jurídica del extinto INI.

De igual modo considero importante que dentro de los miembros de la Junta de Gobierno de la CNDI, se incluyan a representantes del sector académico y científico del país, que sean reconocidos por sus aportaciones en la materia indígena, ya que sus opiniones podrían ser de enorme utilidad para los objetivos que persigue la Comisión, así como también se de cabida a representantes indígenas, en virtud de ser los más interesados en el desarrollo de sus respectivos pueblos y aun más, son las personas que contribuirán con mayor entusiasmo y de manera decidida a la solución de sus propios problemas, en virtud de ser los que viven y padecen estas situaciones día a día.

Otro punto que considero importante es el de unificar en un solo organismo todo lo que guarde relación por mínima que esta sea con los indígenas y todo lo que provenga de ellos, tal es el caso del INALI, que desde mi punto de vista es una institución de enorme trascendencia por el objeto que persigue en relación con el lenguaje

de las etnias indígenas, sin embargo, considero que debería de estar integrado a la CNDI todas las funciones de este Instituto en una Dirección General o en área similar, con las mismas facultades y objetivos de los que está investido.

Una de las ventajas que se tendrían al unificar estos dos organismos, se vería reflejada en el PEF, ya que al tener un solo ente al cual transferirle los recursos, se reducirían los gastos de operación que de de manera contraria se ejercerían.

Otra de las ventajas que se obtendrían, sería el reducir el lo posible la llamada burocracia, en virtud de concentrarse todo en un solo organismo el cual tendría a su cargo todo lo relacionado con la materia indígena, además que esto permitiría que la concentración de esfuerzos de ambas instituciones en un sola entidad, diera mejores soluciones a los conflictos, peticiones o asuntos en general que se suscitaran en materia indígena, y así poder llevar un mejor control tanto de las cuestiones financieras así como de las políticas públicas destinadas a alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas, que son tutelar, proteger y conservar el lenguaje y las culturas de los pueblos indígenas, para que así estos obtengan su desarrollo.

Por último, es de señalarse que la visión del Estado con las reformas hechas en la Constitución, la creación de la CNDI y del INALI, busca la manera de integrar a los pueblos indígenas a la sociedad moderna, con el fin de buscar la unificación de la nación mexicana y deje de estar tan dispersa como lo ha estado durante tanto tiempo.



Sin embargo, considero que se deben respetar las costumbres étnicas, su territorio, su lengua, sus habitantes más que unificar a la sociedad contemporánea con la indígena con la finalidad de crear una unidad social, pues esto implicaría acabar con la identidad indígena, cuando el respeto a la pluralidad es lo más conveniente para vivir en armonía.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El problema indígena en México, es un problema bastante mayúsculo, puesto que se trata de la integración de la población, que de alguna manera se ha aislado de los diversos conflictos que han sucedido en nuestro país, y que debido a esto, se han marginado en las partes alejadas del desarrollo social.

Lo anterior, ha traído como consecuencia, que las comunidades indígenas sufran el atraso tecnológico, social, educativo, etc., ya que al mantenerse apartadas del progreso del país no se benefician de los avances de la modernidad.

**SEGUNDA.-** De tal manera, que el problema es bastante grave, pero se está resolviendo con mucha efectividad puesto que el artículo segundo constitucional ya establece las políticas nacionales respecto al problema indígena en México otorgando diversas garantías individuales, a favor de los grupos étnicos.

Las reformas hechas a nuestra Carta Magna, constituyeron un aliciente para los pueblos y comunidades indígenas plasmando diversas prerrogativas que dan certeza jurídica a dichas etnias en relación a la protección, preservación y difusión de sus costumbres.

Sin embargo, el hecho de que todavía en funciones del Instituto Nacional Indigenista se haya logrado establecer dichas garantías, compromete en mucho a lo que ahora es la CNDI, para fin y efecto de que todas esas garantías, deban convertirse en una realidad y hacerlas efectivas.

**TERCERA.-** Es bastante criticable el asunto de la autonomía que pide el EZLN para los pueblos indígenas en el sentido que sería inconstitucional el hecho de que existiera dentro del Estado mexicano otro estado independiente y libre para determinarse y regularse por si mismo.

El reconocimiento de las autoridades indígenas, es un asunto que podría provocar una confrontación con las autoridades estatales y municipales principalmente, las cuales tienen una permanente relación entre si, por lo que en todo caso, se debe de lograr una adecuada y eficiente coordinación gubernamental entre las autoridades de dichas etnias y los mandos del gobierno con la finalidad de evitar cualquier tipo de problema que pudiera suscitarse entre ellas.

**CUARTA.-** El INI fue una entidad que logró cumplir con las necesidades que se tenían en aquella época respecto a la materia indígena, el problema que enfrentó fue la no actualización de su institucionalidad para seguir funcionando de manera adecuada.

**QUINTA.-** Por su parte la CNDI es un organismo que se crea a partir de las reformas constitucionales, ya que por sus características sería la entidad idónea para atender las demandas de las comunidades indígenas y podría con base en sus facultades, cumplir con los objetivos para los cuales fue creada, y precisamente esta circunstancia es la que conlleva a la sustitución del INI por la Comisión Nacional, pues el modelo institucional del primero se agotó.

**SEXTA.-** Después de comparar la estructura y funcionamiento del INI y de la Comisión Nacional, se puede decir que ésta última vino a mejorar las funciones que tenía al anterior Instituto Nacional Indigenista, en cuanto a su localización en la APF como a sus alcances operativos, beneficiándose con esta medida a los indígenas de nuestro país.

**SÉPTIMA.-** La actuación del Estado no se limitó a la creación de la CNDI sino que también estuvo acompañada de diversas acciones en beneficio de los pueblos indígenas, como es el caso del presupuesto que actualmente está destinado de forma directa a las comunidades indígenas, por lo que considero un avance administrativo de gran importancia, pues representa el hecho de poder ejercerlo sin intermediarios produciéndose certeza respecto a la aplicación de los recursos públicos que se emplean para beneficiar a los pueblos indígenas, sin embargo debe tenerse vigilada esta situación a fin de que no derive en usos o aplicaciones indebidas de los recursos.

**OCTAVA.-** En base a lo reflejado en este estudio, se proponen reformas legales para la determinación precisa de la personalidad jurídica de la CNDI y se de la debida participación de la Junta de Gobierno de dicho organismo a los representantes indígenas, pues nadie más que ellos conocen sus necesidades.

Igualmente se pugna por la concentración de esfuerzos y recursos para la mejor atención del problema indígena en una sola institución como lo es la CNDI, por lo que se estima que el INALI debe

desaparecer, no así sus funciones y objetivos que pasarían a formar parte de la estructura de la CNDI.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. "Primer Curso". Porrúa, México, 1999.

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo: Regiones de Refugio: El Desarrollo de la Comunidad y el Proceso Dominical en MestizoAmérica; 1ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado; 3ª ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Atlas Cultural de México Tomo Lingüística, 1ª ed. Planeta, México, 1988.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. Comp. El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional. "Administración y Gobernación en el Análisis de Políticas Públicas" Miguel Beltrán Villalva. Porrúa, México, 2000.

CRUZ MARTÍNEZ, Mario: La Otra Voz. Meditaciones sobre el Indigenismo en México; 3ª ed. Siglo XXI, México, 2000.

DE LA VEGA ESTRADA, Sergio: Índice de Desarrollo Social de los Pueblos Indígenas; 1ª ed. INI, México, 2001.

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 8ª ed. Ciudad Argentina, Madrid, 2000.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 33 ed. Porrúa, México, 1994.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I. 3ª ed. Porrúa, México, 2000.

GAMIO, Manuel: Estado y Etnias en el Siglo XX; 1ª ed. Siglo XXI, México, 2001.

GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco: Derecho Social y Seguridad Social Integral; 4ª ed. UNAM, México, 2000.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano; 2ª ed. Porrúa, México, 2003.

Instituto Nacional Indigenista: Que es el Instituto Nacional Indigenista; 1ª ed. INI, México, 1955.

LEMUS GARCÍA, Raúl: Derecho Agrario Mexicano; 7ª ed. Porrúa, México, 1991.

LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto: Nación y Pueblos Indios en el Neoliberalismo; 2ª ed. Plaza y Valdés y la Universidad Iberoamericana, México, 1996.

MARTÍNEZ GARCÍA, Fernando. Desafíos a la Coordinación Sectorial: El Caso del CONACYT. Tesis de Licenciatura. Director: Dr. Guillermo Gabino Vázquez Robles. Facultad de Derecho. UNAM, México 2005.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos. 5ª ed. Oxford University Press, México, 2004.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo; 7ª ed. Porrúa, México, 1997.

OROZCO Y BERRA, Manuel: Historia Antigua y de las Culturas Aborígenes de México; 2ª ed. Fuente Cultural, México, 1954.

PINA, Rafael, de: Derecho Civil; 22ª ed. Porrúa, México, 2000.

RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria: México esta es Tu Constitución; 15ª ed. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2001.

SCHEFFLER, Lilian: Los Indígenas Mexicanos; 1ª ed. Panorama Editorial, México, 1992.

SEARA VÁZQUEZ, MODESTO: Tratado General de la Organización Internacional; México, Fondo de Cultura Económica, 9na. Edición, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.” Primer Curso. 20ª ed. Porrúa, México, 1999.

TELLO DÍAZ, Carlos: Formas de Gobierno en las Comunidades Indígenas en México; 4ª ed. Siglo XXI, México, 2002.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Reglamento Interior del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Reglamentación aprobada por la Junta de Gobierno para la integración del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.



Decreto por el que se publica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

Decreto por el que se publica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

Decreto por el que se publica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Decreto por el que se publica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal 2002.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento 2005.

## **HEMEROGRAFÍA**

INI 30 Años Después, Revisión Crítica; Revista México Indígena, ed. INI, México, 1978.

## **DICCIONARIOS**

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Vol. 3. Col. Dictionarios Jurídicos Temáticos. 2ª ed. Oxford University Press, México, 2000.

OSMAÑCZYK, E.J.: Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas; 5ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Pequeño Larousse en Color. Tomo I. México, 1988.

## DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

ABC Político Diccionario Político. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 03 de marzo de 2006). Disponible en Internet: <http://www.pjbonaerense.org.ar/abcpolitico/diccionario/balcanizacion.htm>

Centros Coordinadores. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=50](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=50)

Centros Regionales de información y Documentación (CRID). Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=52](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=52)

Chiapas al día. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.ciepac.org/bulletins/200-300/bolec308.htm>

Consejo Consultivo, Sistema de Consulta y Participación Indígena. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=85](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=85)

Derechos y Cultura Indígenas: ¿Debate jurídico o pelea política? Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.sipaz.org/informes/vol6no2/vol6no2s.htm#ENFOQUE>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 28 de Febrero de 2006). Disponible en Internet: <http://www.rae.es/>

Discurso del Senador José Antonio Aguilar Bodegas sobre la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://www.pri.senado.gob.mx/senadores/senador.asp?senadorID=1&ttemplate=noticias&noticialD=2822&busqueda=undefined](http://www.pri.senado.gob.mx/senadores/senador.asp?senadorID=1&template=noticias&noticialD=2822&busqueda=undefined)

La Caída de la Gran Tenochtitlan. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 28 de Febrero de 2006). Disponible en Internet: [http://es.wikipedia.org/wiki/Conquista\\_de\\_M%C3%A9xico](http://es.wikipedia.org/wiki/Conquista_de_M%C3%A9xico)

Los Pueblos Indígenas de México. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 06 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=3](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=3)

PELAYO, Carmen María. Las Principales Teorías Administrativas y sus Principales Enfoques *Monografías.Com*. [en línea] 2 de agosto de 1999 (consulta 2 de julio de 2005). Disponible en Internet: <http://www.monografias.com/trabajos2/printeoadmin/printeoadmin.shtml>

Población Distribución y Dispersión. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 06 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=168](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=168)

Primera Señal: Cumplimiento de Acuerdos, La Ley Indígena. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 10 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://www.ezln.org/tres\\_senales/primera.htm](http://www.ezln.org/tres_senales/primera.htm)

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. La Situación de los Pueblos Indígenas, ¿Dónde Estamos?. La riqueza que aportan los pueblos indígenas. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 06 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=166](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=166)

Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=9](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=9)

Radiodifusoras Culturales. Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=51](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=51)

Resultados de Proyectos en Regiones indígenas. Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet:

[http://www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=88](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=88)

Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI). Versión Electrónica. [en línea]. (Consulta 12 de Enero de 2006). Disponible en Internet: [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=82](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=82)

## **PÁGINAS WEB**

[www.ccdhu.gob.mx](http://www.ccdhu.gob.mx)

[www.cdi.com.mx](http://www.cdi.com.mx)

[www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

[www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org)

[www.ezln.org](http://www.ezln.org)

[www.monografias.com](http://www.monografias.com)

[www.pjbonaerense.org.ar](http://www.pjbonaerense.org.ar)

[www.pri.senado.gob.mx](http://www.pri.senado.gob.mx)

[www.rae.es](http://www.rae.es)

[www.sipaz.org](http://www.sipaz.org)

## **OTRAS FUENTES**

Índices de Marginación por localidad 2000; México, Consejo Nacional de Población.

## **ANEXO 1**

Indicadores Seleccionados sobre la Población  
Hablante de Lengua Indígena, 1950-2000.

## ANEXO 1

### Indicadores seleccionados sobre la población hablante de lengua indígena, 1950-2000.

Indicador	1950	1960	1970	1990	2000
Población hablante de lengua indígena de 5 y más años	2 447 609	3 030 254	3 111 415	5 282 347	6 044 547
Hombres	1 227 909	1 495 627	1 566 511	2 629 326	2 985 872
Mujeres	1 219 700	1 534 627	1 544 904	2 653 021	3 058 675
Porcentaje de población hablante de lengua indígena "a"	11.2	10.4	7.8	7.6	7.2
Hombres	11.5	10.3	7.9	7.8	7.3
Mujeres	11.0	10.5	7.7	7.5	7.0
Porcentaje de población hablante de lengua indígena bilingüe "b"	67.5	63.5	72.4	83.5	83.1
Hombres	69.5	66.3	77.6	88.3	87.4
Mujeres	65.5	60.9	67.1	78.7	78.8
Porcentaje de población hablante de lengua indígena monolingüe "b"	32.5	36.5	27.6	16.5	16.9
Hombres	30.5	33.7	22.4	11.7	12.6
Mujeres	34.5	39.1	32.9	21.3	21.2

"a" Con respecto a la población total de 5 y más años. Para 1990 y 2000, se excluye a la población que no especificó si habla o no lengua indígena.

"b" Con respecto a la población total de 5 y más años hablante de lengua indígena. Para 1990 y 2000, se excluye a la población que no especificó si habla o no español.

FUENTE: Para 1950: DGE. VII Censo General de Población, 1950. México, D.F., 1953.  
 Para 1960: DGE. VIII Censo General de Población, 1960. México, D.F., 1962.  
 Para 1970: DGE. IX Censo General de Población, 1970. México, D.F., 1972.  
 Para 1990: **INEGI** XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Aguascalientes, Ags., 1992.  
 Para 2000: **INEGI** XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001.