



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

LA CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DEL  
COMPROMISO INTERNACIONAL DE MÉXICO CON EL  
CONVENIO 169 DE LA OIT.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

IRVING MANCHINELLY MOTA

TUTORA:

ROSA ISABEL GAYTÁN GUZMÁN



CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

Agradecimientos:

*A mi mamá por todo el sustento incondicional para que concluyera mis estudios.*

*A mi hermano y mejor amigo por el soporte intelectual que siempre me transmitió.*

*A mis tías por el apoyo moral y económico para seguir estudiando.*

*A mi novia por su cariño y comprensión que me motivaron a dar este último paso de la licenciatura.*

*A mi Tutora de tesis, por sus conocimientos y sobre todo su confianza puesta en mí para que terminara este trabajo.*

*A mis amigos por su compañía y los buenos ratos compartidos.*

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE MÉXICO Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS.....	9
1.1. Aproximaciones Conceptuales .....	9
1.2. Los Derechos Humanos en la política exterior mexicana.....	14
1.3. Observaciones y Recomendaciones al Gobierno Mexicano .....	22
1.4. El quehacer del Gobierno Federal con los pueblos indígenas .....	28
CAPÍTULO II. LA EXPERIENCIA PROFESIONAL EN LA IMPARTICIÓN DE ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN .....	36
2.1. Antecedentes .....	36
2.2. La Administración del Ing. Raúl Arceo Alonzo (junio de 2009 - febrero de 2010) 37	
2.3. La administración del Lic. Jesús King Pérez (febrero de 2010 - agosto 2010)....	41
2.4. La administración del Mtro. José Antonio Díaz García y la Lic. Margarita María Nava Bolaños (diciembre de 2010 - enero 2012).....	42
2.5. La administración de la Etnomusicóloga Xilonen María del Carmen Luna Ruiz (enero 2012 - diciembre 2012) .....	44
CAPÍTULO III. UNA PROPUESTA DE LINEAMIENTOS.....	51
3.1. Alcance de los lineamientos .....	51
3.2. Propuesta de lineamientos .....	54
CONCLUSIONES .....	72
FUENTES DE CONSULTA .....	76
APÉNDICE .....	81

## INTRODUCCIÓN

La política exterior de México a partir de la reconfiguración del orden mundial al fin de la guerra fría y la desintegración del bloque socialista, se ha caracterizado principalmente por una más estrecha relación con los Estados Unidos, y por funcionar como una ventana para mostrar al mundo el mejor perfil de la vida democrática del país, con el fin de construir los acuerdos económicos sociales y políticos en el exterior que respondan a los intereses nacionales. De tal forma resulta relevante que la comunidad internacional pueda observar en México un país comprometido con el respeto a los Derechos Humanos inherentes a la democracia.

En consecuencia, la atención que lleva acabo el Estado Mexicano para resolver los diversos problemas internos, debe ser en apego, entre otras cosas, a los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México es parte, y así, evitar "recomendaciones u observaciones" de organismos internacionales que dificulten el posicionamiento del país en el exterior .

En México como en muchos otros países, la población indígena está inmersa en una variedad de problemas urgentes de resolver. Desde el inicio de la Colonia hasta nuestros días los pueblos indígenas han vivido en circunstancias muy distintas a las del resto de la población, muestra clara de ello es la brecha de desigualdad económica, política y social entre la población indígena y la no indígena. Además sufren marginación, discriminación y violencia que no les han permitido un desarrollo pleno de su cultura y condiciones de vida. La situación de desventaja ha sido una constante, el nivel socioeconómico que caracteriza a este sector de la población da cuenta del gran rezago social.

El Estado Mexicano se ha comprometido ante la comunidad internacional a revertir tal situación, con la adopción de normas y políticas públicas encaminadas al respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Dichas políticas son ejecutadas a

través de las instituciones, por servidores públicos que deben tener la capacidad suficiente para que en el ejercicio de sus funciones ofrezcan una atención diferenciada y con pertinencia cultural, conscientes de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de esta población.

Como consecuencia de todo lo anterior, los pueblos indígenas han reclamado sus derechos en un contexto diferenciado del resto de la población, mismo que se hizo efectivo con el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que constituyó un hecho relevante y expuso a la sociedad internacional la situación real en la que subsistían los pueblos indígenas de México.

Después de varios años de negociación del Gobierno mexicano con el EZLN mediante la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) se logró modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente el Artículo 2° donde se establece que “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”<sup>1</sup>, e incluye también una serie de derechos individuales y colectivos que protegen y promueven la diversidad cultural en México. A partir de ese momento se han armonizado algunas Constituciones de las entidades federativas, leyes federales y locales, entre otros para dar sustento, reglamentar y dar mayor alcance a dicho artículo constitucional<sup>2</sup>.

Asimismo, el compromiso internacional adquirido por México en el marco del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en el año de 1990 no fue suficiente para generar mejores condiciones de vida para la población

---

<sup>1</sup> Congreso de la Unión. *CPEUM, Reforma al Artículo 2°*, DOF, México, 2001

<sup>2</sup> Estados no armonizados: Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California Norte, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas. Estados armonizados: Campeche, Chiapas, Durango, Jalisco, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Morelos, Puebla y Yucatán. Estados con derechos: Chihuahua, Guerrero, Sinaloa, Colima, Estado de México, Michoacán y Tlaxcala. Datos de la Dirección de Derechos Indígenas de la CDI. 2011.

indígena y mostró la necesidad de armonizar la legislación interna con los derechos establecidos en el Convenio.

A pesar de contar ahora con más instrumentos jurídicos para la defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas, ocurren constantes violaciones del Gobierno mexicano derivados del desconocimiento y de la falta de sensibilidad de los servidores públicos que laboran en las instituciones del Estado respecto a los derechos de la población indígena.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es “la institución rectora de las políticas públicas federales para el desarrollo y preservación de los pueblos y comunidades indígenas”<sup>3</sup> en México. Dicha Comisión “tiene como 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”<sup>4</sup>.

Una de las políticas públicas que desarrolla la citada Comisión, es la de capacitar a servidores públicos para sensibilizarlos respecto a la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas que existen en México, a fin de que en el cumplimiento de sus responsabilidades sean capaces de ofrecer una atención diferenciada hacia la población indígena, y se procure a través del reconocimiento de esta diversidad cultural, fortalecer acciones de transversalidad para la construcción de un desarrollo con identidad, erradicando además la exclusión y la discriminación de los indígenas.

Dicha capacitación no cuentan con la reglamentación al interior de la Institución que permita realizar actividades de sensibilización de forma sistematizada, con una metodología y contenidos mínimos. En la actualidad, las actividades se realizan a libre

---

<sup>3</sup> CDI. *Misión institucional de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, [en línea] Ciudad de México, CDI, 09 de noviembre de 2008, Dirección URL: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=4](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4) [Consulta: 10 de noviembre de 2012]

<sup>4</sup> Congreso de la Unión. *Ley de Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Artículo 2º*, DOF, México, 2003

criterio del servidor público responsable del área encargada del desarrollo de la sensibilización, de tal forma que no existe una obligatoriedad respecto a su construcción y ejecución.

Es así, que la hipótesis central de éste trabajo plantea que la elaboración de unos lineamientos que instruyan la realización de actividades de sensibilización a servidores públicos por parte de la institución rectora de políticas públicas en materia indígena, permitirá contar con funcionarios profesionalmente capacitados conscientes de la necesidad de mejorar las condiciones históricamente adversas de la población indígena hacia una vida y existencia digna, y así contribuir en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la OIT y lo establecido en la Constitución.

Por ello es necesario que la institución rectora de la políticas públicas en la materia, tenga perfectamente delineado su quehacer institucional, con un marco normativo completo en el tema de sensibilización a servidores públicos, para que sin importar quien o quienes estén a cargo del área que tiene la responsabilidad de realizar dicha capacitación sobre pueblos indígenas, estén obligados a desarrollar actividades de forma sistemática, con una metodología específica y que a su vez sean dirigidas a funcionarios de sectores prioritarios del gobierno, tales como salud, educación e impartición de justicia entre otros.

Derivado de esta necesidad se elabora el objetivo del presente trabajo el cual consiste en elaborar los lineamientos necesarios que permitan a la institución rectora de políticas públicas en materia indígena (CDI), realizar actividades de sensibilización para servidores públicos de los tres órdenes y niveles de gobierno de forma coherente y sistemática, con el fin de ofrecer una atención a la población indígena en estricto respeto a los derechos consagrados en la Constitución y así coadyuvar en el cumplimiento del Estado Mexicano con las obligaciones establecidas por el Convenio 169 de la OIT.

Asimismo, el trabajo tiene los siguientes objetivos específicos:

- Generar un marco de referencia que fundamente y motive la existencia de lineamientos para la ejecución de actividades de sensibilización.
- Sistematizar la ejecución de la capacitación que imparta la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en la materia.
- Proponer una metodología apropiada y obligatoria para las actividades de capacitación a servidores públicos que realiza la CDI.
- Proponer una temática mínima para las actividades de capacitación que imparta la CDI en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Por último, el presente trabajo consta de tres capítulos, el primero: *Los compromisos internacionales de México y los derechos de los pueblos indígenas*, ubica los conceptos centrales de política exterior, pueblos indígenas, derechos humanos y derechos colectivos, los cuales sirven como marco de referencia necesario para la elaboración de la reglamentación de capacitación y sensibilización de servidores públicos sobre pueblos indígenas. A su vez presenta un breve análisis histórico del vínculo de la política exterior de México con los Derechos Humanos para ubicar las obligaciones contraídas en el Convenio 169 de la OIT. Concluye el Capítulo, con situar a la institución, el marco normativo y las áreas responsables de llevar a cabo actividades de capacitación y sensibilización.

El segundo capítulo: *La experiencia profesional en la impartición de actividades de sensibilización*, reconstruye mi experiencia laboral que obtuve por haber trabajado en área encargada de realizar actividades de sensibilización de la CDI, y expone los motivos por los cuales existe la necesidad de generar dichos lineamientos.

El tercer capítulo y último, concluye en la presentación de los *lineamientos para las actividades de sensibilización a los servidores públicos de dependencias y entidades de la administración pública*, mismos que serán entregados al área correspondiente de la CDI en calidad de propuesta ciudadana para su aplicación.

# CAPÍTULO I. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE MÉXICO Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

## 1.1. Aproximaciones Conceptuales

Para hablar de los derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones internacionales a las que se ha comprometido México como parte de su política exterior es necesario hacer un acercamiento a las definiciones conceptuales correspondientes, para comprender de mejor forma el objetivo del presente trabajo.

El primer término que nos ocupa, es el de política exterior el cual podemos entender de forma general según Arturo Borja Tamayo como “el estudio de las acciones de los Estados que se dirigen hacia el exterior, pero que se originan internamente”<sup>5</sup>. Por su parte Blanca Heredia la define como “el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones con otros estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros”<sup>6</sup>.

Derivado de ambas definiciones podemos decir que la política exterior es un conjunto de acciones que surgen del interior de los estados como una extensión de la política interna dirigida hacia los sujetos y actores del ámbito internacional. No obstante para el caso de México, cada gobierno en turno establece el tipo de acciones que emprenderá hacia el exterior.

“Desde la Revolución hasta principios de los setenta, en congruencia con el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno, la política exterior del Estado mexicano fue

---

<sup>5</sup> Arturo Borja Tamayo, *Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas*, en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997, p. 21

<sup>6</sup> Blanca Heredia, *El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México* en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997, p. 83

en términos generales a diferencia de las grandes potencias capitalistas, una política defensiva, acorde a una realidad y a un modelo de desarrollo que no requería necesariamente de un Estado promotor de los intereses económicos más allá de sus fronteras nacionales”<sup>7</sup>, aunque en esta etapa regularmente se buscó diversificar el comercio para no depender tanto de las exportaciones a Estados Unidos.

“En los primeros lustros posteriores a la segunda guerra mundial, la política exterior tuvo como una de sus prioridades la promoción y defensa del respeto al derecho internacional que se traducía en un objetivo nacional básico para la seguridad del país y el funcionamiento del capitalismo mexicano”<sup>8</sup>. Por lo anterior, “el estudio de la política exterior en México fue caracterizado hasta antes de la década de los setenta por un enfoque jurídico-normativo”<sup>9</sup>.

“Durante la década de los setenta, encontramos un activismo de la política exterior mexicana que marcó un parte aguas frente a la tradicional posición juricista, que fue la etapa de transición hacia una política exterior pragmática la cual introdujo la promoción de intereses económicos”<sup>10</sup>, los cuales condicionaron más tarde en la década de los noventa la promoción de temas como los derechos humanos.

El siguiente concepto es el de *derechos humanos* entendido como “los principios generales de derecho relativo a las facultades, potestades y necesidades básicas de cada ser humano, declaradas, reconocidas o atribuidas por el orden legal, que resaltan de la eminente dignidad de cada ser humano, y constituyen las bases esenciales y necesarias de cualquier organización o sistema político nacional y de comunidad internacional misma. Los derechos humanos incluyen los clásicos derechos civiles y políticos, las libertades públicas tradicionales, los derechos económicos, sociales y culturales que requiere suministrar el Estado con el objeto de satisfacer necesidades

---

<sup>7</sup> Juan Carlos Mendoza Sánchez. *Cien años de política exterior mexicana. Momentos trascendentes 1910-2010*. Editorial Cenzontle, México, 2011, p.19

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Borja. Op. Cit., p.24

<sup>10</sup> Mendoza. Op. Cit., p. 20

humanas en las áreas económica, social y cultural, y los nuevos derechos que han surgido como respuesta de los requerimientos del mundo moderno, especialmente los relativos a los problemas del desarrollo, el ambiente, la paz, la autodeterminación, etc”.<sup>11</sup>

Ahora bien, dichos conceptos en primera instancia suponen una clara diferencia entre los derechos humanos inherentes de cada individuo, frente a la concepción de los derechos colectivos de un pueblo mediante la autodeterminación, que “es el derecho que tiene la población de un país de darse la forma de gobierno que desee dentro de un Estado ya constituido. Asimismo, y en forma trascendental, este principio reconoce el derecho que tienen los pueblos a constituirse en Estados independientes, sin embargo, en la práctica se limita sólo a la descolonización y no se identifica con el derecho de secesión”<sup>12</sup>. Con lo anterior coincide S. James Anaya al argumentar que “los pueblos indígenas han reclamado el reconocimiento de derechos de carácter colectivo, derechos que tienen como beneficiarios a comunidades de raigambre histórica, y no ya a los individuos o a los Estados. Los derechos colectivos suponen además un cuestionamiento de algunos de los elementos claves de la soberanía estatal, especialmente celosa en cuestiones relativas a la organización social y política, cuestiones que supone pertenecientes al ámbito de autoridad estatal. La cuestión se hizo todavía más compleja debido a que los pueblos indígenas han invocado el “el derecho a la autodeterminación” para expresar su voluntad de continuar existiendo como comunidades diferenciadas y libres de opresión aunque en la práctica totalidad de los casos ello no implica que tengan aspiraciones de formar sus propios estados independientes”<sup>13</sup>.

Es importante destacar la definición que adopta la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, en el Programa de Equidad de Género que crea en el año 2008 para los derechos colectivos, al establecer que “son los mecanismos jurídicos destinados a combatir la discriminación hacia los grupos que se encuentran en situación de desventaja frente a otros. Hablar de “derechos colectivos” puede sonar confuso ya que al

---

<sup>11</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. *Diccionario de política internacional*. Porrúa, México, 6ta ed., 2002, p. 307

<sup>12</sup> *Idem* p. 58

<sup>13</sup> Anaya. *Op. Cit.*, pp. 99-100

contraponerse a la noción de derechos individuales, se puede pensar que son reivindicaciones que sólo pueden atribuirse a un grupo. Sin embargo, los derechos colectivos pueden ser otorgados a los miembros individuales de un grupo, o al grupo en conjunto, o a un Estado o provincia dentro del cual el grupo en cuestión constituye la mayoría”<sup>14</sup>.

De tal forma que los derechos colectivos definidos por la SCJN son aplicables en cuanto al combate a la discriminación de una minoría dentro de un Estado, y excluye el tema de autodeterminación de los derechos humanos.

Para comprender mejor cuándo se habla de derechos de los pueblos indígenas debemos tomar en cuenta lo que se entiende por pueblos indígenas, los derechos humanos y el vínculo de éstos con los derechos colectivos.

Para poder acercarnos a una definición de *derechos de los pueblos indígenas* es necesario identificar tres elementos; En primer lugar tenemos que citar lo que el Convenio 169 de la OIT define como *pueblos indígenas* estableciendo que estos “son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ella”<sup>15</sup>. No obstante hace una aclaración respecto al término de pueblos derivado de la controversia que implica en el derecho internacional la relación con la libre determinación y al respecto el Convenio 169 aclara: “la utilización de “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Programa de Equidad de Género*. [en línea] México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección URL: <http://www.equidad.scjn.gob.mx> [Consulta: 16 de noviembre de 2012]

<sup>15</sup> OIT. *Convenio 169 de la OIT SOBRE Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. en CDI. Cuadernos de legislación indígena. CDI, México, 2006, p. 5

<sup>16</sup> Idem p. 6

Así mismo cita S. James Anaya que en “el contexto del derecho e instituciones internacionales, al igual que en los sistemas jurídicos de muchos países, el término indígena, o términos similares como nativo o aborígen, se emplea desde hace ya tiempo para referirse a un sector de la humanidad que comparte una experiencia común de subyugación histórica al colonialismo, o algo similar al colonialismo. En la actualidad, los pueblos indígenas son definidos, y así se identifican a sí mismos, en referencia a identidades anteriores a las invasiones históricas de otros grupos y a las historias que acompañaron a éstas, historias que generaron, y continúan generando, formas de opresión que ponen en peligro su supervivencia cultural y su autodeterminación como pueblos diferenciados”<sup>17</sup>.

La siguiente definición conceptual es la de la obligación internacional del Estado mexicano ante la firma de un tratado internacional de derechos humanos, para lo cual podemos interpretarlo de conformidad a lo que se entiende por el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado en los términos de lo que estipula la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. En este sentido Yoel More Caballero explica que “la autonomía de la voluntad es un principio o regla general de la manifestación del consentimiento del estado en obligarse por un tratado. Este principio se manifiesta respecto a los tratados internacionales en un doble sentido: en la libertad de los estados para celebrar o no un tratado y en la libertad de fijar su procedimiento de celebración y contenido el derecho de tratados se caracteriza aún por el consensualismo o voluntarismo, en tanto el fundamento de creación de derechos y obligaciones internacionales es el libre consentimiento de los estados”<sup>18</sup>.

Para el Estado mexicano dicha obligación es normada en la Fracción X del Artículo 89 y en relación con los párrafos primero y segundo del Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en primer instancia que es facultad de Poder Ejecutivo la celebración de tratados internacionales con la aprobación del Senado.

---

<sup>17</sup> Anaya. Op. Cit. pp. 26-27.

<sup>18</sup> Yoel More Caballero. *La manifestación del consentimiento para obligarse por los tratados internacionales. Problemas Actuales.* en *Internacional law: Revista colombiana de derecho internacional*, junio, número 005, Pontificia Universidad Javariana, Bogotá, Colombia. p. 268

“Así mismo las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la misma Constitución y con los tratados internacionales en busca de la protección más amplia de las personas”<sup>19</sup>.

Por lo tanto podemos afirmar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que México esté adherido, tendrán la misma jerarquía que la Constitución. De tal forma que la obligación en el caso del Estado mexicano sobre el cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos debe ser ineludible.

Por último debemos conocer el concepto de función pública, ya que nos permitirá contextualizar la propuesta de los lineamientos sobre actividades de sensibilización y capacitación a servidores públicos, a los que haré mención en el tercer capítulo. Para María del Carmen Pardo la función pública “es el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno. Este cuerpo de funcionarios con formación o especialización en ciertas tareas resultaría necesario en países modernos que aspiran a incluir y fortalecer esquemas democráticos en el ejercicio del poder”<sup>20</sup>. Precisamente las acciones de capacitación y sensibilización están encaminadas a mejorar dicha especialización para profesionalizar a los servidores públicos que atienden, en el ejercicio de sus funciones, a población indígena, por lo que abonan en el fortalecimiento de las capacidades de la misma función pública.

## **1.2. Los Derechos Humanos en la política exterior mexicana**

“El papel del individuo para el Derecho Internacional desde el final de la Segunda Guerra mundial ha pasado a tener una relevancia especial y podemos hablar de una revolución de los derechos humanos de las personas con origen en las atrocidades cometidas

---

<sup>19</sup> Congreso de la Unión. *CPEUM, Reforma al Artículo 1º*, DOF, México, 2011, p. 1

<sup>20</sup> María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera en México*, en José Luis Mendez, *Servicio Profesional de Carrera*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México 2011, p. 54

durante dicho conflicto”<sup>21</sup>. No obstante los intereses existentes en un mundo bipolar en las décadas siguientes al final de la Guerra, definieron que tipo de derechos humanos son los que se deberían considerar.

“Durante la Guerra Fría, por un lado los países desarrollados occidentales pusieron énfasis en los derechos humanos del individuo, y en particular en los derechos civiles y políticos (*primera generación*). Por el otro, los países socialistas sostuvieron que la labor de la Organización (de Naciones Unidas) no debía orientarse hacia el respeto de los derechos del individuo, y subrayaron la necesidad de concentrarse en los llamados derechos colectivos, especialmente en los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>22</sup> (*segunda generación*).

“Por su parte, los países en desarrollo, incluyendo a México, promovieron la consagración del llamado derechos al desarrollo (*tercera generación*), que tiene como base el interés por reducir la asimetría entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Ello, sin negar la validez e importancia de los derechos civiles y políticos”<sup>23</sup>.

“De tal forma que la expansión del tema de derechos humanos está basada en el interés de los países occidentales en consagrar a la democracia y al liberalismo económico como fórmulas de desarrollo con valor universal y como derechos humanos básicos de la sociedad actual. En este esfuerzo, los países occidentales han contado con el más decidido apoyo de los países en desarrollo (México), que a lo largo de los últimos años (ochentas) han experimentado trascendentales procesos democráticos. En este contexto, la atención se ha concentrado en la situación de los derechos humanos en países en desarrollo sobre los cuales se cuestiona particularmente el carácter democrático de su sistema de gobierno”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Antonio Muñoz Aunión, Carlos Hinojosa Cantú, Alejandro A Saíz Zorrilla. *Introducción al derecho internacional público*, Edit. Porrúa, México 2009, p. 175

<sup>22</sup> Manuel Tello. *Acción de la Organización de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de los Derechos Humanos y la posición de México*, en Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. FCE, México, 1994, p. 417.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Idem*. p. 430

Por esto, “cada país ubica la cuestión de los derechos humanos en el contexto de su política exterior como resultado de su experiencia histórica, de sus intereses y principios, del papel central que tiene el tema en el mundo, con base en prioridades internas, o en fin, por una combinación de estos factores”<sup>25</sup>.

“La política exterior de México, como la de cualquier país débil que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales. Se entiende, en consecuencia, que el fin último de esa política ha sido siempre, en principio la preservación y afirmación de la soberanía nacional”<sup>26</sup>, “no obstante por esa condición de debilidad, México debe diseñar y ejecutar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con Estados Unidos”.<sup>27</sup>

Dicho pragmatismo puede explicar de buena forma los compromisos que México ha suscrito a nivel internacional, sobre todo a partir de la configuración del nuevo orden mundial con la caída del bloque socialista. “Las presiones internacionales sobre el sistema político mexicano se incrementaron en dos frentes: democracia y derechos humanos. México era un cliente frecuente en los informes de derechos humanos de las organizaciones no gubernamentales más importantes. Estas presiones instaron al presidente Carlos Salinas De Gortari a crear la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990”<sup>28</sup>, mismo año en el que México ratifica y promulga en el Diario Oficial de la Federación el Decreto relativo al Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

---

<sup>25</sup> Alejandro Negrín. *Una política exterior de derechos humanos para la Democracia*, El Cotidiano, julio-agosto, vol. 23, número 150, UAM Azcapotzalco, D.F. México p.26.

<sup>26</sup> Gustavo Vega Canovas, Coordinador. *Alcances y Límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional, Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 1976, p.48

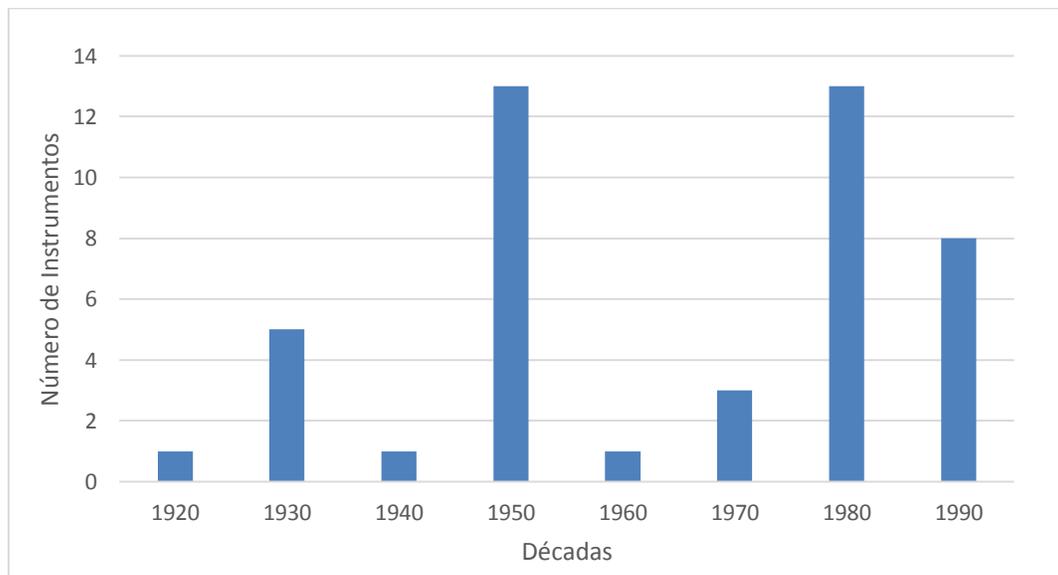
<sup>27</sup> Mario Ojeda. *Alcances y límites de la política exterior de México*, 1976, México, El Colegio de México. p.9

<sup>28</sup> Vega Op. Cit., p. 108.

Históricamente México se ha comprometido con la firma de diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos de acuerdo a lo que acontece en el contexto mundial<sup>29</sup>. Como se puede observar en el *Cuadro I*, México se comprometió con 13 tratados internacionales relativos a los derechos humanos en la década siguiente a la creación de la Organización de las Naciones Unidas y durante las décadas de 1960 y 1970, tan sólo fueron 4 instrumentos jurídicos internacionales en la materia.

No obstante, con la nueva configuración internacional ya antes descrita durante la década de 1980, México se comprometió con el mismo número de instrumentos que en la década de 1950, es decir que en los dos periodos de mayor actividad de nuestra política exterior respecto a los compromisos en materia de Derechos Humanos mediante la firma de tratados, fueron en los momentos donde el contexto internacional cambió.

*Cuadro I*  
*Instrumentos jurídicos internacionales firmados y entrados en vigor por México en materia de Derechos Humanos de 1920 a 1999*



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: Benjamín Ruiz y Ávila Eleazar. *La Política Exterior de México en Materia de Derechos Humanos en:* Fix-Zamudio, Héctor, Coordinador

<sup>29</sup> Cabe señalar que para fines del presente trabajo únicamente contabilizo el número de tratados en materia de derechos humanos para sustentar la hipótesis relativa al contexto internacional y el interés de la política exterior mexicana, por lo que no hago mención de aquellos que no contemplan normatividad relativa a los pueblos indígenas.

A partir de los años noventa del siglo pasado, el tema de los derechos humanos adquirió mayor importancia y visibilidad en la política exterior de México a pesar de que a diferencia de la década anterior no se firmaron el mismo número de tratados en la materia. “La antigua posición nacionalista y defensiva que antepone la protección de la soberanía nacional frente al régimen internacional de los derechos humanos fue dando paso, poco a poco, a la postura internacionalista y colaborativa que caracteriza a la diplomacia mexicana el día de hoy. En los últimos años, México se ha destacado no sólo por manifestar retóricamente su aprecio al régimen internacional de derechos humanos, sino también por realizar contribuciones concretas para fortalecer su entramado institucional”<sup>30</sup>.

“La idea de realizar una contribución a la comunidad internacional para cumplir con los objetivos de la ONU de la comunidad internacional en materia de derechos humanos confluye con el interés de contribuir y consolidar las transformaciones democráticas internas del país”<sup>31</sup>.

“La interacción actual del Gobierno de México en el sistema internacional de los derechos humanos descansa, primero, sobre la base de que un papel activo en los foros internacionales y regionales de derechos humanos fortalece la credibilidad, legitimidad y prestigio del país en su conjunto; por eso constituye un papel central de la política exterior actual”<sup>32</sup>.

Una política exterior de derechos humanos comprometida beneficia al Estado mexicano como actor internacional ya que proyecta hacia el resto del mundo una identidad

---

<sup>30</sup> Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *Los derechos humanos en la política exterior: Una agenda de estado*, en Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores, Editores. *La política exterior de México 2012 – 2018. Diagnóstico y propuestas*. AMEI, 2012, México, D.F. p.75

<sup>31</sup> Negrín. Op. Cit., p. 29

<sup>32</sup> *Ibíd.*

democrática y políticamente liberal. “Dado que hoy en día la sociedad internacional reunida en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identifica a los derechos humanos como puntales de la legitimidad estatal, la diplomacia mexicana en este campo abona al prestigio del país”<sup>33</sup>.

Ahora bien, el deber de garantizar la efectividad de los derechos humanos se ve intensificado en el contexto de los pueblos indígenas y se extiende, más allá de los estados, a la comunidad internacional en su conjunto.

“Con el transcurso del tiempo, y particularmente durante los últimos años, la comunidad internacional ha considerado a los pueblos indígenas como grupos sociales que requieren de una especial atención y a promover conjuntamente sus derechos y su bienestar. Las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo y otras instituciones internacionales han reconocido la necesidad de desarrollar programas especiales para los pueblos indígenas tanto en el ámbito internacional como en el doméstico”<sup>34</sup>.

Para el caso del Estado mexicano, desde la década de los cuarenta se institucionalizó la política pública para la población indígena, con la creación del Instituto Nacional Indigenista en 1948. Esta fue también una respuesta a un compromiso adquirido por México ante diversos países americanos en la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano en 1940<sup>35</sup>. El Instituto Nacional Indigenista se caracterizó por ser un organismo que promovía la integración de los pueblos indígenas al desarrollo del resto de la población no indígena, y con fundamento en su ley de creación<sup>36</sup> se dio a la tarea de realizar cualquier tipo de obras en localidades predominantemente indígenas en los que difícilmente, las demás dependencias de Gobierno llegaban.

---

<sup>33</sup> Saltalamacchia. Op. Cit., p. 76.

<sup>34</sup> Anaya. Op. Cit., p. 245.

<sup>35</sup> III. *Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano, Artículo X Párrafo 1*, III, Ciudad de México, 1940.

<sup>36</sup> Congreso de la Unión. *Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Artículo 2º, Fracción VII*, DOF, México, 1948.

A pesar de existir políticas públicas específicas hacia población indígena durante 53 años, se dio un cambio en la relación del Estado Mexicano con dichos pueblos<sup>37</sup> cuando México ratificó el Convenio 169 de la OIT, que obligó al Poder Legislativo mexicano en 1991 a aprobar las modificaciones al artículo 4° constitucional<sup>38</sup>

“Algunos analistas consideran que esta medida del Estado mexicano respondió a la intención pragmática de la política exterior de México, de ratificar todos los convenios y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos, siempre y cuando ello no implicara un compromiso real. El poder legislativo quizá no previó que hubiera una fuerza política de tal magnitud, como la del EZLN, que le exigiera el cumplimiento del reconocimiento de estos derechos de los pueblos indígenas. El levantamiento armado del 1° de enero de 1994 fue un movimiento social que demandó la actuación por parte del Estado mexicano de las necesidades de los sectores más desposeídos, los indígenas de diferentes culturas que habitan el territorio nacional”<sup>39</sup>.

Con el Convenio 169 de la OIT, México adquirió la obligación de preservar, defender y promover una serie de derechos de los pueblos indígenas, mismos que adquirieron solidez, gracias a las reformas a los Artículos 2° y 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el año 2001 y 2011 respectivamente<sup>40</sup>. Con dichas reformas se establece claramente que “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”<sup>41</sup>, lo que implica una diversidad en la forma en que más de

---

<sup>37</sup> Congreso de la Unión. *CPEUM, Reforma al Artículo 2°*, DOF, México, 2001. P. 2.

<sup>38</sup> Miguel Ángel Sámano R. *Los acuerdos de San Andrés Larranizar en el contexto de la Declaración de los Pueblos Americanos*, en Ordoñez, Cifuentes, José Emilio Rolando Coord. *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, UNAM, México, 2001, p.106

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Cabe señalar que no es un objetivo del presente trabajo analizar la relación e implicaciones jurídicas de dichas reformas con el Convenio 169, sólo se utilizarán como referencia de la importancia de la suscripción del mismo convenio.

<sup>41</sup> Congreso de la Unión. *Op. Cit.* p. 2.

10 millones de personas conciben y expresan su cultura con todos los elementos que la conforman.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes “es el único instrumento jurídico internacional vinculante que aborda específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales”<sup>42</sup>. Existen otros instrumentos jurídicos internacionales que adoptan algunas disposiciones sobre pueblos indígenas dentro de su articulado. Podemos señalar el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes, el Convenio sobre los Derechos del Niño, o el Convenio sobre la Diversidad Biológica entre otros.

Por otro lado, “la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es otro instrumento internacional especializado que México respaldó a lo largo del proceso de negociación desde 1985, votando siempre a favor de la aceptación en las diferentes instancias hasta su adopción por la Asamblea General de la ONU”<sup>43</sup>. No obstante, “una Declaración emanada de un organismo internacional, como es la ONU, es un instrumento de carácter aspiracional, que marca la tendencia hacia donde las Partes que lo suscriben consideran debe orientarse el derecho internacional”<sup>44</sup>. “Si bien la Declaración no es jurídicamente vinculante para los Estados que se adhirieron a su texto, se tiene un compromiso moral con su contenido”<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Fondo Indígena. *Claves para conocer el CONVENIO N° 169 de la OIT*. [en línea] La Paz, Fondo Indígena, 13 de junio de 2008, Dirección URL: [http://www.fondoindigena.org/notiteca\\_nota.shtml?x=16570](http://www.fondoindigena.org/notiteca_nota.shtml?x=16570), [Consulta: 9 de septiembre de 2012]

<sup>43</sup> Introducción de la edición impresa por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México 2008. p.11

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

### 1.3. Observaciones y Recomendaciones al Gobierno Mexicano

Para comprender el origen de las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales al Gobierno mexicano es necesario conocer brevemente los derechos de los pueblos indígenas consagrados en el Convenio 169 de la OIT, de los que emanan las obligaciones de los gobiernos para preservarlos, mismos que se pueden identificar de la siguiente manera:

#### Reconocimiento como pueblos o comunidad indígena

El Gobierno debe considerar a “los pueblos indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”<sup>46</sup>.

Este reconocimiento es el hecho de que los pueblos indígenas ya deben ser tomados en cuenta ante el Estado, tal y como lo expresa el primer párrafo del Artículo 2° de la CPEUM, al señalar que México es una nación pluricultural.

#### Identidad Indígena.

“Se debe considerar a la conciencia de su identidad como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio 169”<sup>47</sup>. La base de este derecho es el principio de autoadscripción, “el cual se entiende como el reconocimiento del sentido de pertenencia a un pueblo que está ligado a la cultura propia de dicho pueblo y al contexto social en el que se hace la declaración”<sup>48</sup> de ser indígena.

---

<sup>46</sup> OIT. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, Artículo 1°*. en CDI. Cuadernos de legislación indígena. CDI, México, 2006.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *La Población Indígena en México*. INEGI, Publicación única. Primera edición, México, 2004, 196 p.p.

Por tal motivo, el Estado tiene el deber de aplicar todo el marco normativo existente sobre pueblos indígenas en el momento que una o varias personas se identifiquen como pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena. Ningún ente o persona tiene el derecho de asignar a algún individuo o grupo a una cultura en específico.

#### Aplicación de sus propios sistemas normativos.

“En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, el gobierno deberá respetar los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”<sup>49</sup>, por ejemplo: si una familia acusa a otra familia del robo de un animal de granja, si así lo desean, pueden dirimir el conflicto ante sus propias autoridades ancestrales, o bien recurrir a la jurisdicción del estado.

#### Preservación de su identidad cultural.

El gobierno deberá asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

“Esta acción deberá incluir medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”<sup>50</sup>.

#### Tenencia de la tierra.

El gobierno deberá tomar las medidas que sean necesarias para establecer y delimitar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión<sup>51</sup>.

#### La consulta y participación.

---

<sup>49</sup> OIT, Op. Cit. p.9.

<sup>50</sup> Idem. p.6.

<sup>51</sup> Idem. p.11.

Se deberá consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Se deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan<sup>52</sup>.

#### Acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces<sup>53</sup>.

#### Inclusión al desarrollo.

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.<sup>54</sup>

Como ya se explicó, la implicación del consentimiento de un Estado para obligarse por un tratado deriva en un vínculo directo con la legislación interna. “Los Estados que han

---

<sup>52</sup> Idem p. 6

<sup>53</sup> Idem p. 9

<sup>54</sup> Idem p. 8

ratificado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, se encuentran sujetos, en virtud de la Constitución de la organización, a la exigencia de presentar informes y de someterse a los mecanismos de supervisión vinculados generalmente a todos los convenios de la OIT. Los informes periódicos que se exigen a los gobiernos sobre la aplicación de los convenios ratificados están sujetos a revisión por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo de la OIT. La Comisión puede solicitar información adicional a los gobiernos, y de hecho a menudo lo hace, en particular si se identifican problemas de aplicación. La Comisión recopila sus observaciones sobre aspectos dignos de interés, que subrayan las deficiencias de la práctica de los estados, y las publica en su informe anual”<sup>55</sup>.

“Un caso particularmente destacado del funcionamiento de este mecanismo es el de México, que fue uno de los primeros estados en ratificar el Convenio 169. Junto con los informes presentados por el Estado mexicano durante los años noventa, la OIT ha recibido un gran número de comunicaciones procedentes de sindicatos y organizaciones indígenas alegando distintos incumplimientos al Convenio. La Comisión de Expertos se refirió asimismo a la controvertida reforma constitucional mexicana de 2001 sobre el artículo 2º, que contó con una fuerte oposición por parte del movimiento indígena mexicano, y demandando al gobierno mexicano que informara sobre los detalles de dicha reforma y de su conformidad con las disposiciones del Convenio 169” <sup>56</sup>.

Los informes presentados por la Comisión de Expertos constituyen una fuente de información de gran utilidad para el gobierno mexicano, ya que permite ubicar problemas de suma importancia que ha detectado dicho organismo internacional respecto al cumplimiento de sus compromisos sobre la atención a los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>55</sup> Anaya. Op. Cit., pp. 302-303

<sup>56</sup> *Ibidem*.

En el siguiente cuadro pueden identificarse las instituciones involucradas en las observaciones que ha realizado la Comisión en los últimos seis años (2007-2012).

*Cuadro II*

*Instituciones involucradas en las observaciones al Gobierno de México por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT relativas al cumplimiento del Convenio Núm. 169*

<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS POR AÑO</b>		
<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Mexicano del Seguro Social</li> <li>• Secretaria de Salud</li> <li>• Secretaria de Comunicaciones y Transportes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior Agrario</li> <li>• Secretaria de la Reforma Agraria</li> <li>• Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior Agrario</li> <li>• Secretaria de la Reforma Agraria</li> <li>• Tribunales Agrarios</li> </ul>
<b>2008</b>	<b>2010</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Mexicano del Seguro Social</li> <li>• Secretaria de Salud</li> <li>• Secretaria de Energía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior Agrario</li> <li>• Tribunales Agrarios</li> <li>• Instituto Mexicano del Seguro Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría Agraria</li> <li>• Instituto Mexicano del Seguro Social</li> <li>• Secretaria de Comunicaciones y Transportes</li> <li>• Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2012 (no se realizaron observaciones relativas al Convenio 169 en 2011)

Como podemos observar, los organismos que abordan temas agrarios son los que han causado mayor “conflicto” ya que hay cuatro instituciones de este sector que han estado presentes en por lo menos alguno de tres Informes de la Comisión de Expertos. Como muestra de la recurrente problemática de la tierra es una de las observaciones realizadas de la Comisión en la que señala<sup>57</sup>:

**(...)La Comisión subraya una vez más la obligación** del Gobierno de reconocer a los pueblos interesados los derechos a las tierras que tradicionalmente ocupan y a las que hayan tenido tradicionalmente acceso de conformidad con el artículo 14 del Convenio.

De igual forma, los servicios de salud en México presentan graves deficiencias en el respeto a los derechos los pueblos indígenas. Únicamente en 2009 no hubo observaciones al respecto, pero basta citar un caso para tener una idea de la magnitud del problema<sup>58</sup>.

(...) surgen denuncias, investigaciones, observaciones y recomendaciones relativas a casos en los que miembros del personal de instituciones de salud pública, tanto estatales como federales, habrían realizado vasectomías a hombres indígenas o colocado dispositivos intrauterinos a mujeres indígenas como método de control natal, sin su consentimiento libre, informado y compartido, en los estados de Guerrero y Oaxaca. Asimismo tomó nota del informe de un estudio local específico en el que se alega la precariedad del sistema de salud de las comunidades indígenas; el trato inhumano y discriminatorio brindado a los indígenas en los centros de atención a la salud, y la práctica de la contracepción forzada de mujeres por medio del ligamiento de trompas sin su consentimiento.

En el mismo periodo 2007-2012, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a presentado seis recomendaciones relativas a casos identificados de comunidades

---

<sup>57</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 101.<sup>a</sup> reunión, 2012, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2012, p.1046.

<sup>58</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión, 2008, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2008, p.758.

indígenas, aunque cabe señalar la posibilidad de que existía un mayor número de casos en los que se hayan violado los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo a las localidades indígenas registradas por la CDI<sup>59</sup>, pero que al momento de realizar la denuncia, la comunidad agraviada no se identificó como indígena.

Estas recomendaciones de la CNDH fueron presentadas a los Gobiernos estatales de Guerrero y Oaxaca y a la Secretaría de la Defensa Nacional, principalmente.

#### **1.4. El quehacer del Gobierno Federal con los pueblos indígenas**

Con la reforma al Artículo 1° de la CPEUM, los tratados internacionales en materia de derechos humanos se sitúan en el mismo rango que la Constitución, por lo que las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas deben ser interpretadas de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. En consecuencia, la observancia de las obligaciones antes descritas por parte de las instituciones encargadas de administrar los asuntos que inciden en la población indígena, son un deber ineludible.

Aunque hay un debate sobre el alcance de la Reforma de 2001 al Artículo 2° Constitucional a las demandas del movimiento del EZLN, -que no es tema de interés para los fines del trabajo-, lo cierto es que ya se reconoce claramente por parte del Estado y de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, la existencia de una diversidad cultural en México, y que a raíz de esto se rediseñó el quehacer del gobierno mexicano con los pueblos indígenas.

“Hasta entonces (2001) se tenía una sola institución, el INI, que por más de 50 años había asumido la enorme responsabilidad de mejorar las condiciones de vida de los pueblos

---

<sup>59</sup>CDI, *Localidades Indígenas 2010, Base de Datos en EXCEL*, Unidad de Planeación de la CDI, México, 2012.

indígenas. El trabajo de la institución se había distinguido por su carácter supletorio de tareas que otras dependencias no cumplían en las poblaciones indígenas”<sup>60</sup>.

“Este enfoque de suplencia y limitaciones presupuestales condujeron a lo previsible: la insuficiencia de capacidades y recursos para satisfacer las necesidades de una población con elevado crecimiento demográfico, como la indígena. Había que reformar al INI para que tuviera la capacidad de coordinar su trabajo con el de muchos otros organismos públicos federales, estatales y municipales para que cumplieran sus funciones a favor de ese sector”<sup>61</sup>.

La transformación del Instituto Nacional Indigenista a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se cristalizó en el año 2003, y junto con la reforma Constitucional de 2001, comenzó formalmente el viraje del enfoque con el que el Estado mexicano atendía a la población indígena.

En consecuencia, se adecuó la estrategia del ejercicio del gasto gubernamental para la atención de la población indígena, como se muestra en el Cuadro II, los último tres años del INI se le asignó un presupuesto aproximado de 5,108 millones de pesos a diferencia de los primeros tres años de la CDI con un presupuesto aproximado de 13,744 millones de pesos. Asimismo se puede observar la distribución de los recursos para el desarrollo integral de los pueblos indígenas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, en el cual existen 84 programas y proyectos que tienen la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones que señala el artículo 2º, apartado B, fracciones I a IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>62</sup>.

---

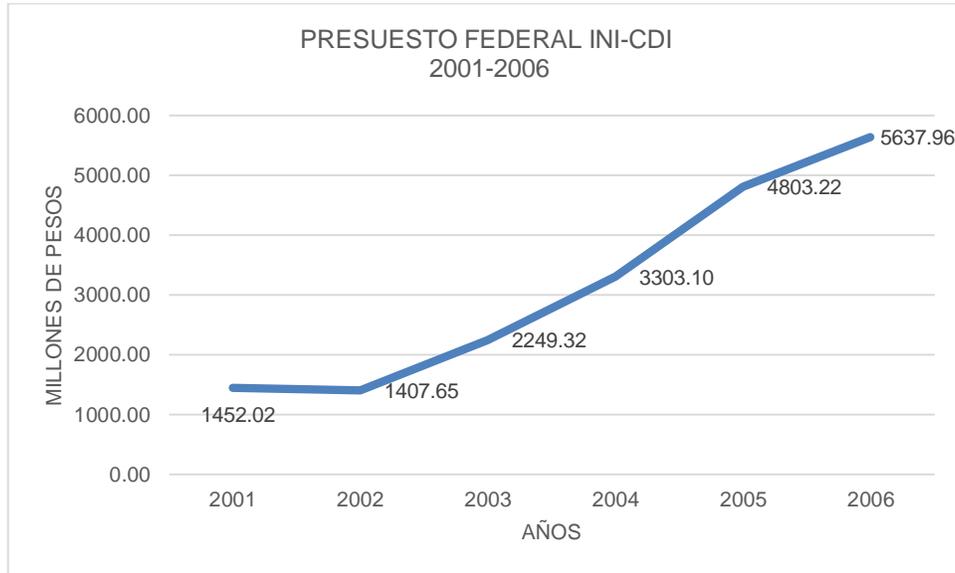
<sup>60</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Una nueva relación con los pueblos indígenas, Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006*. CDI, México, 2006 p.37.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Véase Anexo 7 del *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Diciembre de 2011.

### Cuadro III

#### Presupuesto federal en el periodo de transformación INI-CDI, 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Una nueva relación con los pueblos indígenas, Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006*. CDI, México, 2006.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, se crearán dependencias de la Administración Pública Centralizada<sup>63</sup>. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es precisamente la institución rectora de las políticas públicas en materia indígena y que tiene el encargo de asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos indígenas, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones<sup>64</sup>, tal y como lo establece el Convenio 169 de la OIT.

“La CDI fue creada el 21 de mayo de 2003, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio

<sup>63</sup> Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 2°*, DOF, México, 2013.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo entre otras atribuciones, la instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto de la Administración Pública Federal, así como para la evaluación de los programas y acciones de gobierno y de la capacitación de servidores públicos federales, estatales y municipales para mejorar la atención a la población indígena”<sup>65</sup>.

“Al ser una instancia de consulta y 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; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas y de concertación con los sectores social y privado, la CDI utiliza los programas y su presupuesto para construir una acción convergente y articulada para contribuir tanto al desarrollo integral de la población indígena, como a hacer efectiva la promoción y vigencia de los derechos indígenas garantizados en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>66</sup> y de los plasmados en los tratados internacionales suscritos por México.

Una de las funciones establecidas en la Ley de la CDI, es la de 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<sup>67</sup>. Esto responde al vínculo que debe tener la CDI con toda la Administración Pública Federal para que los servidores públicos sean sensibles al tema de los pueblos y comunidades indígenas y se dirijan en estricto apego a los derechos consagrados en la CPEUM y en el Convenio 169 de la OIT, en especial aquellos servidores que en el ejercicio de sus funciones incidan directa o indirectamente con esta población.

---

<sup>65</sup> CDI. *¿Quiénes somos?*, [en línea] Ciudad de México, CDI, 09 de noviembre de 2008, Dirección URL: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=4](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4) [Consulta: 12 de noviembre de 2012]

<sup>66</sup> *Ibíd.*

<sup>67</sup> Congreso de la Unión. *Ley de Creación de la CDI*, Op. Cit. p. 4

De tal forma que bajo el marco del quehacer gubernamental que se ha descrito llegamos al punto central a que se refiere éste trabajo, la capacitación y sensibilización de los servidores públicos sobre pueblos indígenas.

Cabe señalar que existen antecedentes sobre el tema. En la resolución 2001/57, que estableció el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, la Comisión de Derechos Humanos (de la Organización de Naciones Unidas) alentó a todos los Gobiernos a que consideraran la posibilidad de invitar al Relator Especial a visitar a fin de que pudiera desempeñar con eficacia su mandato<sup>68</sup>.

El Gobierno de México, país de origen del Relator Especial, fue el primero en extenderle una invitación para llevar a cabo una visita. Atendiendo las peticiones de las comunidades, al interés del Gobierno y la respuesta afirmativa de los órganos técnicos de las Naciones Unidas respecto de la compatibilidad para aceptar tal invitación, visitó México del 1 al 18 de junio de 2003<sup>69</sup>.

El Relator Especial presentó el informe de su visita, en el que recomienda en resumen, que el Gobierno de México “preste atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas, que se revise a fondo el sistema de justicia indígena, que se desarrolle una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas y con especial atención a los migrantes, los desplazados, las mujeres y los niños, y que se revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos”<sup>70</sup>.

Dicho informe presenta 41 recomendaciones al respecto, de la que destaca la siguiente<sup>71</sup>:

---

<sup>68</sup> Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 23 de diciembre de 2003, p.4

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Idem* p. 2

<sup>71</sup> *Idem* p. 20

*“71. Deberá capacitarse a funcionarios federales y estatales (en materia laboral, agraria, judicial etc.), a los organismos del sistema nacional de ombudsman y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación del Convenio 169”.*

A raíz del Informe, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., presenta un Diagnóstico de capacitación a funcionarios federales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2005, cuyo objetivo “es realizar un análisis sobre la capacitación a servidores públicos federales del ámbito de procuración de justicia en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, identificando buenas prácticas y experiencias exitosas, así como las áreas de oportunidad para desarrollar una propuesta de modelo base de capacitación dirigida a introducir la perspectiva de derechos humanos en la atención que reciben las y los indígenas”<sup>72</sup>.

A pesar de que dicho Diagnóstico representa un modelo importante para la capacitación de funcionarios sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, esta acotado principalmente para las dependencias encargadas de la procuración de justicia. Además, en la práctica, como veremos en el siguiente capítulo, es necesario que dicho Diagnóstico estuviera acompañado por instrumentos regulatorios oficiales de las propias instituciones para darle un carácter de obligatoriedad a la propuesta de capacitación y tuviera un impacto sustantivo en la administración pública federal.

Muestra de lo anterior, es el “Acuerdo sobre la Implementación de un Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal” de la Subcomisión de Derechos Indígenas de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos que preside la Secretaría de Gobernación, en el que se aprueba el documento de “contenidos mínimos para realizar actividades de sensibilización en materia indígena para servidores públicos

---

<sup>72</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C., *Diagnóstico de Capacitación a Funcionarios Federales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas*, AMDH, México, 2005. p. 6

de la Administración Pública Federal”<sup>73</sup> en diciembre de 2010, además de solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la impartición de cursos de sensibilización a los servidores públicos con la temática mínima en materia indígena para que se reconozca la diversidad cultural existente en el país y se eliminen o erradiquen los actos de discriminación hacia la población indígena desde una perspectiva de atención diferenciada<sup>74</sup>. Dicho documento *per se*, es un paso más de la necesidad de crear instrumentos jurídicamente vinculantes para las instituciones, ya que diagnósticos como el de la AMDH normalmente terminan archivados cuando solo hay un acercamiento de buenas voluntades con la autoridades correspondientes.

Finalmente, en 2009 se crea el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 el cual tiene la misión de “lograr que todas las dependencias de la Administración Pública Federal actúen con equidad, pertinencia cultural y calidad, para alcanzar el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas”<sup>75</sup>. El Programa desarrolla líneas de acción que definen la actuación de las dependencias y entidades federales que de manera transversal contribuyen al desarrollo de los pueblos indígenas<sup>76</sup>. En cuanto al tema de capacitación a servidores públicos se establecen las siguientes:

- Dar capacitación, presencial y en línea, a las servidoras y los servidores públicos para que conozcan la diversidad cultural, promuevan un trato no discriminatorio y atiendan, con respeto y pertinencia cultural, a la población indígena.
- Promover la capacitación y sensibilización del personal médico para que proporcione un trato digno y no discriminatorio a los pacientes indígenas con respeto a sus culturas.

---

<sup>73</sup> La elaboración del primer borrador del documento de contenidos mínimos para realizar actividades de sensibilización en materia indígena para servidores públicos de la Administración Pública Federal, fue realizada por un servidor en junio de 2010 y presentada ante la de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

<sup>74</sup> Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, *Acuerdo sobre la Implementación de un Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, Secretaría de Gobernación, México, Diciembre 2010.

<sup>75</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012 [texto] : Plan Nacional de Desarrollo / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. – México : CDI, 2010.

<sup>76</sup> Idem. pp. 7, 69, 73 y 77

- Promover la capacitación del personal del Sector Salud en el modelo Intercultural de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas.
- Promover que las instancias de impartición de justicia brinden un trato justo, equitativo, no discriminatorio y respetuoso de los derechos humanos de los indígenas

De tal forma que la capacitación resulta indispensable para que las instituciones operen con funcionarios conscientes de la composición pluricultural que debe tener México y que a través de esto, la política pública aplicada responda a las problemáticas de la sociedad y a las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT.

El área encargada de realizar actividades de inducción y sensibilización a los servidores públicos sobre pueblos indígenas de conformidad con el Estatuto Orgánico y el Manual de Organización de la CDI vigentes, es la Dirección General de Concertación, cuya atribución principal es la de realizar convenios de colaboración con instituciones de la administración pública federal, estatal o municipal, con la finalidad transferir recursos financieros para fortalecer los programas de gobierno que inciden en población indígena a través de convenios de colaboración, concertación y coordinación. Fue en ésta Dirección en la que un servidor trabajó de junio 2009 a junio de 2012.

## CAPÍTULO II. LA EXPERIENCIA PROFESIONAL EN LA IMPARTICIÓN DE ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN

### 2.1. Antecedentes

La finalidad del capítulo es narrar la experiencia en el campo laboral obtenida en la Dirección de Concertación de la CDI como evidencia de la necesidad de establecer la reglamentación necesaria y criterios mejor estructurados en la implementación de actividades de sensibilización a servidores públicos sobre pueblos indígenas, y de ésta forma justificar la propuesta que se muestra en el último capítulo del presente trabajo. Dicha experiencia se realizó el periodo 2009-2012, y considero necesario revisar los resultados de los años 2007 y 2008, para abarcar el mismo espacio temporal de las recomendaciones y observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos anteriormente expuestas.

Los resultados obtenidos para el año 2007 de la instrumentación de actividades de sensibilización fueron reportados, sin especificar a qué instituciones pertenecen los funcionarios capacitados, de la siguiente forma<sup>77</sup>:

“En cuanto a la instrumentación de acciones de sensibilización, se realizaron cursos, talleres, seminarios, entre otros, dirigidos a 858 servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de incorporar la visión indígena en los diferentes programas y proyectos de su ámbito de atención, permitiendo discutir y acordar políticas públicas en favor de la población indígena, garantizando y facilitando su acceso, con respeto a sus derechos, culturas y costumbres”.

Para el siguiente año, el informe respectivo fue un poco más detallado, reportando haber sensibilizado a un total de 942 de los cuales 590 son servidores públicos de la Procuraduría Agraria (PA), Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión

---

<sup>77</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe de autoevaluación correspondiente al ejercicio fiscal de 2007*, CDI, México, 2008 p.24

Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). No se especifica a que Institución pertenecen las 352 personas restantes a quienes se capacitó.

## **2.2. La Administración del Ing. Raúl Arceo Alonzo (junio de 2009 - febrero de 2010)**

Cuando ingresé a la Dirección General de Concertación de la CDI (antes del 26 de julio de 2010 denominada Dirección General de Enlace con la Administración Pública) como Jefe de Departamento<sup>78</sup> en junio de 2009, me di a la tarea de revisar cuáles iban a ser las funciones que desempeñaría de conformidad con la normatividad existente para dicha plaza. Mis jefes inmediatos me indicaron que solamente existía el Estatuto Orgánico, mismo que establecía funciones propias para la Dirección General, lo que implicaba cierta incertidumbre.

A pesar de esta situación, el jefe inmediato (Subdirector de Fortalecimiento de Capacidades) me explicó la labor que realizaban desde el año 2008 en cuanto a las actividades de sensibilización y por dónde debía dirigirse mi trabajo en esa área. Me quedó muy claro desde el inicio que la “creatividad y voluntad” de los “jefes” iba a ser el elemento directivo de las actividades de capacitación a servidores públicos que institucionalmente emprendiera la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La primera gran pregunta que me vino a la mente fue: ¿Qué son las actividades de sensibilización?, la respuesta del jefe inmediato fue algo confusa, misma que me leyó de un trabajo que había realizado:

La sensibilización es la forma o el medio que va al encuentro del otro, que supone el acercamiento a una realidad distinta y a referentes y parámetros culturales que, en ocasiones difieren en gran medida de lo que la población mexicana no indígena considera como habitual y común, se propone que la manera en la cual se realice

---

<sup>78</sup> Plaza Eventual de nivel homólogo a Jefe de Departamento de conformidad al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

esta sensibilización sea a través de encuentros en los que se establezca un diálogo generador de comprensión y entendimiento de pautas culturales distintas.

Estos encuentros que se podrán realizar a través de Talleres de Reflexión Participativa, que se consideran y valoran como la base para hacer posible este acercamiento social que lleve a tomar conciencia de que las comunidades indígenas pertenecen a diversas culturas que debe ser valoradas, respetando sus derechos, usos y costumbres.

Estas actividades estarán orientadas en un primer momento al personal federal de oficinas centrales de las dependencias y entidades vinculadas con la atención a los pueblos indígenas y posteriormente, al personal destacado en las entidades federativas y en las regiones o municipios<sup>79</sup>.

A pesar de que se hicieron esfuerzos destacados por establecer “guías orientadoras” para la realización de actividades de sensibilización, nunca se consolidaron en documentos formales y debidamente registrados para que se aplicaran de manera sistemática.

La administración de la Dirección General de Concertación a cargo del Ing. Raúl Arceo Alonzo, se caracterizó por ser pragmática en el sentido de que solamente deberíamos realizar actividades de sensibilización con servidores públicos de las instituciones federales con las que se tiene algún convenio de colaboración y a su vez con instituciones que tuvieran los recursos necesarios para financiar las actividades de capacitación. Si bien era lógico que los funcionarios que ejecutaran los recursos financieros transferidos por la CDI fueran los principales candidatos a recibir algún tipo de capacitación sobre el tema de pueblos indígenas, en la práctica fue más fácil organizar actividades de sensibilización con servidores públicos de instituciones en las que trabajaban altos funcionarios pertenecientes a las redes sociales informales del Director General de

---

<sup>79</sup> Roberto Cueva Hernández. *Estudio sobre acciones de sensibilización de las Delegaciones de la CDI*, México 2007, Documento No Oficial.

Concertación, como lo eran los titulares de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Para los trabajos realizados con la Procuraduría Agraria (PA) si existió una necesidad de responder a la Recomendación No. 56/2007 hecha por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde se instruyó al Procurador Agrario y al Director en Jefe del Registro Agrario Nacional, “que dispongan de lo necesario para llevar a cabo cursos de capacitación para los servidores públicos adscritos a sus delegaciones y residencias, respecto a las funciones que tienen encomendadas en la legislación vigente en materia agraria, especialmente respecto a la orientación y asesoría que deben proporcionar a los sujetos agrarios en la elaboración y registro de los Reglamentos Internos que los ejidos emitan con el propósito de regular diversos derechos y obligaciones, vigilando que en éstos se erradique cualquier disposición discriminatoria que atente en contra de los derechos humanos en general y de las mujeres y menores indígenas en particular”<sup>80</sup>.

Asimismo se realizaron actividades de sensibilización en la Delegaciones Estatales de la CDI. El mecanismo de este trabajo consistía en reunir a los encargados de realizar actividades de sensibilización en dichas Delegaciones para definir los criterios con los cuales ellos podían presentar proyectos para que fueran autorizados y financiados por la Dirección General de Concertación. De tal forma que al término del ejercicio fiscal del 2009, se habían llevado a cabo 39 eventos en las delegaciones de: San Luis Potosí, Chihuahua, Veracruz, Durango, Morelos, Baja California, Campeche, Área Metropolitana, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora con una cobertura aproximada de 1,556 servidores públicos de diversas instituciones federales y locales<sup>81</sup>.

Los contenidos temáticos fueron determinados libremente por quienes eran los encargados de impartir los talleres. Para el caso de los talleres realizados directamente por la DGC, se optó por la metodología de la reflexión participativa, dándole importancia

---

<sup>80</sup> RECOMENDACIÓN No. 56/2007, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2007

<sup>81</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe de autoevaluación correspondiente al ejercicio fiscal de 2009*, CDI, México, 2010 p.38

al intercambio de conocimientos y experiencia sobre el tema entre los ponentes o facilitadores y los servidores públicos capacitados.

Se impartieron en cada taller tres temas: diversidad cultural, indicadores socioeconómicos de la población indígena y los derechos de los pueblos indígenas, aparte de una introducción en la que se explicaba qué es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y sus funciones.

Los facilitadores de cada tema fueron servidores públicos de la misma Comisión del área de planeación y consulta en donde los antropólogos se encargaban de impartir lo relativo a la diversidad cultural, los economistas y matemáticos lo relativo a los indicadores socioeconómicos y los abogados lo propio con los derechos de los pueblos indígenas.

Para el año 2009 no se contaba con la reforma al Artículo 1° de la CPEUM, por lo que no era fácil establecer puntos claros en cuanto a la relevancia de los derechos de los pueblos indígenas en el marco nacional e internacional.

Por lo que hace al tema de diversidad cultural, la exposición se centraba en el entendimiento de la cosmovisión de los pueblos indígenas y los elementos que conforman al concepto de cultura.

Los indicadores socioeconómicos mostraban la realidad cuantitativa y cualitativa de la situación de los pueblos indígenas en contraste con el resto de la población no indígena.

Uno de los proyectos que tuvieron alta demanda fue el Diplomado a distancia para servidores públicos sobre diversidad cultural, políticas públicas y derechos de los pueblos originarios, desarrollado por la Coordinación del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Los resultados de la primera generación no fueron los esperados ya que se obtuvo un índice muy bajo de aprobación, al acreditar tan solo 30 servidores públicos de 120 inscritos. A pesar de este resultado se

decidió continuar con el proyecto para realizar una nueva promoción del diplomado en el siguiente año, atendiendo las áreas de oportunidad que se detectaron.

### **2.3. La administración del Lic. Jesús King Pérez (febrero de 2010 - agosto 2010)**

Una de las primeras acciones del Lic. Jesús King Pérez, fue cuestionar lo forma en que se operaba el financiamiento de los talleres de sensibilización por lo que tomó la decisión de no realizar actividades de sensibilización a los servidores públicos justificado en la ausencia de lineamientos específicos que pudieran dar el fundamento jurídico necesario para el ejercicio de los recursos financieros en la realización de actividades de sensibilización. No obstante como ya se desarrolló en el capítulo I, existe toda una normatividad que instruye al Gobierno Federal, llevar a cabo actividades de sensibilización por lo que resultaría una falta mayor no atender leyes superiores a la de un lineamiento interno tan solo por justificar el gasto de operación.

A pesar de la decisión de suspender la realización de dichas actividades de sensibilización hasta que no se establecieron los lineamientos correspondientes, se realizaron 4 talleres para servidores públicos de los sectores agrario y medio ambiente, con lo que se capacitaron a 120 personas. También se llevaron a cabo 3 foros para 250 funcionarios del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA).

Se continuó con el proyecto del diplomado a distancia de la UAM-X e incluso ésta fue ampliado (aunque la decisión fue de la administración anterior) en cuanto al número de inscritos pasando de 120 en 2009 a 200 en 2010. El resultado fue considerablemente mejor que la experiencia del proyecto piloto ya que 113 funcionarios terminaron dicho diplomado<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe de autoevaluación correspondiente al ejercicio fiscal de 2010*, CDI, México, 2011 p.78

En 2009 se capacitó a 1556 servidores públicos y en 2010 esta cifra fue de 1073, lo que significa una reducción de 31%. Ello es muestra del impacto de la decisión del Director General de Concertación respecto a suspender estas actividades.

Derivado de estos resultados, y la presunta vinculación del Lic. Jesús King Pérez en el “uso ineficiente de recursos para la compra de vacunas AH1N1”<sup>83</sup>, fueron probables causas de la separación laboral de dicho funcionario y otros dos implicados, en el mes de septiembre de 2010. Esto dio inicio a una nueva administración.

#### **2.4. La administración del Mtro. José Antonio Díaz García y la Lic. Margarita María Nava Bolaños (diciembre de 2010 - enero 2012)**

En esta etapa fueron dos funcionarios los que estuvieron a cargo de la Dirección General de Concertación. El primero de ellos ingresó en el último bimestre del 2010, por lo que no tuvo la oportunidad de realizar cambios sustantivos en cuanto a las actividades de sensibilización, solo realizó bajo su cargo la clausura y entrega de reconocimientos del Diplomado a distancia.

La situación de inactividad cambió con la llegada de la Lic. Margarita María Nava Bolaños, ya que se impulsaron de nueva cuenta las actividades de sensibilización para servidores públicos. Aunque no se alcanzó la meta del 2009 durante esta administración, se realizaron trabajos con servidores públicos de instituciones que justificadamente necesitaron de llevar a cabo procesos de capacitación.

El primer caso fueron las actividades que se realizaron con los funcionarios de mando de la Cuarta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el objetivo de dar un panorama general sobre los derechos de los pueblos indígenas a los servidores públicos de reciente ingreso a la Visitaduría de la Comisión y fortalecer los conocimientos del personal que ya tenía cierta antigüedad trabajando en la protección, observancia,

---

<sup>83</sup> Roberto Garduño. *Erogan \$69 millones en vacunas no aplicadas a miles de niños pobres*. La Jornada, Política, Domingo 26 de febrero de 2012, p. 2

promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano<sup>84</sup>.

El siguiente trabajo significativo fue el realizado con el Instituto Nacional de Migración, al cubrir las delegaciones regionales del Instituto en el sureste del país. En total se sensibilizaron 544 agentes migratorios, integrantes del Grupo Beta y personal administrativo. Dicha cobertura atendió a la necesidad de mejorar el ejercicio de las funciones de los servidores públicos encargados de la gestión migratoria del país, derivado de constantes violaciones a los derechos humanos de los indígenas migrantes provenientes, en la mayoría de los casos, de los países centroamericanos. En otros casos desafortunadamente se violaban los derechos de los propios connacionales indígenas al suponer que eran migrantes de esos mismo países.

Este trabajo fue fundamental para ayudar en la modernización de la gestión migratoria del país, cuestión que comprendió perfectamente la administración de la Lic. Nava Bolaños.

En suma para el año 2011, se realizaron 25 actividades interinstitucionales que atendieron alrededor de 789 servidores en todo el país, complementando el trabajo con la Procuraduría Agraria (PA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)<sup>85</sup>;

Finalmente, respecto a la tercera promoción del Diplomado “Diversidad Cultural, Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Originarios”, impartido por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, el mismo fue acreditado por 76 servidores públicos de 46 distintas Instituciones de los tres niveles de Gobierno<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Atribuciones*, [en línea] México, CNDH Dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/Atribuciones> [Consulta: 23 de julio de 2012]

<sup>85</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe de autoevaluación correspondiente al ejercicio fiscal de 2011*, CDI, México, 2012 p.80

<sup>86</sup> *Ibidem*.

Durante esta administración mi departamento realizó la primera propuesta de lineamientos para la “Inducción y sensibilización a los servidores públicos de Dependencias y Entidades de la Administración Pública sobre pueblos indígenas” emanados de la necesidad de fortalecer la obligación del Gobierno Federal para capacitar a los servidores públicos de los distintos órdenes y niveles de Gobierno a través de la institución rectora de la políticas públicas sobre pueblos indígenas, la CDI. Con ello se pretendía mejorar la “rendición de cuentas” del Estado mexicano ante las obligaciones contraídas por la propia adhesión al Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, en enero de 2012, se registró un cambio de encargado de la Dirección General de Concertación y nuevas prioridades y enfoques fueron impuestos al trabajo de la misma.

## **2.5. La administración de la Etnomusicóloga Xilonen María del Carmen Luna Ruiz (enero 2012 - diciembre 2012)**

Finalmente para el año 2012, llegó al encargo de la DGC, la Etnomusicóloga Xilonen María del Carmen Luna Ruiz quien desde su perspectiva modificó el trabajo que todavía no terminaba de consolidarse.

A la entrada de ésta administración, propuse que se continuara con el trabajo que se venía realizando con la Procuraduría Agraria, iniciar una segunda etapa con el Instituto Nacional de Migración e intentar concertar con el sector salud de la administración pública federal algunas acciones de sensibilización, tomando en cuenta el año electoral y derivado de él, el cambio de la administración del Poder Ejecutivo a partir del primero de diciembre de éste año. La intención era trabajar con servidores públicos que tendrían menor posibilidad de ser cambiados de institución, ya que un doctor o enfermera difícilmente va a dejar de ejercer su profesión a pesar de los cambios burocráticos, así como los agentes migratorios, en cuya capacitación y formación se invierte mucho tiempo y dinero.

A pesar de dicha propuesta se decidió trabajar, por lo menos hasta antes de mi salida de la Comisión, únicamente con la Procuraduría Agraria de manera como se había realizado en los años anteriores y financiar unos proyectos que la Secretaría de Salud venía realizando desde el 2006, denominados Encuentros de Enriquecimientos Mutuo. Dichos encuentros pretendían Fortalecer los servicios de salud dirigidos a la población indígena incorporando a la red de salud los aportes del Modelo de Medicina y Partería Tradicional. Se buscaba también contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la medicina tradicional aprovechando los recursos y potencialidades de los servicios del Sector de Salud y promover un modelo de atención a los pueblos indígenas para incidir en la disminución del índice de muerte materna.<sup>87</sup>

De tal forma que sólo se decidió darle continuidad a dos proyectos que ya se venían realizando, aunque uno de ellos no es propio de la CDI. Asimismo, se desviaron las actividades de sensibilización hacia la población indígena y no a los servidores públicos como lo establece la Ley de la CDI y su Estatuto Orgánico respecto a las funciones de la Dirección General de Concertación, al realizar algunos “talleres” por personas que serían beneficiarias del programa “Tu casa” del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y duplicando funciones con otras áreas de la CDI encargadas del fortalecimiento de capacidades de la población indígena.

Se aprovechó la ambigüedad de la Fracción II del Artículo 21 del Estatuto Orgánico de la CDI<sup>88</sup> en referencia a las atribuciones de la Dirección General de Concertación de conformidad con el tercer párrafo del Artículo 22 del mismo Estatuto<sup>89</sup>, al “apoyar programas” indistintamente y sin criterios sólidos, y sin tomar en cuenta las prioridades

---

<sup>87</sup> Anexo 5 del Convenio de Colaboración entre la CDI y la SSA del año 2012.

<sup>88</sup> Artículo 21. Compete a la Unidad de Coordinación y Concertación; II. Promover y apoyar los programas y proyectos de desarrollo regional, observando los Principios Institucionales

<sup>89</sup> Compete a los titulares de dichas Unidades Administrativas ejercer las facultades que a continuación se precisan: A la Dirección General de Concertación, las establecidas en las fracciones: I, II, IV, V, VI, VII, y IX del artículo anterior, y (...)

de la transversalidad en la política pública para los pueblos indígenas, misma que define la propia CDI de la siguiente manera<sup>90</sup>:

Se trata entonces, de que el indigenismo cruce todas las instituciones pertinentes de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal u municipal. Por ello ésta política se llama de transversalidad. Busca sumar esfuerzos y potenciar recursos públicos en la atención a la mayor prioridad de la política social del gobierno mexicano, los pueblos indígenas.

De tal forma que al término del primer semestre tan solo se habían realizado 3 talleres de sensibilización a servidores públicos de la Procuraduría Agraria para un total de 90 funcionarios<sup>91</sup>, lo que representa en comparación con el promedio de la cobertura de los tres años anteriores, tan sólo el 9.5%. Por otro lado, se suspendió el Diplomado a distancia con la UAM-X para ese año.

Desde mi ingreso a la Dirección General de Concertación en el segundo semestre del año 2009, hasta mi salida en el primer semestre del 2012, se sensibilizaron cerca de 3 mil servidores públicos, de los cuales presencié y coordiné directamente la capacitación en talleres de alrededor de 2 mil funcionarios. Por lo que resulta importante analizar algunos números sobre dicho trabajo.

La meta acumulada en el periodo 2007-2012 establecida en el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 de servidores públicos federales y locales capacitados para que ofrezcan un trato digno y no discriminatorio a la población indígena es de 1000 servidores públicos capacitados<sup>92</sup>. La pregunta aquí sería ¿por qué se estableció esta meta? Para el año 2009, se contaba con recomendaciones de organismos internacionales y nacionales a 8 instituciones que estuvieron involucradas en vejaciones

---

<sup>90</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Una nueva relación con los pueblos indígenas, Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006*. CDI, México, 2006 p.176

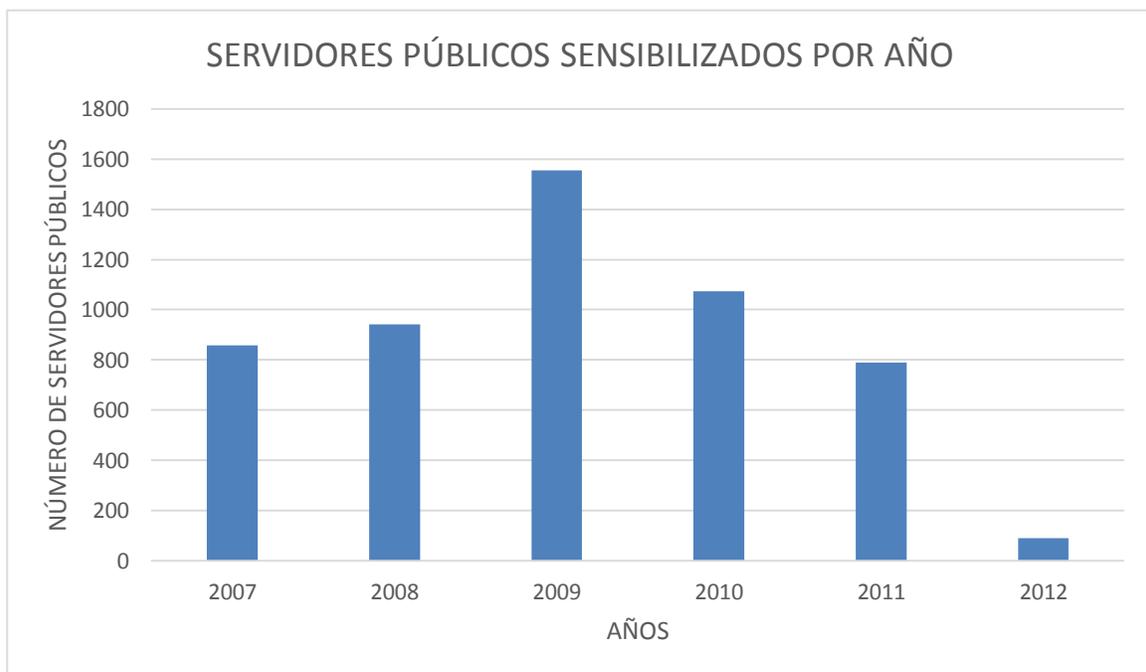
<sup>91</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe de autoevaluación correspondiente al segundo trimestre del ejercicio fiscal de 2012*, CDI, México, 2012 p.85

<sup>92</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, Diario Oficial de la Federación, México, 2009, p. 101

a los derechos humanos por parte de sus servidores públicos a población indígena. Para dimensionar la desproporción de la meta respecto a las necesidades, por ejemplo, tan solo la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con una plantilla 1,394 servidores públicos<sup>93</sup>, por lo que ni siquiera realizando acciones únicamente con la SRA se podría cubrir la totalidad de su plantilla de recursos humanos.

En el siguiente cuadro podemos observar que el año donde se sensibilizaron más servidores públicos fue en 2009, siendo el menos productivo el año 2012. Los años 2007, 2008, 2010 y 2011 tuvieron un promedio de 915 servidores públicos.

*Cuadro IV*  
*Número de servidores públicos sensibilización del 2007 al 2012*



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

<sup>93</sup> Secretaría de la Reforma Agraria, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*, SRA, México 2012, p. 72

El trabajo realizado por la Dirección General de Concertación superó por mucho la meta del PDPI 2009-2012, aunque no fue focalizado a las instituciones que lo requerían como se muestra en el siguiente cuadro.

*Cuadro V*

*Comparativo de Instituciones involucradas en observaciones al Gobierno mexicano por parte de la organismos internacionales y nacionales, y las instituciones atendidas por la CDI en el periodo 2007 al 2012*

INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN LAS OBSERVACIONES AL GOBIERNO MEXICANO POR PARTE DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y NACIONALES	INSTITUCIONES ATENDIDAS POR LA CDI
• Tribunal Superior Agrario	
• Secretaria de la Reforma Agraria	
• Tribunales Agrarios	
• Procuraduría Agraria	• Procuraduría Agraria
• Instituto Mexicano del Seguro Social	
• Secretaria de Comunicaciones y Transportes	
• Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	
• Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	• Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
• Secretaria de Salud	• Secretaria de Salud
• Secretaria de Energía	
	• Secretaría de Desarrollo Social
	• Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
• Instituto Nacional de Migración	• Instituto Nacional de Migración
	• Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Informes de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derecho Humanos en el sitio web [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_1990\\_2012](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_1990_2012), y los Informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en el periodo 2007-2012.

En lo que respecta a los talleres impartidos, estos trabajaron bajo un modelo de carta descriptiva, el cual contiene las temáticas, actividades, recursos materiales y

temporalidad que se deben desarrollar. Una de las actividades iniciales constaba de una dinámica de reflexión en la que yo mostraba un par de fotografías de mi bisabuela y tatarabuela zoques, nacidas en los altos de Chiapas a finales del siglo XIX. Al respecto, después de hacer algunos cuestionamientos detonadores sobre las fotos, preguntaba a los servidores públicos ¿cuántos de los aquí presentes tienen un árbol genealógico similar al mío?, -en alusión a las “abuelas zoques”- puedo afirmar que en promedio 2 de cada 30 servidores públicos aseguraban conocer sobre algún familiar de origen indígena. No obstante, después de realizar otras preguntas detonadoras, 29 de cada 30 afirmaban que seguramente tuvieron algún familiar indígena, es decir que el 96% de los servidores públicos que asistieron a los talleres de sensibilización que impartí, afirmó tener por “algún lado” ascendencia indígena y que solo el 6% conocía con certeza ese parentesco familiar.

En contraste, la gran mayoría de los participantes de cada taller, aseguraba tener conocimiento de su genealogía europea e incluso la historia detallada de cómo llegaron sus antepasados a México.

La pregunta que aquí nos detiene es ¿por qué hay tanta diferencia en cuanto al conocimiento de dichos servidores públicos sobre sus antepasados indígenas y no indígenas? Podríamos generar varias hipótesis al respecto, pero para fines del presente trabajo me remitiré a lo que Guillermo Bonfil Batalla expuso hace 20 años<sup>94</sup>:

La discriminación de lo indio, su negación como parte principal de “nosotros”, tiene que ver más con el rechazo a la cultura india que con el rechazo de la piel bronceada. Se pretende ocultar e ignorar el rostro indio de México, porque no se admite una vinculación real con la civilización mesoamericana. La presencia rotunda e inevitable de nuestra ascendencia india, es un espejo en el que no queremos mirarnos.

(...) en general, los mexicanos sabemos poco de los indios, de “nuestros” indios.  
¿Cuántos son?, ¿Cuántos pueblos componen ese abigarrado mosaico étnico que el

---

<sup>94</sup> Guillermo Bonfil (1987). *México profundo, una civilización negada*, Grijalbo, México, 1990. pp. 43 y 45

colonizador encubrió bajo el término único de “indio”: el colonizado, el vencido?, cuántas lenguas aborígenes se hablan? (...) Se reconoce al indio a través del prejuicio fácil: el indio flojo, primitivo, ignorante, si caso pintoresco, pero siempre el lastre que nos impide ser el país que debíamos ser.

Podemos inferir que desde el seno de cada familia de los servidores públicos que tomaron los talleres ya encontramos en la inmensa mayoría elementos sobre la discriminación que se hace, por lo menos, en el reconocimiento de sus propias ascendencias indígenas. Por lo que no sorprendería que esa misma discriminación se refleje en la atención que dan al público en el ejercicio de sus funciones como servidores públicos.

El desconocimiento de la diversidad cultural en México es común y peor aún el marco normativo nacional e internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, es un tema nebuloso para la gran mayoría de los funcionarios sin distinción de su perfil y nivel de estudios.

Los datos antes expuestos confirman la debilidad institucional en cuanto a la sensibilidad de los servidores públicos sobre el tema indígena, por consiguiente es evidente la posibilidad de que los gobiernos a través servidores públicos insensibles, sean propensos a violar, por desconocimiento o discriminación, los derechos de los pueblos indígenas y en consecuencia no cumplir con los compromisos del Estado mexicano en el cumplimiento de las obligaciones contraídos en el Convenio 169 de la OIT.

En este análisis pudimos comprobar lo errático que fue el desarrollo de las actividades de sensibilización ya que cada administración tuvo un ejercicio distinto de las demás. Un factor que influyó determinantemente fueron las relaciones informales de los encargados de la Dirección General de Concertación para la toma de decisiones sobre las instituciones a quienes se deberían dirigir las actividades de sensibilización.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Roderic Ai Camp. *Las élites del poder en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2008, p.249

## CAPÍTULO III. UNA PROPUESTA DE LINEAMIENTOS

### 3.1. Alcance de los lineamientos

El marco jurídico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y que fundamenta el ejercicio de sus distintas facultades, tiene el siguiente orden de aplicación:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.
2. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (DOF 21 de mayo de 2003)
3. Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (DOF 26 de julio de 2010)
4. Manual de Organización de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (DOF 11 de julio de 2011)
5. 7 Lineamientos para la ejecución de proyectos y programas de la CDI.

Este marco normativo permite que el ejercicio de los recursos autorizados para la CDI cada año fiscal, tenga el fundamento legal necesario para conocer el por qué, quién, cómo, cuándo, dónde, a quién, y con qué se van a operar los programas y proyectos.

Para el año 2009, sólo se contaba con el Estatuto Orgánico de la CDI y con la normatividad superior, lo que derivó en la realización de actividades de sensibilización a criterio personal del encargado de la Dirección General de Concertación. En el siguiente año, la historia fue aún peor, ya que el criterio fue no realizar actividades de sensibilización.

El año 2011 sentó las bases de un trabajo más organizado, con criterios fundados en requerimientos claros y necesarios (el trabajo realizado con la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos),

además de iniciar con la construcción de una propuesta de lineamientos. No obstante para el 2012, de nuevo se detuvo el trabajo que no terminaba de integrarse.

En cuanto a los contenidos temáticos de sensibilización, puede señalarse que fueron más homogéneos en el sentido de no cambiar la metodología de una administración a otra, aunque se carecía de un marco de referencia que fuera producto de un diagnóstico formal del área encargada de realizar la planeación de la política pública en la CDI.

De tal forma que la propuesta de lineamientos que se presenta en este trabajo norma la impartición de actividades de sensibilización por parte de la CDI hacia los trabajadores de la administración pública pertinentes, a fin de que se otorgue continuidad a los proyectos y estos no sufran cambios cada que vez haya un cambio de administración, a menos de que se modifiquen los lineamientos.

Cabe señalar que para la construcción del modelo estructural de los lineamientos, se tomaron como referencia los modelos ya aprobados de otros proyectos que desarrolla la CDI. Se consideró además el nuevo enfoque de regulación basada en riesgos propuesto por la Organización de Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria<sup>96</sup> en México.

La OCDE establece un enfoque de regulación basada en riesgo, el cual surge por la importancia de una política efectiva para identificar, medir y responder al riesgo. Este enfoque obedece a una serie de estrategias cuyo principal objetivo es maximizar el bienestar de los ciudadanos a través de una mejor protección de los riesgos que enfrentan. Asimismo, este enfoque busca que el gobierno proporcione mejores servicios y una disminución en el costo de regular debido a una asignación eficiente de los recursos en un ambiente de información incompleta<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Regulación Basada en Riesgos: Un nuevo enfoque para el diseño de la política regulatoria en México*, COFEMER, México, septiembre de 2011.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

De tal forma que, tomando como referencia las observaciones y recomendaciones de los organismos internacionales, y basándome en la experiencia laboral para la ejecución de actividades de sensibilización para servidores públicos, podemos ubicar y definir a continuación, el riesgo que permite la construcción de los lineamientos, así como los factores que propician dicho riesgo.

### *Riesgo*

Las actividades de sensibilización no contribuyen a mejorar la atención que los servidores públicos prestan a la población indígena, violando constantemente los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

### *Factores*

- Heterogeneidad de los criterios de cada funcionario respecto a la selección y priorización de las instituciones receptoras de las actividades de sensibilización a servidores públicos.
- Discrecionalidad en la contratación de los servicios humanos y materiales para la ejecución de actividades de sensibilización.
- Desconocimiento por parte de los funcionarios encargados de la ejecución de las actividades de sensibilización, sobre las obligaciones contraídas por México en el Convenio 169 de la OIT.
- Desconocimiento por parte de los funcionarios encargados de la ejecución de las actividades de sensibilización, de las observaciones, recomendaciones y estudios que han realizado diversos organismos internacionales y sociedad civil sobre el cumplimiento de las obligaciones contraídas por México en el Convenio 169 de la OIT.

Para el caso que nos ocupa, la estrategia para administrar el riesgo de acuerdo a lo que establece la OCDE<sup>98</sup>, es la de reducirlo mediante el establecimiento del control denominado “Lineamientos para las actividades de sensibilización sobre pueblos

---

<sup>98</sup> Idem p. 30.

indígenas a los servidores públicos de dependencias y entidades de la administración pública federal”, que presento a continuación.

### 3.2. Propuesta de lineamientos<sup>99</sup>

#### *LINEAMIENTOS PARA LAS ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL<sup>100</sup>*

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

LINEAMIENTOS para las actividades de sensibilización sobre pueblos indígenas a los servidores públicos de dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 11 fracción XII de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y 16 fracción VII de su Estatuto Orgánico, y

#### *CONSIDERANDO*

Que el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> El marco jurídico fue avalado por la Licenciada en Derecho, Amelia Guillermina Martínez Pérez, con Cédula Profesional No. 7186150

<sup>100</sup> Se tomó como guía la estructura de los lineamientos para el “Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas”, así como parte del contenido de las consideraciones e introducción, ya que debe ser similar en los lineamientos que publique la CDI.

<sup>101</sup> Congreso de la Unión. *CPEUM Artículo 1º*, Op. Cit.

Que el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas<sup>102</sup>.

Que el artículo 2º, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 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 pueblos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos<sup>103</sup>.

Que del objetivo 3 “Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos”, del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, se deriva la estrategia 3.3, que establece capacitar y sensibilizar a las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal sobre el contenido y alcance de los derechos humanos.

Que los ejes 1, 2 y 3 del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas contienen líneas de acción en el tema de capacitar y sensibilizar a los servidores públicos para que proporcionen un trato digno y no discriminatorio a la población indígena.

Que 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, según su decreto de creación publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de mayo de 2003.

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> *Ibíd.*

Que la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, establece como objeto de la Comisión, 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 con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que dentro de sus funciones se encuentra la de 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.

Que esta Comisión recibió el día XX de XXXX de 2012, el oficio número COFEME/XX/XXXX de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, por el que se emitió el dictamen correspondiente, por lo que he tenido a bien expedir los siguientes:

*LINEAMIENTOS PARA LAS ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN SOBRE PUEBLOS  
INDÍGENAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*

*Introducción*

A lo largo de la historia los pueblos indígenas de México han resistido distintos embates para integrarlos a la dinámica social de la población no indígena en detrimento de su cultura, lengua e identidad siendo hasta mediados del Siglo XX cuando se comenzaron a crear políticas públicas específicas en apoyo a las carencias evidentes de éste sector.

A partir de la Reforma Constitucional a los Artículos 1°, 2°, 4°, 18° y 115 en el año 2001 y del nuevo al Artículo 1° en 2011, y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el año 2003, se respalda la intervención de los

pueblos y comunidades indígenas en el diseño y ejecución de programas para su desarrollo. No obstante, los cambios institucionales y en la legislación no son suficientes para poder generar el impacto necesario que impulse el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas.

Se requiere coordinar los esfuerzos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los distintos Poderes de la Unión para redimensionar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en beneficio de la población indígena. Para ello, es necesario fortalecer las capacidades institucionales a través de servidores públicos conscientes y sensibles de la composición pluricultural de México.

De tal forma que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas por Ley tiene la objeto de “orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicos para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas<sup>104</sup>” para responder ante la necesidad de promover y fortalecer la colaboración con las dependencias y entidades para atender de forma transversal la situación que aqueja a la población indígena de México.

Derivado de lo anterior y en las facultades previstas para la Dirección General de Concertación por la fracción I del artículo 21 del Estatuto Orgánico de la CDI, se establecen los Lineamientos para actividades de inducción y sensibilización a los servidores públicos de Dependencias y Entidades de la Administración Pública” para las funciones atribuidas a la Dirección General de Concertación.

## *CAPÍTULO I*

### *Disposiciones generales*

---

<sup>104</sup> Congreso de la Unión. *Ley de Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Artículo 2°*, Op. Cit.

1. Los presentes lineamientos son de observancia obligatoria para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y para las instituciones de los distintos niveles y órdenes de gobierno interesadas en la obtención de financiamiento por parte del Gobierno Federal para la realización de actividades de sensibilización

2. Los presentes lineamientos establecen los criterios generales para la impartición de actividades de sensibilización en la administración pública, con el objeto de sensibilizar a los servidores públicos respecto a la diversidad cultural que existe en México, a fin de que en el cumplimiento de sus responsabilidades sean capaces de ofrecer una atención diferenciada hacia la población indígena en estricto apego a sus derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que México forma parte; y que, a través del reconocimiento de la diversidad cultural, se fortalezcan acciones de transversalidad en apoyo a sus procesos de desarrollo con identidad, erradicando además la exclusión y la discriminación.

3. Además del objetivo general, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Realizar actividades que propicien en los servidores públicos un reconocimiento de la composición multicultural de México.
- Fomentar la atención diferenciada y pertinente de los servidores públicos a la población indígena, para evitar la exclusión y discriminación.
- Impulsar a través de actividades de sensibilización la armonización legislativa de los Estados de la República en materia de pueblos indígenas.
- Fortalecer a través de actividades de sensibilización la ejecución pertinente de programas de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal cuyo ámbito de aplicación sea sobre la población indígena.

- Que los servidores públicos involucrados identifiquen y conozcan el marco jurídico nacional e internacional vigente sobre pueblos y comunidades indígenas, para erradicar la violación a los derechos fundamentales de las mismas.
4. Para efectos de los presentes lineamientos se debe entender por<sup>105</sup>:
- *CDI*: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
  - *UCC*: Unidad de Coordinación y Concertación de la CDI
  - *UP*: Unidad de Planeación de la CDI
  - *DGC*: Dirección General de Concertación de la CDI
  - *DRI*: Dirección de Relaciones Interinstitucionales de la CDI
  - *Delegaciones*: Delegaciones de la CDI en los Estados de la República
  - *CCDI*: Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena.
  - *RDC*: Responsable Delegacional de Concertación. Persona encargada de los proyectos de la Dirección General de Concertación adscrita a una Delegación Estatal o a un CCDI.
  - *IDH*: Índice de Desarrollo Humano
  - *IRS*: Índice de Rezago Social
  - *APF*: Administración Pública Federal
  - *Actividades de sensibilización*: La capacitación que se imparta a los servidores públicos en materia de pueblos indígenas
  - *Instituciones*: Organismos públicos de los tres niveles y órdenes de Gobierno
  - *Programa de capacitación*: Conjunto de actividades de sensibilización presentadas por cada Institución.

---

<sup>105</sup> Todas las áreas mencionadas son las existentes hasta diciembre de 2012 en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

5. Será facultad exclusiva de la UP de la CDI a través de las áreas adscritas a la misma, la interpretación y resolución de consultas sobre los presentes lineamientos en el ámbito de su competencia.

6. El contenido de este documento podrá ser modificado cuando, a juicio de la UP de la CDI, cambien las circunstancias que lo generaron o que se presenten situaciones internas o externas que obliguen a su revisión, complemento, adecuación o actualización, como cambios derivados de nuevas disposiciones legales y administrativas aplicables.

## *CAPÍTULO II*

### *De las actividades de sensibilización*

7. El formato de las actividades de sensibilización se realizará de acuerdo a la cobertura de servidores públicos que se desean capacitar, la duración y el nivel de información proporcionada, en cualquiera de los siguientes formatos:

- 1) Taller: tendrá una cobertura de entre 20 y 40 servidores públicos, con una duración de 4 a 8 horas y se deberá proporcionar en este formato información básica para llevar a cabo procesos de reflexión sobre uno o varios temas contenidos en el Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Gobernación. Este formato puede ser presencial o a distancia.
- 2) Curso: tendrá una cobertura de entre 10 y 20 servidores públicos por grupo, con una duración de 20 y 40 horas, y deberá proporcionar información para llevar a cabo procesos de reflexión y análisis que permitan mejorar la atención a población indígena. Este formato puede ser presencial o a distancia.

- 3) Foro: tendrá una cobertura de entre 40 y 100 servidores públicos, con una duración de 4 a 8 horas y se deberá proporcionar en este formato información para llevar a cabo procesos de reflexión sobre uno o varios temas contenido en el Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Gobernación. Este formato es sólo presencial.
- 4) Conferencia: tendrá una cobertura de entre 40 y 100 servidores públicos, con una duración de 1 a 2 horas y se deberá proporcionar en este formato información para llevar a cabo procesos de reflexión sobre uno o varios temas contenido en el Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Gobernación. Este formato puede ser presencial o a distancia.
- 5) Seminario: tendrá una cobertura de entre 10 y 20 servidores públicos por grupo, con una duración de 40 y 60 horas, y deberá proporcionar información y herramientas para fortalecer capacidades específicas en la atención a pueblos indígenas. Este formato puede ser presencial o a distancia
- 6) Diplomado: tendrá una cobertura de entre 10 y 20 servidores públicos por grupo, con una duración de 60 y 100 horas, y deberá proporcionar información y herramientas para fortalecer capacidades específicas en la implementación de políticas públicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Este formato puede ser presencial o a distancia.
- 7) Cualquier otro formato que tenga como mínimo las características de cualquiera de los anteriores.

8. Se tomará como base el Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, para el diseño de los contenidos temáticos.

9. En la realización de cualquier actividad de sensibilización se proporcionará información sobre el marco jurídico nacional e internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como elementos básicos para entender el concepto de discriminación.

### *CAPÍTULO III*

#### *De las Instituciones*

10. Las instituciones que tengan programas y/o proyectos en el Anexo correspondiente a las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, del Presupuesto de Egresos de la Federación del año en curso, además las Procuradurías del Gobierno Federal, la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Seguridad Pública, así como las instituciones que hayan sido objeto de recomendaciones u observaciones de organismos nacionales e internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, tendrán prioridad para que la CDI pueda apoyar con recursos materiales, humanos y financieros, la realización de actividades de sensibilización.

11. Para la realización de las actividades de sensibilización las Instituciones podrán solicitar el financiamiento parcial o total del costo a la DGC de la CDI.

12. Las instituciones deberán presentar a la CDI, el programa de actividades de sensibilización con sus respectivos contenidos temáticos durante el primer trimestre del ejercicio fiscal en curso, para el registro y su visto bueno. En caso de solicitar el

financiamiento total o parcial de las actividades de sensibilización presentadas, la DGC comunicará mediante oficio a las instituciones la aprobación correspondiente.

13. La aprobación del financiamiento para las actividades de sensibilización estará sujeta a la disponibilidad presupuestal de la DGC.

14. Será responsabilidad de las Instituciones la logística para la realización de cada actividad de sensibilización. Para las actividades financiadas, la CDI únicamente se hará cargo de la contratación y pago de los servicios solicitados.

15. Las instituciones podrán solicitar el apoyo de expertos que laboren en la CDI para la impartición de las temáticas de las actividades de sensibilización, respetando la disponibilidad y cargas de trabajo correspondientes.

16. Los programas de capacitación deben ser presentados en la DGC o en las Delegaciones de la CDI de acuerdo a lo siguiente:

- a) Ante la DGC, cuando el programa de sensibilización tenga un ámbito de aplicación a nivel federal y en más de un Estado de la República.
- b) Ante las Delegaciones Estatales de la CDI, cuando el ámbito de aplicación sea únicamente en un solo Estado de la República.

17. Cada actividad de sensibilización presentada para su financiamiento, deberá contener la siguiente información:

- a) Modalidad: taller, foro, conferencia, curso, seminario o diplomado.

- b) Temática: El contexto histórico de la cuestión indígena, Identidad y cultura indígena, Diversidad cultural, Derechos de los Pueblos Indígenas, Armonización Legislativa, Sensibilización, Inducción, etc.
- c) A quien va dirigido: Servidores públicos federales, estatales y/o municipales.
- d) Contexto y antecedentes: Se deberá describir la situación económica, política y social en la que se desarrollará la actividad de sensibilización, así como las acciones previas que se han hecho respecto al mismo.
- e) Objetivo: Se deberá indicar lo que se pretende lograr directamente con la realización de la actividad de sensibilización presentada.
- f) Duración: Tiempo total en horas.
- g) Fecha: Fecha de realización mencionando como mínimo el mes.
- h) Distribución: Número de módulos, secciones, unidades, segmentos, partes, fragmentos o tiempos.
- i) Cobertura de servidores públicos: Número de participantes en la actividad de sensibilización.
- j) Cobertura Institucional: Listado de instituciones participantes en la actividad de sensibilización.
- k) Personas Contratadas: Número de ponentes, conferencistas, facilitadores, relatores, magistrados, tutores o especialistas participantes en la actividad de sensibilización.

- l) Lugar: Instalaciones utilizadas para la realización de la actividad de sensibilización.
- m) Guía: Carta descriptiva, programa o mapa curricular de la actividad de sensibilización.
- n) Relación de la actividad de sensibilización: Se deberá exponer si la actividad de sensibilización articula, complementa, potencializa o se vincula con proyectos o programas de otras instituciones distintas a la CDI.
- o) Costo total de la actividad de sensibilización: Se deberá señalar el monto total necesario para la realización de la actividad de sensibilización.
- p) Concurrencia: Se deberá indicar si la/las instituciones receptoras aportarán recursos económicos, humanos y/o materiales para la ejecución de la actividad de sensibilización.
- q) Financiamiento requerido: El total de los recursos necesarios para la contratación de los servicios por parte de la CDI, para la realización de la actividad de sensibilización.
- r) Responsable: Nombre del responsable de cada institución que presenta el programa de sensibilización para su financiamiento.
- s) Métodos de evaluación: Se implementará durante y al final del desarrollo de la actividad de sensibilización. La evaluación debe considerar elementos tales como:

1. Cobertura: se refiere a la cantidad de personas que participan en la implementación del proyecto y el número de beneficiarios.
2. Opinión de los participantes, respecto a: organización de las actividades implementadas, presentación de materiales, expositores, etc.
3. Índice de participación y deserción de las actividades propuestas en el proyecto.

18. Una vez realizada cada actividad de sensibilización, en un plazo no mayor a 10 días hábiles, las Instituciones presentarán un informe a la DGC, en el cual se incluirá las listas de asistencia y en su caso, evidencia fotográfica.

#### *CAPÍTULO IV*

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

19. La DGD de la CDI será el área encargada de recibir, registrar y autorizar el financiamiento, en su caso, de los programas de sensibilización que presenten las Instituciones.

20. La CDI, de conformidad con el Párrafo I, del Artículo 2° de la Ley de la CDI, podrá promover y apoyar directamente la realización de actividades de sensibilización en Instituciones que la CDI y su Consejo Consultivo consideren importantes en el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

21. La DGC coordinará la conformación de un comité evaluador de los programas de sensibilización de las Instituciones que hayan solicitado financiamiento. El

comité estará integrado por lo menos de un representante del Consejo Consultivo de la CDI, un funcionario que designe el titular de la UP y un funcionario que designe el titular de la UCC.

22. Los programas de sensibilización presentados para su financiamiento estarán sujetos a los siguientes criterios de evaluación para su autorización:

- a) Responder a los objetivos descritos en el 2do y 3er lineamiento.
- b) El orden de prioridad para la selección de programas de sensibilización será de acuerdo a la siguiente clasificación de actividades que realizan los servidores públicos a sensibilizar:
  1. Armonización legislativa
  2. Servicios de salud
  3. Preservación del orden y la paz pública
  4. Impartición de Justicia
  5. Defensa y protección de los Derechos Humanos
  6. Suministro de infraestructura
  7. Capacitación y docencia
  8. Trámites civiles
  9. Apoyo para el desarrollo económico, productivo y/o social
  10. Asistencia para el uso y preservación de los recursos naturales
  11. Asistencia para el fomento de la cultura, las artes y el deporte
  12. Orientación y Asesoría
- c) Instituciones donde sus servidores públicos en el ámbito de sus responsabilidades ofrezcan una atención directa o indirecta a población indígena en los municipios con menor IDH.

23. La CDI estará obligada a promover, formular y autorizar programas de sensibilización que atiendan recomendaciones de algún organismo nacional o internacional sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

24. Todas las propuestas serán revisadas en primer término por la instancia donde se hayan recibido la solicitud de acuerdo al 16° lineamiento, para asegurarse de que cubren con los requisitos establecidos en los presentes lineamientos. Los proyectos se autorizarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la Dirección General de Concertación.

25. La DGC dará respuesta oficial en un plazo no mayor a 20 días hábiles a las Instituciones que hayan solicitado el financiamiento de sus programas de sensibilización. Si no hubiera respuesta oficial en el plazo mayor al establecido, se dará por entendido que la respuesta a la solicitud de apoyo es negativa.

26. La DGC emitirá una convocatoria 30 días hábiles antes del inicio de cada ejercicio fiscal para promover, apoyar y fomentar que las instituciones de Gobierno presenten programas de sensibilización.

27. La recepción de proyectos en las Delegaciones y en la DGC será a partir del primer día hábil de cada año fiscal hasta el último día hábil del tercer mes del mismo año.

28. Una vez cerrada la convocatoria, las Delegaciones tendrán diez días hábiles para enviar los programas a la DGC.

29. La DGC tendrá hasta el último día hábil del cuarto mes del mismo año fiscal, para informar los resultados de la evaluación de cada programa de sensibilización, en donde se dará a conocer el monto con el que se apoyará su ejecución.

30. La DGC realizará las transferencias de recursos a las Delegaciones para que de conformidad con el 14° lineamiento, contraten los servicios necesarios para la ejecución de las actividades de sensibilización de las Instituciones que lo solicitaron.

31. Los montos máximos autorizados para financiar cada actividad de sensibilización será de acuerdo a lo siguiente<sup>106</sup>:

No.	Modalidad	Monto máximo promedio por servidor público sensibilizado
1.	Taller	10 SMVDF
2.	Foro	10 SMVDF
3.	Curso	20 SMVDF
4.	Seminario	40 SMVDF
5.	Conferencia	10 SMVDF
6.	Diplomado	60 SMVDF

32. Los recursos serán transferidos a las Delegaciones de la CDI de acuerdo a las sedes estipuladas en los programas de sensibilización seleccionados por lo menos 20 días hábiles antes de la fecha de ejecución de cada actividad de sensibilización.

## CAPÍTULO V

### *Derechos y Obligaciones*

33. Las instituciones solicitantes tendrán derecho a recibir información amplia y suficiente sobre los requisitos, el procedimiento de revisión y autorización, el monto de los recursos a financiar, las características que deberá cubrir su programa. Todas las

---

<sup>106</sup> Los montos propuestos son un promedio de los recursos erogados por cada tipo de actividad en la Dirección General de Concertación de la CDI en el periodo 2009-2012.

solicitudes y proyectos serán sometidos a un proceso de revisión, y en su caso, de autorización de acuerdo a los procedimientos ya mencionados en los presentes Lineamientos.

34. La CDI se obliga a:

1. Publicar en el Diario Oficial de la Federación los presentes Lineamientos.
2. Financiar el programa de sensibilización en las exhibiciones solicitadas, según disponibilidad presupuestal.
3. Conformar el expediente técnico de cada actividad de sensibilización que contenga:
  - Copia de la documentación comprobatoria de los gastos realizados.
  - Carta descriptiva
  - Guía
  - Lista de participantes
  - Lista de asistencia
  - Lista de expositores, facilitadores o tutores
  - Evaluación del participante

35. Las Instituciones que presentaron programas de sensibilización para su financiamiento se obligan a:

1. Establecer el compromiso de no presentar ante otras instituciones el mismo programa solicitando los conceptos autorizados por la CDI.

2. Cumplir con la asistencia de participantes al proyecto en por lo menos un 90%.

### TRANSITORIO

UNICO.- Los presentes Lineamientos y su anexo entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## CONCLUSIONES

Durante la revisión del presente trabajo, pudimos observar en el primer capítulo que la política exterior de México se ha interesado en mostrar al mundo su mejor cara en cuanto al compromiso de respetar y garantizar los derechos humanos, y es particularmente al inicio de la década de los noventa, cuando se firmaron una serie de tratados internacionales en el tema, incluyendo el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Dichos compromisos internacionales, más la situación de los pueblos indígenas de México, en donde se concentran los peores índices de desarrollo humano, además de una serie de presiones internas como las del EZLN, ocasionaron cambios constitucionales y en consecuencia transformaciones en las instituciones para atender y proteger los derechos de la población indígena. De esta forma se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), organismo rector de las políticas públicas en la materia.

Parte de las actividades de la CDI, es capacitar a los servidores públicos de los tres órdenes y niveles de gobierno sobre pueblos indígenas. Sin embargo el hecho es que el Estado mexicano no ha logrado dejar de ser objeto de denuncias ante organismos internacionales por violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, debido a la existencia de servidores públicos inconscientes de la necesidad de proporcionar un trato diferenciado en estricto apego a derecho.

Observamos que los actos de discriminación y violación de derechos humanos, son frecuentes ya que los mismos funcionarios tienen prejuicios a la población indígena sobre su forma de vida, sin reflexionar cuáles han sido los procesos históricos a los que se han enfrentado, por los cuales se encuentran en una situación de clara desventaja frente al resto de la población.

Este problema se traduce en una deficiente rendición de cuentas por parte del Gobierno de México respecto al cumplimiento de lo establecido en el convenio 169 de la OIT frente a organismos internacionales, que incluso deriva en observaciones y recomendaciones, debilitando el posicionamiento internacional de México respecto al tema.

Una decisión de un órgano de Naciones Unidas o de otra organización internacional dotada de cierta autoridad que afirme que un gobierno ha violado los derechos humanos puede constituir un motivo de vergüenza para el gobierno y puede tener distintos efectos en sus relaciones internacionales. Incluso una declaración expresada en términos de mera recomendación puede ser un factor importante dentro de una campaña más amplia de movilización internacional que puede terminar por dañar el prestigio de un país. Los gobiernos, incluidos aquellos más poderosos, prefieren evitar que la comunidad internacional los vea como responsables de violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, las instituciones con capacidad para tramitar denuncias pueden servir de guía o actuar como canales para promover un diálogo que puede conducir a remedios apropiados en casos en los que se hayan identificado violaciones de los derechos.<sup>107</sup>

De tal forma que México, está obligado a poner mayor atención en temas que le pueden perjudicar en sus relaciones internacionales, más en los momentos en donde hay especial interés en incrementar las relaciones comerciales e inversiones del exterior.

Principalmente en los temas de procuración e impartición de justicia y los servicios de salud que proporciona el Gobierno de México es donde encontramos el mayor número de violaciones a los derechos de los pueblos indígenas. Es, por lo tanto, necesaria la tarea de capacitar a servidores públicos para tratar de incidir en la solución de este problema.

No obstante, el trabajo de capacitación presenta problemas normativos ya que no existe la reglamentación suficiente dentro de la CDI para llevar a cabo acciones permanentes y focalizadas.

---

<sup>107</sup> Anaya. Op. Cit., p.321-322

En el segundo capítulo pudimos demostrar que el desarrollo de actividades de sensibilización en el periodo 2006-2012 por parte de la Dirección General de Concertación de la CDI fue errático, en donde se capacitaron a servidores públicos de instituciones, que si bien presentaban problemas en la atención a población indígena, no fueron las que requerían atención inmediata, debido a que cada funcionario encargado de esta actividad, decidió a criterio propio, a quiénes y a qué institución se orientarían dichas actividades. Esta situación generó la necesidad de indicar que existe información de distintos organismos que permite identificar qué instituciones presentan más problemas en cuanto a la atención a población indígena.

Por lo anterior se desarrolló en el último capítulo una propuesta muy concreta para coadyuvar en el mejoramiento de la atención a la población indígena en el marco de las obligaciones nacionales e internacionales del Gobierno de México. La misma consiste en la implementación de lineamientos para la realización de actividades de sensibilización sobre pueblos indígenas a los servidores públicos, los cuales son un instrumento regulatorio basado en la disminución de riesgos, que contribuirá en el cumplimiento de la responsabilidad institucional que tiene la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Dicha propuesta, tiene la finalidad de regularizar las actividades de sensibilización de forma sistemática, coherente y focalizada, de acuerdo con las necesidades y problemáticas urgentes a resolver, para que en menor medida, el criterio de quien ocupe el cargo de la Dirección General de Concertación de la CDI no afecte las responsabilidades institucionales respecto a la capacitación a servidores públicos en materia indígena.

Por lo anterior, resulta importante que se adopten de forma institucional estos lineamientos para comenzar con un trabajo focalizado, ya que es esencial que todos los servidores públicos conozcan por lo menos las generalidades del marco jurídico nacional

e internacional para la protección de los derechos de los pueblos indígenas que México está obligado a cumplir.

El Gobierno de México, tiene a su alcance todas las herramientas institucionales necesarias para diseñar políticas públicas más eficientes y eficaces, que le permitan ir mejorando progresivamente el desarrollo integral de los pueblos indígenas partiendo desde los más necesitados, y esto no se logrará sin la sensibilidad y profesionalización de los funcionarios.

Los funcionarios deben dejar atrás intereses políticos y personales, y poner todo su esfuerzo en resolver las dificultades que aquejan a la ciudadanía en general, si es que en verdad desean lograr los mejores resultados en el servicio que prestan a la población. El problema radica en la reproducción social de las estructuras del poder político que no permiten la inclusión de otros sectores de la sociedad en la toma de decisiones. En este sentido, la representación en las instituciones de los pueblos indígenas es todavía sumamente marginal o nula, y la consecuencia de esto se refleja en políticas públicas que marginan aún más a los que menos tienen.

Cuando no se tiene conciencia social de las serias dificultades por las que atraviesa la población indígena y se antepone la discriminación y los prejuicios, jamás avanzaremos en la reducción de la brecha de desigualdad que caracteriza cada vez más al pueblo de México.

La pluriculturalidad establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y promovida por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, implica que la sociedad en general debe saber y comprender que México está constituido por varias culturas que deben reconocerse como diferentes, aprender de ellas, y respetar los elementos que las conforman, en una convivencia pacífica y cordial, tomando lo mejor de cada una en la construcción por un mejor país.

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

#### Libros y revistas

- AI CAMP, Rederic. *Las élites del poder en México*. Siglo Veintiuno Editores, México, 2008, 359 pp.
- ANAYA S., James. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Trotta, Madrid, 2da ed., 2005. 493 pp.
- BONFIL BATALLA, Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*. Grijalbo, México, 1990. 250 pp.
- CUEVA HERNÁNDEZ, Roberto. *Estudio sobre acciones de sensibilización de las Delegaciones de la CDI*, México, [sin publicación], 2007, 25 pp.
- DEL ARENAL, Celestino. *Introducción las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 4ta ed., 2007, 477 pp.
- EL COLEGIO de México, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Centro de Estudios Internacionales, México, 1997, 185 pp.
- HERNÁNDEZ-VELA, Salgado. *Diccionario de política internacional*. Porrúa, México, 6ta ed., 2002, 1295 pp.
- KLESING-REMPEL, Úrsula. *Lo propio y lo ajeno. Interculturalidad y sociedad multicultural*, Plaza y Valdés, México, 1996, 190 pp.
- LAJOUS VARGAS, Roberta. *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, COLMEX, México, 2012.
- MENDOZA SÁNCHEZ, Juan Carlos. *Cien años de política exterior mexicana. Momentos trascendentes 1910-2010*. Cenzontle, México, 2011, 332 pp.
- MORALES, Patricia, *Pueblos indígenas, derechos humanos e interdependencia global*. Siglo Veintiuno Editores, México, 2001, 282 pp.
- MORE CABALLERO, Yoel. *La manifestación del consentimiento para obligarse por los tratados internacionales*. *Problemas Actuales*. en *Internacional law: Revista*

colombiana de derecho internacional, junio, número 005, Pontificia Universidad Javariana, Bogotá, 2004.

MUÑOZ AUNIÓN, Antonio. Hinojosa Cantú. Carlos y Saíz Zorrilla, Alejandro A. *Introducción al derecho internacional público*. Porrúa, México, 2009, 175 pp.

NAVARRETE LINARES, Federico. *Los pueblos indígenas de México*, CDI, México, 2008, 191 pp.

NEGRÍN, Alejandro. *Una política exterior de derechos humanos para la Democracia*, El Cotidiano, julio-agosto, vol. 23, número 150, UAM Azcapotzalco, México, 2008, 34 pp.

OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*. El Colegio de México, México, 2da ed., 1984, 273 pp.

ORDOÑEZ CIFUENTES, Rolando y José Emilio Coord. *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*, UNAM, México, 2001, 160 pp.

PARDO MARÍA DEL CARMEN, *El servicio civil de carrera en México*, en José Luis Mendez, *Servicio Profesional de Carrera*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México 2011, p. 213

SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia. *Los derechos humanos en la política exterior: Una agenda de Estado*, en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores. *La política exterior de México 2012 - 2018: Diagnóstico y propuestas*. AMEI, México, 2012, 126 pp.

SEPÚLVEDA, César. *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 651 pp.

SOSA FUENTES, Samuel. *Globalización e Identidad Latinoamericana en el Siglo XXI: Pensamiento, Cultura y Movimiento Indígena*. GALMA, México, 2010, 256 pp.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derechos Humanos de los pueblos indígenas*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2000, 115 pp.

TECALCO ALQUICIRA, Omar. *La responsabilidad internacional del Estado mexicano ante lo pueblos indígenas*. Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, FCP Y S, México, 2008, 164 pp.

VEGA CANOVAS, Gustavo, Coord. *Alcances y Límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional, Ensayos en honor de Mario Ojeda*, COLMEX, México, 2009, 397 pp.

### Documentos de Instituciones

AMDH. *Diagnóstico de Capacitación a Funcionarios Federales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas*. AMDH, México, 2005, 92 pp.

COFEMER. *Regulación Basada en Riesgos: Un nuevo enfoque para el diseño de la política regulatoria en México*. SE, México, 2011, 68 pp.

CDI. *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2007*, CDI, México, 2008. 407 pp.

--- *Informe 2008*, CDI, México, 2009. 415 pp.

---*Informe 2009*, CDI, México, 2010. 423 pp.

---*Informe 2010*, CDI, México, 2011. 397 pp.

---*Informe 2011*, CDI, México, 2012. 446 pp.

---*Informe de autoevaluación correspondiente al segundo trimestre del ejercicio fiscal de 2012*, CDI., México, 2012, 91 pp.

---*Localidades Indígenas 2010*. Base de Datos en EXCEL, Unidad de Planeación de la CDI, México, 2012.

---*Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012*. CDI, México. 2010, 96 pp.

---*Una nueva relación con los pueblos indígenas, Memoria de la política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006*. CDI, México, 2006, 221 pp.

--- *Convenio de Colaboración entre la CDI y la SSA del año 2012*. CDI, México, 2012, 11 pp.

---*Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, CDI, México, 2008, 42 pp.

---*Manual de Organización de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. DOF, México, 2011, 89 pp.

--- *Lineamientos para el Proyecto Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas*. DOF, México, 2012, 20 pp.

COMISIÓN de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en México, Sr. Rodolfo Stavenhagen*. ONU, Ginebra, 2003.

CONGRESO de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DOF, México, 12 de diciembre de 2011, 225 pp.

--- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF, México, Última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012, 189 pp.

--- *Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1948, 3 p.

--- *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. DOF, México, Última reforma publicada el 13 de marzo de 2003, 12 pp.

--- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. DOF, México, Última reforma publicada el 02 de enero de 2013, 79 pp.

--- *Ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* DOF, México, 2003, 5 p.

--- *Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. DOF, México, 2010, 15 pp.

CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL., México, 2009, 122 pp.

--- *Índice de Rezago Social 2010*. CONEVAL. 2011.

III. *Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano*, III, Ciudad de México, 1940, 8 pp.

INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*. INEGI, México, 2011.

--- *La Población Indígena en México*. INEGI, México, 2004.

OIT. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*. en CDI. *Cuadernos de legislación indígena*. CDI, México, 2006, 22 pp.

---Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.<sup>a</sup> reunión, OIT, Ginebra, 2007, 696 pp.

---97.<sup>a</sup> reunión, OIT, Ginebra, 2008, 830 pp.

---98.<sup>a</sup> reunión, OIT, Ginebra, 2009, 822 pp.

---99.<sup>a</sup> reunión, OIT, Ginebra, 2010, 978 pp.

---100.<sup>a</sup> reunión, OIT, Ginebra, 2011, 944 pp.

---101.<sup>a</sup> reunión, OIT, Ginebra, 2012, 1046 pp.

PRESIDENCIA de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*. Presidencia de la República, México, 2007, 323 pp.

---Respuesta del Gobierno de México al informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México. Presidencia de la República, México, 2004, 26 pp.

SG. *Acuerdo sobre la Implementación de un Temario Mínimo para la Realización de Actividades de Sensibilización a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*. Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México, 2010. 5 p.

## HEMEROGRÁFICA

GARDUÑO. Roberto, *Erogan \$69 millones en vacunas no aplicadas a miles de niños pobres*, La Jornada, Política, Domingo 26 de febrero de 2012.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

FONDO Indígena. *Claves para conocer el CONVENIO N° 169 de la OIT*. [en línea] La Paz, Fondo Indígena, 13 de junio de 2008, Dirección URL: [http://www.fondoindigena.org/notiteca\\_nota.shtml?x=16570](http://www.fondoindigena.org/notiteca_nota.shtml?x=16570), [Consulta: 9 de septiembre de 2012]

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. *Programa de Equidad de Género*. [en línea] México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección URL: <http://www.equidad.scjn.gob.mx> [Consulta: 16 de noviembre de 2012]

## APÉNDICE

### 1. DECRETO PROMULGATORIO DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.  
Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, a sus habitantes sabed:

El día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve, se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El citado Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día once del mes de julio del año de mil novecientos noventa, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres del mes de agosto del propio año. El instrumento de ratificación, firmado por mí el día trece del mes de agosto del año de mil novecientos noventa, fue depositado ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo el día cinco del mes de septiembre del mismo año. Por lo tanto, para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto en la Fracción Primera del Artículo Ochenta y Nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veinticinco días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa. Carlos Salinas de Gortari. Rúbrica. El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana. Rúbrica.

EL C. EMBAJADOR ANDRÉS ROZENTAL, SUBSECRETARIO DE RELACIONES  
EXTERIORES, CERTIFICA:

Que en los archivos de esta Secretaría obra copia certificada del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve, cuyo texto y forma en español son los siguientes:

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
Convenio 169

Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales (sic), 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación:

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del

mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígena y tribales, 1957. Adopta

con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

## Parte I. Política General

Artículo 1 1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

### Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

### Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

## Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

## Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

## Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos

especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pue dan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

#### Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos re conocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

#### Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

#### Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberán darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

#### Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

#### Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

## Parte II. Tierras

### Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

### Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

## Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

## Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anterior mente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

#### Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

#### Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

#### Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:

a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

### Parte III. Contratación y condiciones de empleo

#### Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;

b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;

d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;

b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;

c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas, trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

#### Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales

##### Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

##### Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

##### Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenidos y equitativo.

#### Parte V. Seguridad social y salud

Artículo 24 Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados aplicárseles sin discriminación alguna.

#### Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales económicas y culturales que se tomen en el país.

## Parte VI. Educación y medios de comunicación

### Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

### Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan

las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

#### Artículo 28

1. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

#### Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

#### Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

#### Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y de más material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

#### Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras

#### Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

#### Parte VIII. Administración

#### Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;

b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

#### Parte IX. Disposiciones generales

##### Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

##### Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

#### Parte X. Disposiciones finales

##### Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígena y tribales, 1957.

Artículo 37 Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

#### Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

#### Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

#### Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

La presente es copia fiel y completa en español del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve.

Extiendo la presente, en catorce páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo. Rúbrica.

## **2. ARTÍCULOS 1° Y 2° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

### **TEXTO VIGENTE**

Última reforma publicada DOF 26-02-2013

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE  
REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure 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.

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 respeto 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.

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 las 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 aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

### **3. LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Última reforma publicada DOF 23-06-2011

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus  
habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

## DECRETO

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:  
SE EXPIDE LA LEY DE LA COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS  
PUEBLOS INDIGENAS Y SE ABROGA LA LEY DE CREACION DEL INSTITUTO  
NACIONAL INDIGENISTA; SE REFORMA LA FRACCION VI Y SE DEROGA LA  
FRACCION VII DEL ARTICULO 32 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL; Y SE REFORMA EL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 5o. DE  
LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de  
los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista,  
para quedar como sigue:

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

### Capítulo I

De la Naturaleza, Objeto y Funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de  
los Pueblos Indígenas

Artículo 1. 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.

Artículo 2. La Comisión tiene como 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 con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;

II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;

III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades;

VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;

VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;

VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

X. 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;

XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes;

XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;

XIII. 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;

XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;

XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;

XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;

XVII. 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 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal;

XVIII. 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

XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3. La Comisión registrará sus acciones por los siguientes principios:

I. Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;

II. 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;

III. 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;

IV. Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;

V. 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

VI. 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.

Artículo 4. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales se aplicará a la Comisión en lo que no se oponga a esta Ley.

## Capítulo II

### De los Órganos y Funcionamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Artículo 5. La Comisión contará con 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.

Artículo 6. La Junta de Gobierno estará integrada por:

I. El Presidente de la Junta, que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal de entre sus miembros;

II. El titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado:

- a) Gobernación;
  - b) Hacienda y Crédito Público;
  - c) Economía;
  - d) Desarrollo Social;
  - e) Medio Ambiente y Recursos Naturales;
  - f) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
  - g) Comunicaciones y Transportes;
  - h) Contraloría y Desarrollo Administrativo;
  - i) Educación Pública;
  - j) Salud;
  - k) Trabajo y Previsión Social;
  - l) Reforma Agraria;
  - m) Turismo, y
- III. El Presidente del Consejo Consultivo, y

*Fracción adicionada DOF 23-06-2011*

IV. El Director General de la Comisión, sólo con derecho a voz.

*Fracción recorrida DOF 23-06-2011*

En los casos a los que se refiere la fracción II, cada miembro propietario contará con un suplente que deberá tener un nivel jerárquico de Subsecretario de Estado. Los integrantes a que se refieren las fracciones I, II y III tendrán derecho a voz y voto. El Presidente podrá invitar a la persona que considere pertinente en relación al asunto a tratar, solo con derecho a voz.

*Párrafo reformado DOF 23-06-2011*

Artículo 7. La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año y las extraordinarias que proponga su Presidente o al menos tres de sus miembros.

Artículo 8. La Junta de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo su Presidente voto de calidad en caso de empate.

Artículo 9. La Junta de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual, a propuesta de su Director General;

II. Definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión;

III. 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;

IV. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

V. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;

VI. Autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera;

VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del Director General, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VIII. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, a propuesta del Director General de la Comisión;

IX. Aprobar, a propuesta del Director General de la Comisión, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;

X. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y

XI. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Comisión.

Artículo 10. El Director General de la Comisión será designado y removido por el Presidente de la República, de quien dependerá directamente, debiendo reunir los requisitos previstos en el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 11. El Director General de la Comisión, además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto de la Comisión;

II. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. Tratándose de cualesquiera actos de dominio, se requerirá la autorización previa de la Junta de Gobierno;

III. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, incluso las que requieran autorización o cláusula especial;

IV. Formular denuncias y querellas y proponer a la Junta de Gobierno el perdón legal, cuando a su juicio proceda, así como comparecer por oficio, al igual que los inferiores jerárquicos inmediatos, a absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo;

VI. Celebrar transacciones en materia judicial y comprometer asuntos en arbitraje;

VII. Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República;

VIII. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

IX. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Consultivo de la Comisión;

X. Ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XI. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la Junta de Gobierno sujetándose a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XII. Elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y

la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios de la Comisión;

XIII. Acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión;

XIV. Proporcionar la información que le soliciten los comisarios públicos;

XV. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y

XVI. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

Artículo 12. La Comisión contará con un Consejo Consultivo, integrado por:

I. Representantes de los pueblos indígenas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena;

III. Representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas;

IV. Los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y

V. Un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.

Los integrantes a que se refieren las fracciones I a III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

En la composición del Consejo siempre habrá mayoría de representantes indígenas.

Artículo 13. El Consejo Consultivo de la Comisión analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Consultivo sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena, electo democráticamente en sesión plenaria del Consejo.

*Artículo reformado DOF 23-06-2011*

Artículo 14. La Comisión contará con las unidades administrativas centrales y en el interior de la República que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y funciones.

Artículo 15. El patrimonio de la Comisión se integrará con:

I. Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal y los que adquiera por cualquier título legal, y

II. Las asignaciones presupuestales, transferencias, subsidios, participaciones, donaciones y legados que reciba y, en general, con los ingresos que obtenga por actividades relacionadas con su objeto, previstas en esta Ley.

Artículo 16. La Comisión administrará y dispondrá libremente de su patrimonio en el cumplimiento de su objeto, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados.

Artículo 17. La Comisión contará con un órgano de vigilancia, integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo, y tendrán las facultades que les otorgan la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 18. La Comisión contará con una Contraloría Interna, Órgano de Control Interno, al frente de la cual el contralor interno, designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

Artículo 19. La Comisión contará con un Servicio Profesional de Carrera, aplicable a los servidores públicos de la misma, que se organizará en los términos que establezca el Estatuto que en la materia expida la Junta de Gobierno.

#### Artículos Transitorios

Primero. Esta Ley entrará en vigor a los cuarenta y cinco días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. 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.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para el tratamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como entidad no sectorizada.

Cuarto. La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas expedirá el Estatuto Orgánico de dicha entidad en un plazo de noventa días, contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

En tanto se expide el Estatuto Orgánico, se continuará aplicando el del Instituto Nacional Indigenista en lo que no se oponga a esta Ley; y en lo no previsto se estará a lo que resuelva la Junta de Gobierno.

Quinto. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas deberá estar instalado dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

Sexto. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas establecerá el Servicio Profesional de Carrera a que se refiere el artículo 19 dentro del año siguiente a la entrada en vigor de esta Ley.

Séptimo. Los trabajadores del Instituto Nacional Indigenista seguirán siéndolo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, conservando su antigüedad, derechos y condiciones laborales.

Octavo. Dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, las dependencias de la Administración Pública Federal propondrán al Presidente de la República, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, las modificaciones del marco jurídico que consideren necesarias para el pleno desarrollo de los pueblos indígenas.

Noveno. Los asuntos pendientes de trámite del Instituto Nacional Indigenista seguirán a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Décimo. Cualquier referencia que en otras disposiciones jurídicas y administrativas se haga al Instituto Nacional Indigenista, se entenderá hecha a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Onceavo. Aquellos programas del Instituto Nacional Indigenista cuya finalidad se relacione con las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes confieren a las distintas dependencias y entidades, serán transferidos a las mismas, con los recursos correspondientes, en el plazo que convenga la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con la instancia respectiva.

ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO.- .....

#### Transitorio

Unico.- Los artículos segundo y tercero de este Decreto entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 30 de abril de 2003.- Dip. Armando Salinas Torre, Presidente.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Adela Cerezo Bautista, Secretario.- Sen. Lydia Madero García, Secretaria.- Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de mayo de dos mil tres.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 6 y 13 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2011

Artículo Único.- Se adiciona una fracción III, pasando la actual a ser IV al artículo 6; y Se reforman los artículo 6, último párrafo y 13 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para quedar como sigue:

### Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D. F., a 3 de marzo de 2011.- Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente.- Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente.- Sen. Martha Leticia Sosa Govea, Secretaria.- Dip. María Guadalupe García Almanza, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintidós de junio de dos mil once.-Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora.- Rúbrica.

#### **4. ARTÍCULOS 21 Y 22 DEL ESTATUTO ORGANICO DE LA COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

TITULO SEGUNDO  
DE LA ORGANIZACION Y LAS FUNCIONES

CAPITULO II  
DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Artículo 21. Compete a la Unidad de Coordinación y Concertación:

I. Establecer, promover y proponer los mecanismos de colaboración y concertación con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y municipales, así como con organizaciones de los sectores social y privado; diseñar y promover actividades de inducción y sensibilización a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública sobre comunidades y pueblos indígenas, así como instrumentar la capacitación que se imparta para apoyar las acciones federales, estatales y municipales;

II. Promover y apoyar los programas y proyectos de desarrollo regional, observando los Principios Institucionales;

III. Determinar y autorizar la concertación y coordinación de acciones con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como con gobiernos estatales y municipales, dirigidas a dotar de infraestructura a la población indígena;

IV. Dar asesoría a ciudadanos indígenas, a comunidades y organizaciones indígenas y apoyarlas en sus gestiones ante Dependencias, Entidades, agencias, organismos e instituciones federales o estatales, nacionales o internacionales, siempre y cuando no represente para la Comisión asumir responsabilidades o costos ante terceros;

V. Recibir y atender las peticiones ciudadanas que atañen a la Comisión, en coordinación con las áreas competentes de la institución; o canalizarlas a las instancias

correspondientes de los distintos órdenes de gobierno, así como realizar el seguimiento de su atención;

VI. Dirigir y coordinar el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas; emitir los criterios de la programación radiofónica y evaluar la calidad de la que se produzca y difunda, así como impulsar otros mecanismos de comunicación intercultural;

VII. Supervisar la atención a ciudadanos, autoridades tradicionales y municipales, organizaciones indígenas y público en general respecto a sus solicitudes y demandas ante la Comisión;

VIII. Instrumentar en su ámbito de competencia los proyectos a que se refiere el artículo 2o., fracción XI de la Ley, que sean aprobados por la Junta de Gobierno, y

IX. Realizar las demás actividades que le encomienden el presente Estatuto y las disposiciones legales aplicables.

Artículo 22. La Unidad de Coordinación y Concertación estará a cargo de un titular de Unidad, auxiliado en el ejercicio y desempeño de sus actividades por las Unidades Administrativas con las facultades y atribuciones que a continuación se señalan:

I. Dirección General de Concertación, y

II. Dirección General de Infraestructura.

Compete a los titulares de dichas Unidades Administrativas ejercer las facultades que a continuación se precisan:

A la Dirección General de Concertación, las establecidas en las fracciones: I, II, IV, V, VI, VII, y IX del artículo anterior, y

A la Dirección General de Infraestructura, las establecidas en las fracciones: III, VIII y IX del artículo anterior.

La Unidad de Coordinación y Concertación estará a cargo de un Titular de la Unidad y podrá ser auxiliada en el ejercicio de sus facultades por las Unidades Administrativas que se requieran, así como por las Delegaciones en el interior de la República que sean necesarias para el cumplimiento del objeto y funciones de la Comisión.

## TRANSITORIOS

Primero. El presente Estatuto entrará en vigor al día hábil siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se abroga el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2006.

Tercero. El Director General proveerá lo necesario para que el Manual General de Organización de la Comisión corresponda a las disposiciones que establecen la Ley y el presente Estatuto, de cuya expedición informará a la Junta de Gobierno.

Cuarto. En tanto entra en vigor el Manual General de Organización de la Comisión, el Director General podrá emitir las normas y lineamientos para la operación de ésta.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los seis días del mes de julio de dos mil diez.- El Director General, Xavier Antonio Abreu Sierra.- Rúbrica.