

007168

131
24j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

97 DIC 4
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARACELI GONZALEZ LOPEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



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.

A DIOS:

***Gracias Señor por haberme regalado el milagro
de la vida y la fortaleza para afrontarla, así como
un sin fin de cosas bellas para disfrutarla***

A LA UNIVERSIDAD:

***Por haberme brindado la
oportunidad de realizar
mis estudios y el enorme
orgullo de saber que
soy Universitaria.***

A MI PADRE:

*Recuerdas que yo te prometí que
a pesar de todo este día llegaría,
pues ahora quisiera decirte
que aunque hubo ocasiones
en que pense que no iba a poder lograrlo,
la sola idea de saber que no podía fallarte otra vez,
me hizo luchar con más fuerzas
para poder llegar a esta meta.*

*No sabes todo lo que te agradezco
el que me hayas apoyado, ya que indudablemente
sin ti no hubiera sido posible,
mil gracias por todo lo que me has brindado
sobre todo por tu cariño y comprensión
y yo a cambio sólo puedo darte
la satisfacción de saber que no te equivocaste
al enseñarme el camino.*

***te quiero mucho y te necesitare
POR SIEMPRE.***

A MI MADRE:

*Te agradezco mami, el que me hayas aguantado
en mis malos momentos, así como también
el que me hayas ayudado a superar mis tristezas
enseñándome que la vida tenía que seguir
gracias por ayudarme tanto con la enorme
responsabilidad de ser madre
para que de esta manera yo pudiera seguir
adelante con mis objetivos.*

*Ahora por fin llego el momento y con ello
la entera certeza de que lo logre gracias a ti
y que toda la vida no me alcanzará
para demostrarte lo mucho que te quiero
y le doy gracias a dios de tenerte siempre a mi lado.*

A MI PEQUEÑO ESTEBAN:

*Sabes amor?, cuando supe que hibas a nacer
pensé que este momento no llegaria jamás, e
incluso llegue a pensar que nuestras vidas tendrian
un futuro incierto, y que yo no podria salir adelante contigo
pero el tiempo y las circunstancias se encargaron
de demostrarme que lejos de haber sido
un obstáculo en mi vida, eres lo mejor
que pudo regalarme Dios, ya que tu dulce
existencia ha venido a llenar todos mis sentidos
y ahora me siento con todas las fuerzas necesarias
para seguir adelante y sobre todo por ti
para darte todo lo que necesitas
quiero que nunca olvides que lo eres todo para mi
y que **TE AMO.***

A LUZ MA:

Quiero que sepas que te agradezco infinitamente todos aquellos consejos que siempre me has dado, igualmente el hecho de que hayas compartido conmigo toda clase de experiencias, sabes? más que una hermana yo te he considerado como a una amiga, alguien que no tan sólo me dice lo que me gustaría oír, sino que incluso ha utilizado frases fuertes que analizándolas con calma me han ayudado a reflexionar
Te quiero.

A JORGE:

Por que gracias a tu gran ejemplo he luchado por conseguir mis metas, por que siempre he contado contigo en todo momento en que te he necesitado, y por que has sabido guiar mis pasos con mano firme.
con gran cariño y respeto

A CESAR:

Hemos compartido tantas cosas juntos que ahora quiero que tu compartas conmigo este logro, por que también es tuyo, ya que siempre has estado a mi lado recordandome mis obligaciones y ayudandome a cumplirlas
gracias por ser como eres

A FÉY Y A COQUIS:

Espero que dentro de algún tiempo ustedes lleguen a realizar esta meta que estoy a punto de alcanzar y quiero que sepan que a lo largo de toda su vida, en cada ocasión en que necesiten de una mano amiga podrán contar conmigo como un apoyo seguro los quiero muchísimo ya que significan un mundo de sentimientos bellos en mi vida y en mi corazón.

AL LICENCIADO EFREN MENDEZ:

Por su ayuda y su infinita paciencia gracias por prestarme su tiempo y compartir conmigo sus valiosos conocimientos.

ÍNDICE

TEMA	PAGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I "Antecedentes Históricos"	2
1.- LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO	2
2.- DEFINICIÓN DE INDÍGENA	4
3.- SOBRE LA NOCIÓN DE INDIO E INDÍGENA	5
4.- ORÍGENES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	6
5.- LOS PRIMEROS POBLADORES	8
6.- BREVE HISTORIA DE LA POLÍTICA INDIGENISTA	9
La Época Colonial	9
De la Independencia al Régimen Central	11
La Reforma	12
El Porfiriato	13
La Revolución	14
Época Post-Revolucionaria	15
7.- ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN INDIGENISTA	16
8.- LA ACCIÓN INDIGENISTA	19
CAPITULO II "Aspecto Jurídico"	21
1.- LAS COSTUMBRES JURÍDICAS DE LOS INDÍGENAS EN MÉXICO	21
Enquadramiento Histórico y Legal de la Costumbre en México	21
2.- IGUALDAD FORMAL Y DERECHO A LA DIFERENCIA	22
3.- LA COSTUMBRE FRENTE A LA LEY	23
4.- RESOLUCIONES PRINCIPALES DEL 1er CONGRESO INDIGENISTA	25
5.- LEY QUE CREA EL INI	26

T E M A	PAGINA
6.- LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA JUSTICIA	31
Los indígenas frente a la ley	31
7.- PROGRAMA DE DEFENSORÍA DE PRESOS DEL INI	34
8.- PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS	35
9.- LA COMISIÓN NACIONAL DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS	36
Instalación y funciones de la Comisión	36
10.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.	37
Elaboración de la Propuesta de reforma Constitucional	37
Consideraciones para modificar la Constitución	38
Elementos mínimos que debería contener la adición constitucional	39
Análisis de los contenidos de la propuesta de adición a la Const.	40
Propuesta de Reforma Constitucional	42
Aprobación de la Reforma Constitucional	43
11.- LA DIRECCIÓN DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL INI	44
Asuntos Penales	46
Asuntos Agrarios	50
Asuntos Laborales	52
Registro Civil	56
Asesoría Legal Civil y Mercantil	58
12.- LA JUSTICIA SOCIAL Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	59
 C A P Í T U L O III "Aspecto Administrativo"	 61
1.- EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA	61
2.- FUNCIONES DEL INI	62

TEMA	PAGINA
3.- RELACIÓN DE LAS SUBDIRECCIONES SUSTANTIVAS CON EL PLAN DE TRABAJO	63
Subdirección de Desarrollo Económico	64
Subdirección de Obras e Infraestructura	66
Subdirección de Bienestar social	67
Subdirección de capacitación y bienestar social	68
Subdirección de Antropología social y etnodesarrollo	70
4.-PRINCIPALES PROGRAMAS DEL INI EN APOYO A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS	71
Programa de desarrollo económico	71
Programa de atención a mujeres indígenas	73
Programa de nutrición para los niños indígenas	74
Programa de salud y bienestar social	76
Programa de promoción cultural	77
Programa de radiodifusión indigenista	79
Participación del INI en foros internacionales	79
Programa de lucha contra las drogas	80
5.-ALGUNOS PROBLEMAS DEL INSTITUTO	82
CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFIA	86
APENDICE	88

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1948, es un organismo del gobierno mexicano al servicio de las comunidades indígenas del país. Tiene como propósito principal propiciar y apoyar a las iniciativas de los indígenas en su empeño por mejorar su nivel de vida preservar sus valores esenciales, dentro del marco pluricultural de la nación.

El bienestar es un requisito fundamental para la preservación y enriquecimiento de la cultura propia de cada una de las 56 etnias que existen en nuestro país. El Instituto promueve el desarrollo de los grupos étnicos de distintas formas, colabora con las comunidades en la elaboración y ejecución de proyectos de diversa índole, en la gestión de asuntos ante otras dependencias federales y estatales, y en la solución de necesidades urgentes.

El INI desempeña, entre otras, las siguientes tareas:

Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país, definir y aplicar las medidas de mejoramiento requeridas por las comunidades.

Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran los grupos indígenas para promover, ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas, etc;

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza al Ejecutivo Federal para crear y operar entidades paraestatales que atienden de manera apropiada las necesidades de la sociedad. De conformidad con esta norma, el 4 de diciembre de 1948 fue constituido el INI que, hoy en día, está regido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Federal de las entidades Paraestatales. En particular, la última regula la organización, funcionamiento y control de organismos descentralizados como es el Instituto.

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

CAPITULO I

**ANTECEDENTES
HISTORICOS**

CAPITULO I
"ANTECEDENTES HISTÓRICOS"
LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO

México es una nación pluricultural, en donde el componente indígena es parte esencial de la diversidad. Portadores de culturas milenarias, los pueblos indígenas de México aportan conocimientos y culturas al patrimonio de la humanidad.

La riqueza cultural que sustentan los pueblos indígenas, se manifiesta en la preservación y utilización de cuando menos 59 lenguas o idiomas diferentes; en sus distintas formas de organización social; en sus normas e instituciones para impartir justicia; en la toma de decisiones generalmente adoptadas por la vía del consenso; en sus sistemas de recargos que refrendan el respeto a la autoridad tradicional basada en el prestigio; en las formas de organización para el trabajo y en actividades encaminadas a buscar el bien colectivo, tales como el tequio, la faena o la mano vuelta.

La existencia de sistemas simbólicos, entre ellos los mitos y la tradición oral indígena, son una parte importante de la cultura nacional, como lo son también la danza, la música, la pintura y otras expresiones artísticas de incalculable valor estético.

Los pueblos indígenas en México han demostrado contar con profundos conocimientos de la botánica y de las propiedades curativas de las plantas. Además, sus conocimientos médicos suelen tratar las enfermedades físicas como las somáticas, y para ello cuentan con un conjunto de especialistas y terapeutas tradicionales.

Los pueblos indígenas son portadores de culturas de profundas raíces históricas, lo que les ha hecho posible sobrevivir en las más adversas condiciones. Sus conocimientos de la flora, tanto silvestre como cultivada; sus complejos sistemas taxonómicos (1), sus prácticas agrícolas de conservación de los recursos naturales y protección del suelo de la erosión hídrica y eólica, son el resultado de la observación y de la experiencia directa.

(1) taxonomía: ciencia que estudia los principios, métodos y fines de la clasificación; bibliografía
OCÉANO PRACTICO DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA

Con base en sus conocimientos, los indígenas llevan a cabo complejas prácticas de regeneración selectiva y conservación de la vegetación silvestre; de capacitación y retención del agua; de control biológico de plagas; y, de conservación de la diversidad genética.(2)

Hoy, cuando el mundo se preocupa por los severos daños ambientales, Occidente empieza a dirigir su mirada hacia los pueblos indígenas en la búsqueda de paradigmas de desarrollo sustentable, toda vez que los modelos de producción y de consumo del mundo industrializado han dañado severamente los ecosistemas.

En efecto, diariamente comprobamos que los modelos de producción y consumo destruyen selvas y bosques; contaminan ríos y mares, tierras y aire. Se han extinguido especies animales y vegetales, a la par que emergen nuevos problemas ambientales, tales como la defoliación de los bosques ocasionada por la lluvia ácida; el enrarecimiento de la capa de ozono, fenómenos que acarrearán el deterioro de la calidad de vida de la población mundial.

Lo anterior ha repercutido en la elevación de costos de producción y en la tendencia a la baja rentabilidad de las actividades agrícolas y forestales. A ello hay que agregar la multiplicación de los costos que se destinan y que habrán de destinarse a la limpieza del planeta. Ante esta situación, se busca una nueva racionalidad productiva capaz de controlar y revertir los costos ecológicos del desarrollo, por lo que los conocimientos y técnicas productivas de las culturas indígenas del mundo, están siendo valorados como vías posibles para producir sin destruir los recursos naturales.(3)

(2) En el caso de México, se han documentado y analizado diversas prácticas productivas tradicionales de los pueblos indígenas. Entre otros muchos se pueden consultar los siguientes trabajos; V.M Toledo(et al) "Los purepechas de Pátzcuaro. una aproximación ecológica", en América indígena 1, Vol. XL, instituto indigenista interamericano, México 1980; Left Enrique y J. Carabias (Coord.) Cultura y manejo sustentable de los recursos naturales, Vol. 1 y II Ed. CIH-UNAM/MA. Porua, México, 1983; Uribe I. Rodolfo (Comp.) Medio Ambiente y comunidades indígenas del sureste (prácticas tradicionales de producción, rituales y manejo de recursos, Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO.

(3) En 1972 se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. En esa ocasión se planteó la necesidad de establecer límites y dar nuevas bases y orientaciones al crecimiento económico, a partir de una nacionalidad productiva capaz de controlar y revertir los costos ecológicos de los modelos de producción y consumo y sus efectos en el deterioro del medio ambiente y calidad de vida de las mayorías.

Mientras tanto, y de manera contradictoria, los modernos procesos productivos, que cuentan con tecnología más intensiva, han estado desarticulando las prácticas agrícolas y las formas de organización productiva tradicionales. Se han provocado alteraciones significativas en hábitos, valores y estilos de vida de las comunidades indígenas, a la par que se han alterado las condiciones ecológicas de sus regiones. Por ello, la revalorización de los conocimientos tradicionales y la revitalización de las economías autogestionarias y participativas de los pueblos indígenas, constituyen hoy una necesidad para la sociedad mundial. En la búsqueda de alternativas de desarrollo ecológico sustentable, los pueblos indígenas tienen mucho que aportar.

Un gran número de personas ha dejado de hablar lenguas indígenas, pero conservan los valores culturales que le da un sentido de pertenencia su grupo étnico. los usos, costumbres, tradiciones, y formas de organización social, continúan siendo factores que estructuran los procesos de identidad social indígena. Por ello, resulta insuficiente restringirse a los criterios lingüísticos, aunque para la fuente censal, la lengua es el único y más confiable medio para identificarlos

Tomando en consideración otros factores de identidad social, el Instituto Nacional Indigenista estima que también son indígenas aquellas personas que se asumen así mismas como tales, pues aunque hayan dejado de hablar sus lenguas nativas, conservan los valores culturales y religiosos, formas de pensar, de hacer justicia, de organizarse para el trabajo y relacionarse con la naturaleza, propias de sus comunidades de origen. (4)

DEFINICIÓN DE INDÍGENA

La definición de quienes son personas, grupos, comunidades o pueblos "indígenas" constituye un problema complejo, pues no existe un acuerdo general acerca de la definición más adecuada que incluya a todas las poblaciones que pudieran responder a este concepto. Además, cuando el tema se ha debatido en foros internacionales, frecuentemente se han suscitado controversias políticas.

Cada país ha planteado el problema de la definición de distinta manera, llegando a soluciones que abarcan una amplia gama de diferenciación, que van desde factores exclusivamente raciales, hasta consideraciones donde predominan criterios socioculturales. Esto da lugar a la existencia de una multiplicidad de enfoques que varían entre los distintos países e incluso, en un mismo país, a veces se aplican definiciones distintas para catalogar a ciertos sectores de la población, o se emplean criterios diferentes entre un censo y otro. Una consecuencia de esto constituye la dificultad de conocer una cifra confiable sobre la población que puede caracterizarse como indígena. Pero sobre todo, en muchas ocasiones, las definiciones adoptadas por los gobiernos nacionales suelen involucrar la adopción de programas, políticas o medidas legislativas dirigidos a estos grupos de población. Esto significa que el problema definitorio tiene una íntima relación con el goce y disfrute de los Derechos Humanos, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los indígenas.

En el ámbito de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las definiciones de "pueblos indígenas" corresponden al Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, y al Convenio 169 de la OIT.(5)

SOBRE LA NOCIÓN DE INDIO E INDÍGENA

Aunque en la actualidad empleamos como sinónimos las palabras "indio" e "indígena", no siempre han sido así, ya que son un resultado de todo proceso lingüístico, no ajeno a cuestiones históricas e ideológicas, muchas de ellas desfavorables a los primigenios pobladores de América.

(5) El Convenio 169 de la OIT- a diferencia del Convenio anterior que ponía un fuerte énfasis en las condiciones de atraso económico y social de las poblaciones tribales e indígenas- ya no hace referencia a "etapas avanzadas" y considera la autoidentificación (conciencia de su identidad) como un criterio fundamental para determinar a qué grupos se aplica éste (Artículo 1.2.)

Por lo que se refiere al término "indio", podemos decir que adquirió fuerza como un concepto léxico y una categoría social, como el advenimiento de la conquista y posteriormente, de la geográfica que sobre nuestro continente existió, entre los primeros pobladores europeos; quienes en su afán de dominio de nuevos territorios y rutas comerciales, supusieron haber llegado a las costas orientales de la India por lo que el proceso de simple transferencia onomástica, se les designó indios a sus pobladores.

El término indígena no es definible de un modo absoluto, es por ello que existe una gran gama de enfoques al respecto, que varían dependiendo de la óptica mediante la cual se estudia la cuestión indígena, o inclusive del país donde se plantea. Por lo que se puede decir que: La definición de quienes son personas, grupos, comunidades o pueblos indígenas constituye un problema complejo, pues no existe un acuerdo general acerca de la definición más adecuada que incluya a todas las poblaciones que pudieran responder a este concepto.

Si el vocablo indígena se refiere a originario, entonces todos los seres humanos somos indígenas de alguna parte. Sin embargo, el vocabulario sociológico y político (y cada vez más en el jurídico) el término indígena es empleado para referirse a sectores de población más amplia como resultado de procesos históricos específicos.

ORÍGENES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO

Actualmente se reconocen 56 grupos indígenas en nuestro país, entre los que destacan los siguientes: amuzgos, cochimíes, chochos, choles, guasanaves, huastecos, huaves, kikapúes, lacandones, mames, metlázincos, mayas, mazahuas, guajiros, mazatecos, mexicaneros, mixíes, mixtecos, nahuas, otomíes, pames, seris, tarascos, tarahumaras, tecos, tepechuanes, tlapanecas, yaquis, zapotecos y soques. (6)

Estos grupos cuentan con un común origen histórico, proveniente de las antiguas sociedades que vivían en nuestro actual territorio antes de la llegada de los españoles, y que en conjunto conformaban una zona geográfica cultural que a sido denominada mesoamérica, a su vez, estas sociedades, tuvieron su origen en los grupos que poblaron por

primera vez nuestro continente. Al respecto una de las teorías científicas más difundidas (7), atribuye el descubrimiento y poblamiento originarios a grupos mongoloides asiáticos, hace aproximadamente de 60 a 40 mil años, debido a la relativa facilidad que existe para trasladarse desde aquel continente al nuestro, cruzando el llamado estrecho de Behring. Lo anterior debió ocurrir durante periodos de glaciación, fenómeno natural caracterizado por la disminución drástica de la temperatura terrestre, que trajo como consecuencia el aumento en el volumen y la extensión de los hielos situados en los casquetes polares, y ya que el agua con que se conformaron dichos hielos, tenían que sustraerse de manera proporcional al agua de los océanos, la superficie de éstos disminuyó por debajo de su nivel actual, por lo que no fue difícil que ciertos grupos que habitaban al noreste asiático atravesaran andando dicho estrecho, cuando ambos continentes quedaron unidos por la llanura que quedó al descubierta.

Cabe destacar que los habitantes del noreste de Siberia, eran gente habituada a vivir en condiciones árticas, por lo que debió verse facilitado aún más, el desplazamiento natural de los grupos nómadas, además, estos grupos se fueron adentrando muy lentamente hacia el sur del continente, lo que les permitió irse acondicionando gradualmente a otros medios diferentes, es decir, a zonas climatológicas cada vez más diversas a las de su origen. (8)

(6) Cabe señalar que los estudiosos en la materia no se han puesto de acuerdo en un número de etnias que habitaban en nuestro país. Ciertos autores, con base en criterios antropológicos, agregan a los 56 grupos oficialmente reconocidos, otros más.

(7) Esta teoría es una de las más conocidas respecto del origen del hombre americano, sin embargo existen otras tesis, relativas al poblamiento de América, así como las que se refieren al origen de ascendencia polinesia-melanesia, a la australiana.

(8) "El papel que desempeña la Comisión Nacional de los Recursos Humanos en la problemática de los pueblos Indígenas" María de los Ángeles Hernández Rodríguez

LOS PRIMEROS POBLADORES

Al llegar los conquistadores a lo que constituía el Anahúac, el imperio mexicano era el núcleo indígena más poderoso y el más ampliamente extendido en esta porción de nuestro continente y se encontraba entre los 20° 30' y los 50° de latitud Norte. No estaban bien definidos sus límites al Norte, pues se hallaban en contacto con tribus errantes y bárbaras, que no desaparecieron sino varios siglos más tarde.

Al Sur y Suroeste dominaba en las costas del Océano Pacífico hasta Xoconoco (Soconusco), cerca de los 70° de longitud Este. Al Este y al Noreste le correspondían las playas del Golfo desde una parte de la Huasteca hasta la desembocadura del río Coatzacoacoicos y al Sureste la limitaba el citado río, abarcando Chiapas hasta Soconusco.

Al Este confinaba con el reino de Tlacopan y Acolhuacan, el independiente estado de Hetztilan, la llamada República de Tlaxcala y los territorios libres de Cholotlán y de Huexotzinco.

El resto estaba ocupado por variedad de tribus, en diverso estado de adelanto social, unas de filiación Nahoá, otras de diferentes troncos etnográficos. Fuera de los lindes, al NE vagaban tribus salvajes, al NO había algunos pequeños señoríos que decrecían en civilización a medida que se adelantaban las latitudes más boreales e iban a terminar en Sonora y California.

Una de las tribus sometidas eran los huastecos que ocupaban parte de lo que hoy son los estados de Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí e Hidalgo y aseguraban haber llegado a la tierra desde el mar polar, que hoy es Panúco y que era conocido con el nombre de Papantla o sea lugar de paso.(9)

(9) Revista mensual "Divulgación Histórica" 15 de noviembre de 1939 artículo escrito por Juan de Dios Bravo.

BREVE HISTORIA DE LA POLÍTICA INDIGENISTA LA ÉPOCA COLONIAL

La conquista y los primeros años de la Colonia

La expedición que Cortés dirigió hacia estas tierras, fue la tercera que envió el gobernador de Cuba, Diego Velázquez con fines de exploración. En su trayecto llegó a las costas de Yucatán, y posteriormente, continuó bordeando la costa, hasta llegar a Campeche, Tabasco y luego Veracruz, donde se fundó el primer municipio de la Nueva España, sirviendo como base militar y política. Fue allí la primera vez que recibió a una comisión de mexicas, que le llevaban regalos de Moctezuma, quien era considerado como el Señor más poderoso de la región. Cortés decidió ir con su expedición a Tenochtitlán, durante el trayecto, pasó por el territorio Tlaxcalteca, cuyos habitantes eran reacios a ser conquistados como lo habían sido los pueblos de los alrededores, por la Triple Alianza, conformada por los mexicas, los texcocanos y los alcohuas. Una vez que Cortés logró establecer una alianza militar con los tlaxcaltecas en contra de los mexicas, reinició su expedición a la capital de Mesoamérica. Al llegar a Cholula, donde permaneció algunos días, y pretextando tener noticias de una futura emboscada contra su ejército por parte de los habitantes de la ciudad, se desencadenó una lucha, suscitándose una gran matanza de indígenas, por lo que tal acontecimiento es considerado, por algunos historiadores, como el primer acto genocida de los españoles.

El ejército de Cortés, al llegar a Tenochtitlán, fue recibido por Moctezuma, quién lo alojó en los palacios reales. Dicha actitud trajo como consecuencia que una parte de la nobleza y de la población mexicana, desaprobara la conducta de su soberano.

Cortés permaneció en la ciudad, hasta que el resguardo que había dejado en Veracruz, le envió un mensajero para advertirle de la llegada de Pánfilo de Narváez, quién tenía ordenes de aprehenderlo y antes de salir a combatirlo, Cortés hizo prisionero a Moctezuma, y dio ordenes a Pedro de Alvarado para que mantuviera resguardada la Ciudad.

Durante una celebración religiosa comenzó un combate entre mexicas y españoles, desencadenándose la llamada "matanza del Templo mayor", Cuando Cortés venía de regreso a Tenochtitlán, recibió la noticia del levantamiento de los mexicas, y decidió apresurar su retorno, pero sólo para ser derrotado, y aún cuando los españoles fueron expulsados de la ciudad, éstos dejaron restos de su presencia ya que se desató una epidemia de viruela, diezmando en gran medida a la población. Durante el tiempo que los españoles estuvieron fuera de la ciudad, construyeron varios bergantines, los cuales sitiaron Tenochtitlán misma, destruyéndola y con ella, a la última cultura del mundo mesoamericano.

Según el propio Cortés, la destrucción final del imperio mexica, la hicieron mil españoles, secundados por 50 000 aliados indígenas. Hay quienes opinan que uno de los factores que influyó para que esto sucediera, fue que estos pueblos se revelaron en contra del yugo imperialista de los mexicas.

Otro factor que contribuyó a que fueran los propios indígenas los que auxiliaran a los españoles en el derrocamiento del pueblo mexica, fueron ciertas rivalidades existentes entre algunos grupos gobernantes, como por ejemplo, la pugna existente entre el príncipe Ixtlixóchitl y el rey Cacama, ya que Moctezuma impuso a éste último como rey de Tezcoco a la muerte de Nezahualpilli, por lo que Ixtlixóchitl salió de la ciudad con varios hombres con la intención de fundar su propio pueblo, por lo que cuando llegaron los españoles, decidió aliarse abiertamente con Cortés.

En los años siguientes a la conquista, los pueblos habían ayudado a los españoles durante la campaña militar, llegaron a pedir ciertas prerrogativas, e inclusive, favores al propio rey de España. Sin embargo, esta actitud no fue generalizada, ya que algunos otros pueblos reacios a ser conquistados, permanecieron fieles a sus culturas y tradiciones, y hasta llegaron a oponerse de manera violenta a la conquista y al régimen, por lo que una de las grandes preocupaciones del virreinato, al mediar el siglo XVI, fue el de organizar "misiones de pacificación" con el fin de someter los levantamientos que suscitaban.

Sin embargo, tampoco en dicha época, se logró poner fin a los continuos movimientos indígenas que como sabemos han permanecido hasta el siglo XX.

DE LA INDEPENDENCIA AL RÉGIMEN CENTRAL

Durante el inicio del movimiento de independencia, al llamamiento de Hidalgo, acudió un número considerable de indígenas, ésto lo impregnó de un aire popular que lo distanció, al menos un poco, del espíritu clasista que animaba a los criollos para realizarlo. El programa social de Hidalgo, quedó plasmado en un bando que expidió en la ciudad de Guadalajara, el 6 de octubre de 1810, que en su segunda providencia pedía que se aboliera el pago de tributos por parte de los indígenas. Además, expidió decretos sobre el uso exclusivo de las tierras de la comunidad por sus dueños, dictando así la primera medida agraria en la que contemplaba la restitución a las comunidades indígenas de las tierras que les pertenecía.

Por su parte, Morelos en su obra "Los Sentimientos de la Nación" expresó que todos los americanos eran iguales. Por otra parte, en el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, da por primera vez participación ciudadana a los indígenas y establece que la ley debe aplicarse a todos por igual. Después de su muerte, en el año de 1815, el movimiento netamente popular de la independencia, entró en agonía, y el movimiento de Iturbide, quién consumo la independencia, nada tuvo en común con Hidalgo o Morelos. Al consumarse la Independencia, las leyes bajo las cuales quedó organizado nuestro país, como lo son "Reglamento provisional político del Imperio Mexicano"(1822), y la Constitución de 1824, otorgaron igualdad jurídica a todos los mexicanos.

Sin embargo, esta igualdad no fue interpretada como un intento de equiparación económica o social, entre los diversos grupos que habitaban el país, sino como una simple paridad de todos ante la ley. Cabe aclarar que por lo que se refiere a esta Constitución, menciona expresamente a los indígenas en su fracción XI del artículo 50.(10)

(10) Que a la letra dice: "Las facultades exclusivas del Congreso federal son las siguientes: (...) XI.- arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios" Ma de los Angeles Hernández Rodríguez op cit.

Durante el régimen centralista, cuando los conservadores tomaron el poder, empezó a regir la Constitución de 1836, que excluye como ciudadanos mexicanos a aquellos que no tuviesen una renta anual de por lo menos 100 pesos. También estableció que los derechos de ciudadano se suspendían por ser sirviente doméstico, o por no saber leer y escribir. De igual manera, las Bases Orgánicas del la República Mexicana de 1843, exigían para poder ser ciudadano, una renta anual de 200 pesos y que supiera leer y escribir. Con base en lo anterior, muchos indígenas quedaron excluidos de ciudadanía.

LA REFORMA

En 1850, la clase intelectual del ala liberal tomó poder, quién creía en la grandeza natural de su patria, sin embargo, se empecinaba en negar todo aquello que tuviese que ver con la tradición hispánica, indígena o católica.

El "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" (1856), establecía que para ser ciudadano únicamente se necesitaban 18 años cumplidos, pero que los derechos derivados de la ciudadanía se suspendían por no estar inscritos en el Registro Civil, situación en la que también, se encontraban muchos indígenas. Posteriormente, la Constitución de 1857, exigía para ser ciudadano 18 años si era casado, o 21 si era soltero.

Comonfort expidió una serie de leyes con clara tendencia liberal y en favor de la pequeña propiedad que afectaron a las comunidades indígenas, como por ejemplo, "La ley de Desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de las corporaciones civiles y religiosas" (1856), que dio pie a que mediante el deslinde y la venta de terrenos "baldíos", y de la desamortización y funcionamiento de los "latifundios" de las comunidades indígenas, les fueran arrebatadas sus tierras. Además el gobierno declarando tendencia liberal, empezó a repartir las tierras comunales a cada miembro de la comunidad, con el fin de que cada campesino fuera el dueño de su propio pedazo de tierra, medida que tenía como fin terminar con el sistema de peonaje.

En materia educativa, se propugnó por una educación científica, universal, obligatoria y gratuita, y que trataba a toda costa de lograr la transculturización del indígena: Sin embargo, ya en la práctica, por la educación indígena rural, sólo se hicieron esfuerzos esporádicos y aislados.

En 1857, México cuenta ya con una nueva Constitución de corte liberal, que en opinión de varios historiadores, entre los que destaca Manuel Gamio "Es de carácter extranjero en origen, forma y fondo, y ha sido adaptable al modo de ser material e intelectual de un 20% de nuestra población, que por sangre y civilización es análoga a la población europea. Para el resto, dicha Constitución es exótica e inapropiada". (11)

EL PORFIRIATO

Durante el régimen de Porfirio Díaz, se acentuó aún más la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, en gran medida, dichas tierras les fueron arrebatadas a las comunidades indígenas, y muchos de ellos, fueron enviados a Valle Nacional como esclavos. Además, se les prohibió caminar por las calles principales y sentarse en las plazas públicas, si no vestían pantalones y zapatos, en vez de usar calzones de algodón y huaraches; y desde el primer período presidencial del General, se usó la fuerza contra las rebeliones indígenas, que consideraba desestabilizadores de la paz pública.

Porfirio Díaz, en varias leyes que emitió a partir de 1883, también facilitó, tanto a los extranjeros como a mexicanos, la constitución de compañías deslindadoras: "Numerosísimas superficies declaradas baldías y que en realidad pertenecían a comunidades indígenas fueron incorporadas a las zonas deslindadas. Los indios no lograban hacer prevalecer sus derechos pues no tenían título jurídico de propiedad; y si este título existía, lo cual sucedía con bastante frecuencia, de todos modos no correspondían a las normas legales, conocidas o desconocidas del todo por las poblaciones indígenas incultas; en consecuencia se invalidaban.

(11) Florescano, Enrique: "Nuevos temas e interpretaciones de la Revolución Mexicana", revista cultural "La Jornada Semanal", número 69, México; D.F.: 7 de octubre de 1990, página 47.

A finales del porfiriato, un grupo de revolucionarios, encabezados por José Vasconcelos, Camilo Arriaga, Rodolfo Magaña y Dolores Jiménez, elaboraron un "Plan Político Social", en el que entre otras cosas, pedía la protección a los indígenas. Por su parte, Ricardo y Enrique Flores Magón, proclamaron en 1906; en St Louis Missouri, EU, el Programa del Partido Liberal, en cuyos puntos generales, también proclamaba como una importante necesidad social, la "protección a la raza indígena" .

LA REVOLUCIÓN

Aunque en un principio el movimiento revolucionario de 1910. Fuese eminentemente político, al tener como principal objetivo el derrocamiento del régimen de Díaz, el papel desempeñado por los campesinos e indígenas, fue bastante notorio. Estos se adhirieron a la lucha armada, fuertemente motivadas por el artículo tercero del Plan de San Luis Potosí dictado por Francisco I. Madero como bandera de su movimiento político en contra de la dictadura.

Una vez que triunfó el movimiento maderista y después del interinato de León de la Barra, se inició de inmediato, como lo pedían los afectados, con el estudio y fracción de la tierra que se había prometido, por lo que Emiliano Zapata, exigió el pronto cumplimiento del artículo anteriormente citado, y al no ver respuesta inmediata, rompió con Madero y el 28 de noviembre de 1911, vuelve a la lucha armada con base en un nuevo Plan de lucha titulado "Plan de Ayutla", cuyos artículos 6 y 9 establecían la restitución, dotación y nacionalización de tierras, montes, y aguas y con base en ellos, se realizó el primer reparto agrario en nuestro país, el 30 de abril de 1912 en Ixcamiipa, Morelos.

Madero, reconociendo la gravedad del problema agrario, ordenó el 8 de enero y el 7 de febrero de 1912, que los Ayuntamientos procedieran al deslinde y restitución de tierras, conforme a las respectivas solicitudes que se hicieran a la Secretaría de Fomento, quien para el mes de septiembre del mismo curso, había recibido 137 solicitudes de restitución.

Cuando Carranza asumió el poder, pensaba que el reparto agrario debía llevarse a cabo después de la promulgación de una nueva Constitución. Ya durante el constituyente de 1916, aunque los revolucionarios de todas las formas trataron de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, no dejó de tener peso las diversas concepciones que el problema agrario tenía para las diversas áreas geográficas del país, ya no se manifestaba de igual manera en el norte que en centro o el sur del país. Por lo que algunos congresistas pretendían fraccionar los latifundios y crear un gran número de pequeñas propiedades, y otros propugnaban la creación de ejidos, debido a ello el nuevo artículo 27 Constitucional, planteó la convivencia de estas dos figuras, así como por el reparto agrario.

Otra de las grandes aportaciones que nos ha dejado la Revolución Mexicana, fue el descubrimiento de que la realidad social y cultural de la nación mexicana era un compuesto múltiple y heterogéneo. Es por ello que este movimiento es considerado como la matriz de nuestro actual nacionalismo, ya que se lograron reconocer los valores de nuestro pasado prehispánico, y de alguna manera se rescató la figura del indígena, y se propició que los científicos sociales comenzaran a realizar estudios relativos a este sector social, para tratar de dar solución a los problemas que los aquejan.

ÉPOCA POST-REVOLUCIONARIA

De igual manera, todos los gobiernos surgidos después de la revolución, han tratado de incluir a los grupos indígenas en su proyecto de nación para incorporarlos al desarrollo general del país, aunque nunca se haya logrado plenamente este objetivo.

Ya en 1917, Manuel Gamio, dirigió la llamada Dirección de Antropología y Poblaciones Regionales, que se encargaba del estudio de los grupos indígenas del país.

El 4 de diciembre de 1948, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de creación del Instituto Nacional Indigenista, que ha laborado desde entonces. Este Instituto se creó como un organismo descentralizado, encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indigenistas del país, y fungiendo como

una filial del Instituto Indigenista Interamericano. Sus principales funciones son las de investigación y difusión de la problemática indígena, estudio y promoción de las medidas necesarias para el mejoramiento de sus condiciones de vida, y la realización de las obras de mejoramiento para tales efectos.

Cabe destacar que la creación de dicho Instituto, no ha sido obstáculo para que otros órganos e Instituciones públicas, hayan implementado sus propios planes y programas de apoyo a este sector poblacional, así como por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública cuenta con una dirección general de educación indígena, la Secretaría de Salud tiene un programa especializado en atención de la salud en comunidades indígenas, la Secretaría del medio ambiente, Recursos naturales y Pesca, cuenta con varios programas de agricultura dirigidos a diversas comunidades indígenas, etc.

En los años recientes, la postura liberal ha cambiado como resultado de las presiones de los pueblos indígenas como tales. Además de reiterar los derechos individuales, los nuevos textos legislativos reconocen algunos derechos colectivos como lo son el lenguaje, la cultura, el derecho consuetudinario o la costumbre jurídica.

ANTECEDENTES DE LA ACCION INDIGENISTA

Durante la etapa de la conquista y en el régimen colonial se alzaron algunas voces en defensa de los indígenas, pero sus demandas-algunas de fuerza apasionada como la de Fray Bartolomé de las Casas- en nada modificaron las condiciones bárbaras y crueles del régimen.

La época de la Independencia se caracterizó por idealizar el pasado prehispánico y por reivindicar, en el papel, el derecho a la tierra; pero en realidad, la situación de la población indígena no fue muy diferente de su antecedente inmediato, a la colonia.

La Reforma intentó la instauración definitiva del régimen de propiedad privada y la secularización institucional, intensificando la destrucción de la propiedad comunal y el aumento del peonaje. Como

respuesta, la población indígena desarrolló una tenaz defensa de sus valores culturales. Los liberales de este período argumentaban que el indio rechazaba el progreso.

El Porfiriato se sustentó en tres consideraciones fundamentales: atribución de inferioridad a los grupos étnicos, apropiación de sus tierras y fuerza de trabajo y guerra de exterminio. En este contexto se produjeron numerosas y grandes rebeliones indígenas en reclamo de sus tierras despojadas.

En el transcurso de este periodo se producen algunas acciones -limitadas por cierto- para tratar por causas menos violentas la cuestión indígena: en 1879 se celebra el primer Congreso de poblaciones indígenas de la República y en 1908 el Gobernador de Chihuahua, Enrique Creel, promulga la ley que da origen a la junta para mejoramiento y protección de la "raza" tarahumara; se funda además, en 1910, la Sociedad Indianista Mexicana. La Revolución de 1910, con sus reivindicaciones agrarias, constituyó el núcleo a partir del cual se desarrollaron más tarde las categorías indigenistas, el movimiento revolucionario recuperó para la nación la propiedad de la tierra, procedió a la restitución comunal e impulsó el ejido.

En 1911 se inaugura la Escuela Internacional de Etnología y Arqueología de América. Con base en la ley de Instrucción Rudimentaria se crean escuelas elementales a fin de castellanizar a los analfabetos de los grupos étnicos que lo soliciten.

En 1912 y 1913 Abraham Castellanos y Gregorio Torres Quintero, respectivamente, refuerzan la tesis de la castellanización, aunque marcando la necesidad de proteger las "razas" indígenas.

En 1913 y 1914 la Sociedad Indianista Mexicana edita una revista con estudios de la población indígena y orientaciones acerca de como remediar su situación.

En 1917 Manuel Gamio crea la Dirección de Antropología, dependiendo de la Secretaría de Agricultura y Fomento y establece la política de que el problema indígena debe de ser resuelto de manera integral.

En 1921 José Vasconcelos al frente de la Secretaría de Educación Pública crea el Departamento de Educación y Cultura para la "raza" indígena.

En 1923 las escuelas rurales se transforman en "Casas de pueblo", a través de las cuales se lleva educación formal a los indígenas y el mismo Vasconcelos inicia las Misiones Culturales.

El primer internado indígena se reconoce oficialmente en 1926 bajo el nombre de Casa del Estudiante Indígena, que más tarde se convierte en Internado Nacional de Indios, extinguiéndose en 1932.

Por iniciativa de Moisés Sáenz se crea en 1932 la estación experimental de incorporación indígena en Carapan, Mich., y once internados indígenas.

En 1933 llega a México el lingüista William C. Townsend e inicia sus actividades de alfabetización en lengua indígena. El Instituto Lingüístico de Verano inicia formalmente sus actividades en 1935, previa autorización gubernamental.

En 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas que funciona hasta 1945.

En 1937 Don Alfonso Caso funda la Sociedad Mexicana de Antropología.

En 1938 se crea el Departamento de Antropología en la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El Primer Congreso Indigenista Interamericano se celebra en Pátzcuaro, por auspicios del Presidente Lázaro Cárdenas, en 1940.

En cumplimiento a las resoluciones de Pátzcuaro, se funda, en 1942, el Instituto Indigenista Interamericano.

Por iniciativa de Don Alfonso Caso se crea, en 1944, el Instituto de Alfabetización en Lengua Indígena. Participa en el mismo Julio de la Fuente.

El que fuera Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas pasa, en 1947, a ser Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública. Es director del mismo el Dr. Gonzálo Aguirre Beltrán y Subdirector Julio de la Fuente.

En 1948 se crea, por ley, el Instituto Nacional Indigenista, siendo Director fundador, el Dr. Alfonso Caso, sucediéndolo el Dr. Gonzálo Aguirre Beltrán, posteriormente el Lic. Ignacio Ovalle Fernández y el Antrop. Salomón Nahmad Sittón.(12)

LA ACCIÓN INDIGENISTA

En el Instituto Nacional Indigenista, a partir de abril de 1989 se inició el proyecto para la atención de los indígenas del área metropolitana, considerando que la ciudad de México tiene una de las concentraciones más grandes de indígenas de la República Mexicana y que la mayoría de estos grupos son migrantes residentes.

El censo de 1990, muestra el predominio de grupos nahuas, zapotecos y mixtecos en el área metropolitana. Ellos han encontrado formas bastante eficientes de vida en la ciudad. Sin embargo, aunque no son numéricamente importantes, algunos de ellos viven situaciones difíciles, es el caso de los mazahuas del Estado de México y de Michoacán; de los triquis de Copala y de los otomíes de Mexquittlán, que se dedican al comercio ambulante de artesanías y otros productos.

Actualmente el programa de atención a Indígenas en el Distrito Federal y Área Metropolitana se propone como objetivo general el respeto y apoyo de los proyectos de vida de los grupos indígenas. Sus objetivos específicos son lograr la autogestión para acceder a los servicios institucionales de justicia, educación, salud, vivienda, etc; y su capacitación para realizar actividades productivas relacionadas con su especificidad étnica; en cuanto a su organización se propone destacar los diferentes grupos indígenas, brindar apoyo en la conformación, fortalecimiento y consolidación de bases organizativas, y atender a los grupos prioritarios.

(12) Información General del Instituto Nacional Indigenista 1994

El programa tiene como objetivo reducir la desigualdad y la injusticia que frena el desarrollo autónomo y autodefinido de los pueblos indígenas; además de abrir conjuntamente espacios sociales de participación y canales de negociación. Asimismo, pretende promover la responsabilidad institucional y la participación de la sociedad en la solución de los planteamientos y demandas de los grupos indios en la ciudad de México.

Un planteamiento importante es el de proporcionar asesoría y capacitación a la población indígena e impulsar el desarrollo cultural sin generar dependencia ni subsidio.

La Dirección de Procuración de Justicia del INI, realiza acciones para la liberación de presos, y registro civil de la población indígena de esta ciudad.(13)

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

CAPITULO II

**ASPECTO
JURIDICO**

CAPITULO II "ASPECTO JURÍDICO"

LAS COSTUMBRES JURÍDICAS DE LOS INDÍGENAS EN MÉXICO Encuadramiento Histórico y Legal de la Costumbre en México

La Independencia de México trajo consigo una serie de cambios sociales, políticos, económicos y jurídicos que condujeron, entre otras cosas, a la abolición de fueros y leyes privativas establecidas durante la Colonia. Esto produjo consecuencias negativas para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente a la consideración de sus derechos. El desarrollo histórico posterior no mejoró la situación jurídica de este sector de la población. Un problema fundamental de las costumbres normativas de los pueblos indígenas es el reconocimiento de éstas por parte del sistema jurídico nacional, específicamente en el constitucionalismo mexicano.

En todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios o indígenas y ésta data de la Ley fundamental de 1824, que declaró en el Artículo 50, que establecía las facultades del Congreso General, que éste tenía competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.

La ausencia de reglamentación respecto de los indígenas y sus comunidades cupo perfectamente dentro de la lógica decimonónica de ponderar, por encima de todo, el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos y la consecuente abolición de fueros y legislaciones privativas.

Antes del 28 de enero de 1992, la única legislación vigente en materia indígena era la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista, y se publicó en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1948. El 10 de junio de 1986 se expidió un decreto del Ejecutivo que reglamenta el Artículo 7º, de la citada Ley, y que tuvo por objeto establecer modalidades específicas de participación de las comunidades en las acciones que el gobierno federal lleva a cabo.

El 2 de diciembre de 1988, el Ejecutivo Federal estableció como instrumento privilegiado para la ejecución de la política social, el Programa Nacional de Solidaridad, para procurar el bienestar de los mexicanos más pobres dentro de los cuales, desde luego se encuentran los indígenas.

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, se publicó el decreto por el cual se adiciona el Artículo 4º de la Carta Magna, en el cual se reconoce que México tiene una composición pluricultural; se declara que el Estado mexicano protegerá y preservará las lenguas, culturas, costumbres y las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas; y se declara que el Estado les garantizará los mecanismos que aseguren su acceso a la justicia.

La reforma al Artículo 4º constitucional no puede considerarse sino un punto de partida; una base para la futura elaboración de una Ley Reglamentaria que precise y desarrolle las prescripciones constitucionales; y una muestra fehaciente de que la parte más importante de la riqueza de México está y seguirá estando en la variedad de raíces culturales de la nación.

IGUALDAD FORMAL Y DERECHO A LA DIFERENCIA

El derecho consuetudinario indígena se expresa como un repertorio de normas que son diversas del ordenamiento jurídico nacional. En consecuencia uno de los aspectos de la problemática del indígena se refiere a que su identidad cultural depende, en buena medida, de la existencia de mecanismos que aseguren la continuidad de sus prácticas sociales. Uno de los obstáculos para la preservación de su identidad cultural es la marginación social basada en la exclusión de los derechos culturales particulares de los grupos étnicos. En una sociedad asimétrica, resulta insuficiente el reconocimiento de derechos fincados en el principio de igualdad formal. Si asume la situación de injusticia y desigualdad en que viven los grupos indígenas, se debe considerar que sus derechos no pueden reducirse a una formulación ajena a sus condiciones concretas de existencia. Tampoco pueden reducirse a una simple declaración, sino que deben convertirse en un instrumento para el progreso material y cultural de los indígenas.

LA COSTUMBRE FRENTE A LA LEY

Las costumbre jurídicas entrañan ciertas convenciones, obligaciones y prohibiciones que suelen ser diferentes entre los distintos grupos étnicos. Cada cultura étnica tiene sus propias normas e instituciones. Las normas que regulan las uniones matrimoniales varían entre las diferentes comunidades. Existen grupos que mantienen preferencias endogámicas rigurosas, como los lacandones o los papágos, en tanto que la mayoría de las poblaciones indígenas se inclinan por las uniones exogámicas. Algunos grupos preservan el ceremonial de lo que en Derecho se llaman esponsales, es decir, la promesa mutua entre hombre y mujer por la cual se obligan a contraer matrimonio.

Los grupos étnicos no hacen diferenciaciones entre los aspectos civiles, penales, administrativos, etc., sino que simplemente aceptan y acatan un conjunto de normas tradicionales. Sin embargo, muchos grupos indígenas asumen que determinadas conductas delictivas, como el robo o el homicidio, sólo son competencia de las autoridades nacionales o locales. Más aún, algunos indígenas prefieren ser juzgados por esas autoridades en lugar de recibir el castigo impuesto por la autoridad tradicional, generalmente porque consideran más benévola la actuación de las primeras.

Un problema fundamental de la relación entre el orden jurídico nacional y la costumbre indígena, en ciertos casos, estriba en los límites de ésta frente a aquél. Pues, por una parte, el Artículo 4º constitucional otorga reconocimiento a las costumbres jurídicas, el Código Federal de Procedimientos Penales dispone la obligación del juzgador de allegarse todos los elementos para conocer y valorar las circunstancias de los sujetos y actores involucrados en la comisión de un delito, cuando éstos pertenecen a grupos étnicos, pero, por otra parte, ciertas costumbres indígenas -como las descritas en el párrafo anterior- podrían estar en contradicción con determinadas disposiciones constitucionales, por ejemplo en lo referente a las garantías contenidas tanto en el Artículo 17 Constitucional que prohíbe que persona alguna pueda

hacerse justicia por sí misma, como en el Artículo 21 constitucional que otorga al Estado la potestad de procurar justicia. Más aún, como establecen los Artículos 41 y 133 constitucionales, las facultades de legislar y de aplicar la Ley no pueden contravenir lo ordenado por la propia Constitución General de la República; por consiguiente, la legislación en materia indígena deberá apegarse a las principios de la Ley Fundamental.

Ninguna costumbre indígena puede ir en contra de las garantías individuales otorgadas por la Ley Fundamental. Esta es una precisión que es coincidente con los señalado por el Convenio 169 de la OIT, así como por Constituciones o leyes secundarias de Colombia, Chile, Panamá y Paraguay, entre otras.

La igualdad de los derechos implica, para el caso del indígena, la consideración tanto de sus Derechos Humanos generales como de los peculiares. Las normas del Derecho Internacional en materia de procuración y promoción de las prerrogativas y las libertades fundamentales de los indígenas, defienden el derecho a preservar su identidad cultural, sus lenguas, sus formas de organización social y sus costumbres. Son, pues, derechos culturales de convivencia pacífica. Incluyen, desde luego, la norma de la no discriminación social y cultural.

Aunque en un principio los indígenas mexicanos cuentan con tres formas de igualdad; igualdad ante la ley, igualdad jurídica y la igualdad de derechos, sus condiciones de rezago histórico y social implican para ellos que la igualdad formal sea frecuentemente un ideal inalcanzable. El derecho a acceder a la jurisdicción del Estado encuentra, en la acción del indígena, una serie de dificultades en muchas ocasiones insalvables: la barrera del idioma, el aislamiento cultural y geográfico, el desprecio social, las condiciones económicas, etc. En cuanto a la igualdad jurídica, hay que reconocer que el indígena es comúnmente objeto de fraudes, engaños, agravios, etc., especialmente en materia agraria, que son resultado del estado de indefensión en el que se encuentre por sus condiciones socioeconómicas. Por lo que se refiere a la igualdad en los derechos, la CNDH tiene documentados una serie de casos de violación de los Derechos Humanos en los que el indígena es víctima.

El reconocimiento de las costumbres jurídicas indígenas no implica eliminar o excluir principios de igualdad formal. Es decir, no se

trata de crear fueros especiales -expresamente prohibidos por la Constitución General de la República en su Artículo 13- ni de darle a los indígenas el trato de inimputables. Por el contrario, la aceptación de dichas costumbres debe afianzar los principios de igualdad formal y del Estado de Derecho.(14)

**RESOLUCIONES PRINCIPALES DEL PRIMER
CONGRESO INDIGENISTA.
Patzcuaro, abril de 1940.**

- 1.- Que cada gobierno establezca una agencia u oficina cuyo propósito sea concentrar la atención sobre los problemas del indígena; garantizando de una manera efectiva todos los servicios del Gobierno a favor de la resolución de aquellos y constituyéndose en todo tiempo, en defensor del indígena.
- 2.- Que dicha agencia u oficina no monopolice la administración de los asuntos indígenas, sino que procure dirigir hacia los problemas del indígena, todos los recursos del Gobierno, así del local como del general.
- 3.- Que la Oficina de Asuntos Indígenas trabaje indirectamente con los indígenas por medio del grupo o de la comunidad, organizados para fines de ayuda propia, de ayuda mutua y de defensa mutua.
- 4.- Se recomienda a las naciones que integran este Congreso, que aquéllas en donde exista el régimen de concentración de la tierra, los respectivos gobiernos dicten las medidas necesarias, de acuerdo con la equidad y la justicia, para corregir cualquier abuso de esa situación, y se recomienda también que se adopten las medidas que sean menester para ayudar su economía, proveyéndolas para el efecto de tierras, agua, crédito y recursos técnicos.
- 5.- Que hasta donde sea posible, la investigación de los pueblos indígenas se haga de acuerdo con planes integrales.

(14) "Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México" 1995 Beller Taboada, Walter Comisión Nacional de los Derechos Humanos

6.- Se recomienda a los países americanos la protección de las artes populares indígenas, la cual debe tender a la conservación de la autenticidad artística y al mejoramiento de la producción y distribución, tratándose de las artes plásticas.

7.- Que en cada país sea creada una comisión coordinadora de las actividades de las diversas dependencias oficiales que trabajen asuntos conectados con la vida rural, la cual tendrá a su cargo formular los programas adecuados de producción y distribución de alimentos, en vista de los problemas de alimentación que se presentan en el medio indígena.

8.- Deben instalarse en todas las regiones indígenas, Centros de Medicina Social, Preventiva y Curativa, que se ocupen de mejorar las condiciones de salud de los habitantes, y de combatir las enfermedades.

9.- Que los países de América adopten e intensifiquen la política de ofrecer la más amplia oportunidad de desarrollo de las capacidades de sus grupos indígenas, con el fin de que su cultura propia no desaparezca y sirva para enriquecer el acervo cultural de cada país, así como la cultura del mundo y contribuya al fortalecimiento de las naciones.

10.- Para el fomento de la educación indígena, se recomienda la elaboración de los textos necesarios para realizar la enseñanza de la lectura y la escritura en lenguas nativas; así como los libros elementales de divulgación científica.(15)

LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA
Publicada en el Diario Oficial
4 de diciembre de 1948.

ARTICULO PRIMERO: Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la Capital de la República.

(15) Información General del INI op cit

ARTICULO SEGUNDO: El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

I.- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;

II.- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;

III.- Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;

IV.- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

V.- Fungirá como cuerpo consultivo de las Instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme a la presente ley, son de su competencia;

VI.- Difundirá, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones, y

VII.- Empezará aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomienda el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.

ARTICULO TERCERO: El Instituto estará capacitado para adquirir y administrar bienes y formará su patrimonio con los que enseguida se enumeran:

I.- La cantidad que anualmente le fije como subsidio el Gobierno Federal, a través de su Presupuesto de Egresos;

II.- Con los productos que adquiera por las obras que realice y por la venta de sus publicaciones, y

III.- Los que adquiera por herencia, legados, donaciones o por cualquier otro título de personas o de instituciones públicas o privadas.

ARTICULO CUARTO: Los bienes que lleguen en esta forma a constituir el patrimonio del Instituto, no podrán ser gravados ni enajenados por el mismo, sin previa autorización del Gobierno Federal, y sujetándose en todo caso para tales enajenaciones o gravámenes, a las disposiciones que rijan a los bienes nacionales, calidad que en todo tiempo conservarán esos bienes.

ARTICULO QUINTO: El Instituto quedará integrado por el Director y un Consejo, además del personal técnico y administrativo que requieran sus actividades.

ARTICULO SEXTO: El Director del Instituto será designado por el C. Presidente de la República de entre aquellas personas que se hayan distinguido en cualquiera de las actividades técnicas que se relacionen con las funciones propias del Instituto; le corresponderá la representación legal de éste y será el ejecutor de los acuerdos del Consejo.

ARTICULO SÉPTIMO: El Consejo será presidido por el Director y estará integrado por representantes de las Secretarías de Educación Pública (Dirección de Asuntos Indígenas), Salubridad, Gobernación, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas y Departamentos Agrarios y por representantes designados por el Banco de Crédito Ejidal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, por un representante designado por las sociedades científicas que se dediquen preferentemente a estudios antropológicos y por representantes de núcleos indígenas más importantes que serán designados y participarán en la forma y términos que señala el Reglamento de la presente Ley.

ARTICULO OCTAVO: El Director del Instituto planteará cada año al Consejo, el plan de acción y las investigaciones técnicas que le correspondan, conforme a los términos de la presente Ley.

El Consejo aprobará, a más tardar el mes de septiembre, el plan que desarrollará en el siguiente año.

ARTICULO NOVENO: El Consejo se reunirá mensualmente en sesión ordinaria y en sesión extraordinaria cada vez que para ello sea convocado por el Director, debiéndose celebrar las sesiones ordinarias precisamente en las fechas que al efecto se fijan en el calendario que oportunamente se forme.

ARTICULO DÉCIMO: En las sesiones del Consejo, las decisiones se adoptarán a mayoría de votos y en caso de empate el Director tendrá voto de calidad.

ARTICULO DECIMOPRIMERO: Será facultad del Director del Instituto someter a la decisión del Consejo la contratación del personal técnico necesario para el desarrollo de sus actividades. Este personal técnico será contratado por tiempo limitado para la realización de trabajos determinados.

El Tesorero del Instituto será nombrado por el Presidente del mismo, con aprobación del Consejo.

El Consejo tendrá derecho a mandar practicar, cuando lo juzgue conveniente, una auditoría sobre el manejo de fondos del Instituto. Cada año será obligatorio nombrar un Auditor que compruebe la correcta aplicación de los fondos.

El personal administrativo quedará sujeto a contrato de trabajo por el tiempo que sean necesarios sus servicios.

ARTICULO DECIMOSEGUNDO: Las Secretarías y Departamentos de Estado prestarán al Instituto Nacional Indigenista, la colaboración necesaria para la realización del plan de trabajo que sea aprobado por el Consejo.

Las Secretarías y Departamentos de Estado harán figurar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para la realización de dicho plan, y no podrán disponer de dichas partidas por otro objeto.

ARTICULO DECIMOTERCERO: El Instituto, como Dependencia del Gobierno Federal, gozará de franquicia postal y telegráfica y del descuento que a aquellas corresponde en las vías generales de comunicación.

ARTICULO DECIMOCUARTO: Las operaciones en virtud de las cuales el Instituto adquiera bienes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras o bien particulares, estarán exentas de todo clase de contribuciones, impuestos o derechos.

TRANSITORIOS:

PRIMERO: Durante el presente año el Ejecutivo fijará al Instituto el subsidio que estime pertinente, a reserva de que el año próximo, se considere dicho subsidio en el Presente supuesto de Egresos de la Federación.

SEGUNDO: Se derogan las disposiciones legales anteriores, que se opongan a la presente Ley.(16)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA JUSTICIA

Los indígenas frente a la ley

La supervivencia cultural de los pueblos indígenas de México, ha sido posible, fundamentalmente, por la organización de sus integrantes en comunidades. Es en ellas donde las relaciones familiares y sociales hacen posible la transmisión y el uso de la lengua materna. Es también en las comunidades en donde se reproducen los valores, las costumbres, las tradiciones, las formas de organización productiva y ritual.

En las comunidades, los pueblos indígenas rigen su convivencia social a través de normas e instituciones que garantizan el control social, y señalan los derechos y las obligaciones de sus miembros, a través de su derecho consuetudinario o derecho indígena; términos con los que se denomina al conjunto de costumbres no escritas, pero reconocidas y compartidas por la colectividad.(17)

A través del derecho consuetudinario, las comunidades cuentan con instituciones y sistemas de control social en donde se establecen las normas generales de comportamiento y se definen los derechos y obligaciones para cada persona; se reglamenta el orden público; se tipifican los delitos y se sanciona la conducta delictiva; y, se definen cargos y funciones de la autoridad, la cual recae la mayoría de las veces, en personas que gozan de prestigio en la comunidad. A través del derecho consuetudinario también se reglamenta sobre la transmisión e intercambio de bienes y servicios, y el acceso a recursos escasos, entre otras muchas cosas.

Si bien los indígenas tienen su propio sistema de impartir justicia, también están sujetos a las leyes nacionales. Sin embargo, la legislación nacional no siempre corresponde con sus costumbres particulares, y en ocasiones, llega a mostrarse opuesto a su derecho consuetudinario.

(17) Se ha señalado que el concepto de derecho consuetudinario se refiere a un conjunto de normas legales tradicionales, no escritas ni codificadas, lo que lo hace distinto al derecho positivo. El término derecho consuetudinario no es aceptado universalmente.

Uno de los ejemplos más evidentes se presenta en el campo de la medicina tradicional, en donde los terapeutas tradicionales han llegado a ser encarcelados por usurpamiento de funciones, a pesar de que sus prácticas son reconocidas y avaladas por sus comunidades. De manera similar, existen conductas que para los pueblos indígenas son delictivas, pero que el derecho positivo no reconoce como tales: uno de estos casos constituye la brujería, la cual es sancionada socialmente por los indígenas. (18)

El derecho es uno de los campos en donde el choque entre las culturas indígenas y la sociedad nacional se presenta de manera aguda, y que se expresa cada vez que los indígenas son procesados por hechos penalizados por el derecho positivo, que a la vez son permitidos y auspiciados por los usos y costumbres tradicionales indígenas.

A la par, en las regiones indígenas el conocimiento de la legislación nacional es aún muy limitado, lo que provoca que en muchas ocasiones los indígenas tengan sus primeros conocimientos de la ley, cuando se les aplica en su contra. Si a esto agregamos la situación de pobreza extrema que les impide contratar a un abogado que los asesore y los defienda jurídicamente, resulta obvio que se encuentran desprotegidos para defender en forma efectiva sus derechos e intereses.

A principios de la presente administración, no existía en la legislación mexicana el reconocimiento de la pluralidad cultural de la Nación, como tampoco un marco jurídico que garantizara a los pueblos indígenas el respeto a sus culturas. Tampoco se otorgaba de manera explícita, el derecho para que pudieran contar con un traductor en los juicios de los que forman parte. En múltiples ocasiones, los indígenas han sido juzgados sin tener oportunidad de defenderse por el hecho de no hablar el idioma español.

Vinculado a este problema, está hecho de que la comunicación entre abogado e indígena se dificulta por la ausencia de traductores especializados en materia jurídica, a lo que se añade el desconocimiento de los profesionales del derecho sobre los valores y costumbres de los indígenas, razón por la cual, no se consideran las variantes culturales y sociales que llegan a conducir a los indígenas a los tribunales.

(18) Las contradicciones en las que se incurre como en este caso, están detalladas por Gómez, M., en: "Defensoría Jurídica de los presos indígenas" publicado en el libro *Entre la Ley y la Costumbre*.

Una buena cantidad de hechos que han conducido a los indígenas a ser sujetos de juicios de carácter penal, han tenido su origen en conflictos agrarios. La falta de regularización en la propiedad agraria indígena, se constituyó como una fuente inagotable de enfrentamientos tanto al interior de las comunidades agrarias, y entre éstas con otras formas de propiedad. Las invasiones de tierra, los despojos parcelarios, los conflictos de linderos, el incumplimiento de resoluciones presidenciales y otros, se presentaban como el reflejo del rezago agrario.

Este problema, presente entre los campesinos en general, era particularmente agudo en el caso de los indígenas, debido a las dificultades que tienen para gestionar la solución de sus problemas. La lejanía de las oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria de las tierras en conflicto, la carencia de asesoría adecuada y eficiente, el desconocimiento de las leyes agrarias y en ocasiones del idioma español, forman parte de estas dificultades.

Las condiciones de pobreza extrema que prevalecen en las regiones indígenas del país, han obligado a miles de personas a abandonar sus comunidades de origen y emigrar a las ciudades o a las zonas de agricultura comercial. Los indígenas generalmente son empleados en las labores más pesadas y peor pagadas. En las zonas agrícolas trabajan como jornaleros, en donde generalmente se incorporan familias completas; en las ciudades, se emplean como trabajadoras domésticas, vendedores ambulantes, obreros de la construcción y otras actividades con frecuencia fuera de nómina. Por ello, los indígenas no alcanzan a percibir los beneficios mínimos que establece la legislación laboral, además de que en las ciudades, son sujetos a la discriminación y los abusos.

En lo civil, miles de indígenas carecen de acta de nacimiento, documento fundamental de identidad e indispensable para poder acceder al empleo formal, obtener crédito bancario, registrar a sus organizaciones, comercializar productos, obtener cartilla del servicio militar y pasaporte, entre otras muchas cosas. Sin embargo, lo más importante es que sin este documento, los indígenas no pueden contar con una identificación que los acredite como mexicanos, o peor aún, no existen ante la ley.

La carencia de registro civil, es un problema que agudiza la situación de marginación en que viven los indígenas, y un elemento que de no solucionarse, los condena a perpetuar dicha condición. La defensa de los derechos asociados a la tierra establecidos en la Ley Agraria de 1992, requiere del acta de nacimiento ya que los Códigos Civil y Mercantil son supletorios de aquella Ley, y para su aplicación se requiere demostrar la personalidad jurídica del individuo. En los casos futuros en los que el núcleo agrario se asocie con inversionistas, la solución jurídica de las divergencias o conflictos, requerirá de los certificados de derechos agrarios y de las actas de nacimiento.

PROGRAMA DE DEFENSORÍA DE PRESOS INDÍGENAS DEL INI

Ante la situación de los indígenas frente a los problemas de administración, impartición y procuración de justicia, el Instituto creó en 1984, el programa de Defensoría de Presos Indígenas cuyo objetivo fue gestionar la liberación de quienes se encontraban privados de su libertad y sin el acceso mínimo a la defensa de sus derechos. Para esto, se contrató a un grupo de 35 abogados, quienes se dieron a la tarea de visitar diversos reclusorios para levantar un censo penitenciario. Como primer resultado, se pudo observar que un gran número de indígenas podían obtener su libertad bajo fianza, algunos con cantidades mínimas. Fue así que en el período 1984-1988 se logró liberar por gestión del INI a más de 2,000 indígenas.

Por otra parte, se empezó a trabajar en torno a la costumbre jurídica indígena, con el objetivo de conocer la normatividad, instituciones y autoridades que imparten la justicia en las comunidades. Se realizaron encuentros con autoridades tradicionales indígenas en Tlaxiaco, Oax., Santa María Ocotlán, Dgo., Guachochi, Chih., y Chenalhó, Chis.

En los eventos se analizó la situación de los indígenas cuando eran sometidos a un juicio en los tribunales, en donde la falta de traductores se presentó como uno de los problemas esenciales que deberían resolver. Los encuentros propiciaron mayor conocimiento del derecho consuetudinario indígena, el cual fue compartido y discutido con un grupo de académicos e investigadores de El Colegio de México y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

En materia agraria, el Programa de Defensoría se coordinó con la Secretaría de la Reforma Agraria, logrando expedir 34 resoluciones presidenciales, que comprendieron 234,000 hectáreas en diferentes estados.

EL PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Programa de Procuración de Justicia para los Pueblos Indígenas nació en un contexto nacional en donde el fortalecimiento del estado de derecho se constituía en un eje central de la política emprendida por el gobierno de la República. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, consideró la modernización de las instituciones y de los instrumentos legales, con el propósito de contar con un sistema de justicia que garantizara la seguridad en la convivencia social.

Con esta base y en respuesta a las exigencias de justicia de los pueblos indígenas, en enero de 1989, el Presidente Carlos Salinas de Gortari dio instrucciones al Instituto Nacional Indigenista para actuar, de inmediato, en dos líneas de acción:

1.-Fortalecer el Programa de Defensoría del INI, especialmente el trabajo con los detenidos, para garantizar una defensa eficaz; y,

2.-Crear un núcleo que pudiera generar la información, el conocimiento, la reflexión y las propuestas respecto a las medidas que deben tomarse para corregir o disminuir de manera sustancial y permanente, la desigualdad que afecta en el terreno de justicia a los indígenas.

A partir de ese momento, el tratamiento de los asuntos que afectan a los indígenas del país en materia de justicia, obtuvo un apoyo sin precedentes: por un lado se fortaleció sustancialmente la labor que en materia de procuración de justicia se lleva a cabo por el INI, al origen, en abril de 1989, a la Dirección de Procuración de Justicia, cuyas actividades serían financiadas esencialmente con recursos del *Programa Nacional de Solidaridad*. De igual forma, el Presidente de la República instaló, el 7 de abril de ese mismo año, a la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, como un órgano

consultivo del Instituto, en el cual participaría un núcleo plural de personalidades con experiencia en los campos de la antropología, del derecho y de la defensa de los derechos humanos.

El programa se desarrolló en estrecha coordinación con las dependencias encargadas de administrar e impartir justicia, toda vez que el INI no es autoridad en ese ámbito. De esta forma, se coordinó con la Procuraduría General de la República y las procuradurías de justicia de los estados; con la Secretaría de Gobernación y con los gobiernos estatales, en la búsqueda de alternativas de solución a la problemática de la administración, impartición y procuración de justicia para la población indígena de México.

Cabe destacar que el Programa se ubicó en un contexto en que la sociedad civil y las organizaciones indígenas demandaban, de manera creciente, el respeto de las garantías individuales que consagra la Constitución, afectadas en gran medida por los procedimientos violatorios de los derechos humanos utilizados en la lucha contra el narcotráfico.

Por ello y en la perspectiva de contribuir a la defensa de los derechos de los indígenas, el Instituto estableció una estrecha coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como con diversos organismos no gubernamentales de derechos humanos.

LA COMISIÓN NACIONAL DE JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO

Instalación y funciones de la Comisión.

El 7 de abril de 1989, el Presidente de la República instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, y le encomendó la elaboración de una propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento jurídico de la naturaleza pluricultural de la Nación y de los derechos culturales de los pueblos indígenas.

Las funciones de la Comisión fueron, además:

1. Generar propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas y acciones que contribuyeran a mejorar la impartición de justicia para los pueblos indígenas;
2. Proponer y promover la realización de los estudios y eventos necesarios para conocer la situación de los pueblos indígenas frente a los derechos humanos individuales y colectivos;
3. Conocer, evaluar y hacer recomendaciones al Programa de Defensoría de Presos Indígenas del INI; y
4. Difundir, cuando lo estime conveniente, materiales sobre el tema.

Entre las primeras actividades emprendidas por la Comisión destaca el análisis de la problemática relacionada con la impartición, administración y procuración de justicia para los pueblos indígenas.

Con ello, inició un análisis minucioso del marco jurídico nacional, a la luz de las condiciones en que viven los pueblos indígenas, y de los acuerdos y convenios internacionales suscritos por México en la materia.

Asimismo, la Comisión propuso al INI preparar un programa de formación jurídica de defensores indígenas y traductores legales calificados; realizar un censo penitenciario sistemático para conocer el número y la situación jurídica de los indígenas privados de su libertad; fortalecer el Programa de Defensoría Jurídica de presos indígenas y extender su gestión hacia otros campos del derecho. Estas y otras actividades, serían llevadas a cabo por el Instituto a través de la Dirección de Procuración de Justicia, incorporada a la estructura del Instituto en mayo de ese año, por acuerdo de su Consejo Directivo.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.

Elaboración de la propuesta de reforma Constitucional.

La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, hizo un minucioso análisis del marco jurídico nacional y observó

entre otras cosas, que en México no existía un marco legal que garantizara el respeto a las lenguas, formas de gobierno local, usos, costumbres y tradiciones de los indígenas.

La reforma constitucional fue considerada por la Comisión, como la primera etapa de una serie de modificaciones a la ley, que podrían ser recogidas tanto en la propia Constitución como en las Leyes Federales, en las constituciones estatales, en las leyes estatales, y en los ordenamientos municipales. Una vez aprobada la reforma constitucional, se debería elaborar la ley reglamentaria que estableciera las disposiciones generales aplicables a la federación y a las entidades federativas.

Con base en lo anterior el 18 de mayo de 1989, el Lic. Jorge Madrazo Cuéllar, presentó un documento de trabajo que recogía y sistematizaba las diferentes propuestas y consideraciones hechas en sesiones anteriores por los comisionados y por el propio Director General del Instituto.

La Comisión Nacional de Justicia analizó las consideraciones en que se apuntaría la necesidad de adicionar a la Constitución; los elementos que debería de contener la reforma constitucional; en el articulado en donde se ubicarían tales elementos; y, una propuesta preliminar de lo que podría ser la reforma constitucional.

Consideraciones para modificar la Constitución

Entre las consideraciones que hizo la Comisión Nacional de justicia para modificar la Constitución, está un hecho insoslayable: la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Además considero que:

"...Si es en la Constitución en donde nace la existencia de un estado social de derecho, éste debe operar hacia todos los sectores y segmentos que integran la nación. El estado social de derecho es una ficción para los grupos indígenas".

"...La personalidad jurídico constitucional de las comunidades indígenas es parcial, incompleta y sólo hace referencia a ellas en cuanto núcleos agrarios de la población, beneficiarios del reparto agrario (dotación y restitución de tierras). Se requiere el reconocimiento global de su personalidad jurídica, en cuanto a su naturaleza indígena y no en relación con la actividad que desarrollan. Es la Constitución la que puede darles una personalidad dentro del derecho público.

"...La competencia para legislar en materia indígena no puede referirse a las legislaturas de los estados. El mínimo de uniformidad que se requiere para impulsar el indigenismo en toda la República sólo puede partir de una base constitucional a la que necesariamente atiendan los estados componentes indígenas de población.

"...La declaración de que las leyes indigenistas serían de orden público e interés social sólo pueden hacerse a nivel de la Constitución

"...El acceso real a la jurisdicción del Estado por parte de los indígenas y de las comunidades a las que pertenezcan, requiere de una interpretación que articule las declaraciones constitucionales de igualdad con una disposición en que se brinde un especial apoyo a los indígenas..." (19)

Elementos mínimos que debería contener la adición constitucional

La Comisión Nacional de Justicia, definió los elementos mínimos que deberían estar contenidos en la propuesta de adición constitucional.

Estos son:

- La declaración de que México es un Estado pluricultural;
- La declaración de que el Estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus culturas, lenguas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.

(19) Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. Documento de trabajo que sintetiza las diversas propuestas hechas presentado por el Lic. Jorge Madrazo Cuéllar a la reunión 18 de mayo de 1989. Archivo de la Dirección de Procuración de Justicia del INI.

- La declaración de que, conforme a la ley reglamentaria que emane de la reforma constitucional, la competencia para legislar en materia indígena corresponde, en parte, a los estados.
- La declaración de que las disposiciones que resulten en materia indígena, serán de orden público e interés social.
- La declaración sobre la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia, tanto individual como colectivamente.
- La declaración de que el juzgador debe tomar en cuenta las prácticas o costumbres de los indígenas, tanto en lo que concierne al procedimiento cuando haya que resolver la cuestión de fondo.
- La declaración de que debe recaer en los estados la obligación de armonizar su legislación local con las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas, en caso de conflicto o de normatividad diferente.

Análisis de los contenidos de la propuesta de adición a la Constitución

Tanto el contenido de la Reforma como su ubicación, fueron discutidos al interior de la Comisión. Se analizaron los puntos a favor y en contra de cada una de las propuestas que internamente se presentaron, en una discusión amplia que sin embargo, no se agotó con la propuesta de enmienda constitucional.

Las diversas propuestas que se presentaron, fueron ampliamente debatidas por la Comisión en tres esferas fundamentales: la jurídica, relativa a los ordenamientos constitucionales y legales en donde podría caber la propuesta sin contraponerse con otros ordenamientos generales; la política, referida a la posibilidad de que la propuesta fuera aprobada o rechazada por los poderes de la Unión, toda vez que para que cualquier modificación constitucional sea aprobada, se requiere del voto expreso de las dos terceras partes de los integrantes que componen las cámaras de Diputados y de Senadores; y, la estratégica, sustentada básicamente en torno a los alcances y profundidad de la propuesta de reforma constitucional.

Uno de los puntos de discusión al interior de la Comisión, se centró básicamente en la posibilidad de incluir el reconocimiento de territorios autónomos indígenas.

Las diversas propuestas fueron ampliamente analizadas y discutidas por la Comisión, observándose las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Así, entre las desventajas que se analizaron para legislar en torno a la creación de territorios autónomos, está el hecho de que gran cantidad de pueblos indígenas conviven con grupos de mestizos, y otros, como los nahuas y otomíes, se encuentran dispersos en varias entidades federativas. Ambas situaciones dificultarían enormemente compactar territorios autónomos con un gobierno local propio, a la vez que se correría el riesgo de hacer de la cuestión indígena un problema político en múltiples municipios y localidades en que coexisten con mestizos.

Se analizó también la posibilidad de incluir la adición en el Art. 27. La desventaja observada fue que se haría del problema indígena un asunto meramente agrario. Consideraciones similares se hicieron con respecto al Art 3º., que caracterizaría la cuestión indígena como fundamentalmente educativa o cultural; al 115, que lo dirigiría a su municipalización, convirtiéndolo nuevamente en un asunto de organización política o territorial. Los artículos 119 al 122, encuadrarían la cuestión indígena como un asunto de competencia local sin que la federación asumiera el papel más activo.

Finalmente, se observó que de promover reformas a múltiples artículos, se correría el grave riesgo de que la propuesta fuese rechazada por el H. Congreso de la Unión, por lo que se estimó más conveniente proponer la modificación a un solo artículo, remitir a una ley reglamentaria, un conjunto de consideraciones legales que fueron vertidas en el proceso de discusión.(20)

La Comisión llegó al consenso de promover la reforma constitucional a partir de un sólo artículo, con el fin de ir avanzando en el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Para algunos de los integrantes de la Comisión, la propuesta de reforma

constitucional era muy limitada, pero constituía un importante avance de un proceso más amplio para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Propuesta de reforma constitucional

La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México consideró que existían diferentes posibilidades dentro del articulado constitucional para la incorporación de una adición, y fueron analizadas varias posibilidades, entre ellas, los artículos 3º., 4º., 27, 39, 115, 119, 120, 121 y 122.

Después de un amplio debate se concluyó que el Artículo 4º. se presentaba como la mejor posibilidad, debido a que se refiere a garantías sociales dirigidas a núcleos determinados, como son, la protección de la familia o de los menores. En este caso, se dirigiría también a los grupos indígenas. La ubicación de la adición constitucional cabía perfectamente en el Art. 4º. debido a que la Constitución va de lo individual a lo general, ya que primero se abordan las garantías individuales, y posteriormente lo relativo a agrupaciones o núcleos de población.

En agosto de 1989, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, acordó por consenso una primera propuesta de reforma constitucional, misma que serviría de base para realizar una consulta pública informal a nivel nacional.

El texto de la propuesta es el siguiente:

TITULO PRIMERO CAPITULO PRIMERO

De las garantías individuales y sociales

ARTICULO CUARTO

Se propone incluir el siguiente agregado, después del último párrafo vigente.

(21) Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. Minutas de las reuniones efectuadas. Actas del Consejo Directivo del INI

"El pueblo mexicano tiene una composición étnica plural. Las constituciones y leyes de los estados establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven las leguas, culturas, costumbres y usos de las comunidades indígenas asentadas en sus territorios y legalmente reconocidas, así como sus formas específicas de organización social en todo aquello que no contravenga a la Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios del orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y al resolver el fondo del asunto".

Aprobación de la reforma constitucional

El 3 de julio de 1991, la iniciativa fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, siendo aprobada por 272 votos a favor, 2 en contra y 50 abstenciones, estas últimas del Partido Acción Nacional. Posteriormente, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Senadores, siendo aprobada por unanimidad en diciembre de ese año y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

Así, la Constitución mexicana se convirtió en la primera del continente que empleó el término *pueblos indígenas* para referirse a los indígenas.

A partir del momento de su promulgación, la reforma constitucional fue difundida entre las organizaciones y comunidades indígenas por el Instituto.(21)

(21) Informe INI ob cit

LA DIRECCIÓN DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL INI

En abril de 1989, fue creada la Dirección de Procuración de Justicia del INI, con el propósito inicial de fortalecer el Programa de Defensoría de Presos Indígenas que venía funcionando desde 1984.

En mayo de 1989, fue aprobada por el Consejo Directivo la nueva estructura orgánica del Instituto, con lo que se incorpora la Dirección de Procuración de Justicia como una de sus cuatro áreas sustantivas.

Para llevar a cabo sus tareas, a la Dirección de Procuración de Justicia se integraron los abogados anteriormente adscritos a la Subdirección de Asuntos Jurídicos del INI y se contrató a un mayor número de ellos para integrar bufetes jurídicos en los centros coordinadores indígenas y delegaciones estatales del Instituto.

En el mismo mes de mayo, la Dirección presentó a la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, un plan preliminar de trabajo, cuyas acciones estarían guiadas bajo las siguientes lineamientos generales:

1. Promover el reconocimiento de la pluralidad étnica, cultural y lingüística en el país;
2. Fortalecer la cohesión interna de los pueblos indígenas, que hace posible su permanencia cultural, al promover el respeto a sus costumbres jurídicas.
3. Apoyar a los pueblos indígenas para la solución de su problemática relacionada con la administración de justicia nacional, a través de las organizaciones que ellos se hayan dado.

El plan preliminar tuvo por objetivos:

- Generar experiencias para la solución de problemas concretos a los que se enfrentan los pueblos indígenas en la administración de justicia.

- Difundir el conocimiento de la legislación vigente en el país, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con los problemas más frecuentes de los pueblos indígenas, a fin de fortalecer su capacidad de autodefensa jurídica.
- Promover la modificación de la legislación nacional para adecuarla a las necesidades de justicia de los pueblos indígenas.
- Analizar y sistematizar las experiencias de las organizaciones indígenas, grupos de la sociedad civil y todos aquellos sectores que hayan participado en la búsqueda de soluciones concretas a los problemas de procuración de justicia para los pueblos indígenas; y,
- Promover la colaboración de las diversas instituciones y sectores de la población en materia de justicia.

Con estos objetivos, la Dirección de Procuración de Justicia emprendería su operación en tres áreas de atención; defensoría jurídica, formación de defensores indígenas y difusión jurídica.

No obstante, los objetivos del plan preliminar fueron inmediatamente rebasados. Los trabajos relacionados con la propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas de México, mostraron la necesidad de investigar y sistematizar la información sobre las prácticas y costumbres jurídicas indígenas.

Además, con la entrada en operación del Programa, surgieron otras necesidades y demandas de atención, que no correspondían al ámbito penal de derecho. El contacto más estrecho con la problemática de justicia de los pueblos indígenas, puso de manifiesto las dimensiones generales de lo que debería ser el Programa. Muy pronto, aumentaron las cargas de trabajo de una manera considerable, a la vez que se generaron necesidades de información más precisa y específica. Así, durante los meses siguientes de 1989, hubo la necesidad de crear otras áreas no contempladas en la propuesta original de la estructura de la Dirección, para atender las demandas de justicia de los pueblos indígenas en materia agraria, laboral y civil.

Con el propósito de promover la participación de la sociedad civil en actividades relacionadas con la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, La Dirección de Procuración de Justicia destinó gran parte de sus esfuerzo y presupuesto, al apoyo a proyectos presentados por diversos organismos no gubernamentales que tienen presencia en el medio indígena.

En 1992, ante la perspectiva de la futura integración de México al Tratado Trilateral de Libre Comercio, se consideró la importancia de fortalecer a las organizaciones indígenas en materia de asesoría jurídica mercantil, razón por la cual, la Dirección creó un área específica de atención a estos asuntos, que se coordinó con el Programa de Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y con el programa de Comercialización.

El presupuesto con el que contó la Dirección fue cubierto con recursos del programa normal del INI y, en una proporción mucho mayor, con aportación del Programa Nacional de Solidaridad, hasta 1993, año en que se invierte esta relación al ser aprobada la nueva estructura por la SHCP.

Asuntos penales

Con base en el plan preliminar de trabajo, la Dirección de Procuración de Justicia proporciona servicios de asesoría y defensoría jurídica a los indígenas privados de su libertad.

a) Censos penitenciarios

Una de las actividades iniciales, consiste en buscar información sobre la situación jurídica de los indígenas privados de su libertad, con el fin de contar con un primer acercamiento al universo de trabajo y delimitar las estrategia a seguir para incidir en un mayor número de casos. Sin embargo, al recurrir a las dependencias a cuyo cargo se encuentran los reclusos, se encontró que en los expedientes no se registra si la persona acusada es indígena o no. Por tal motivo, en mayo de 1989 se realizó un censo penitenciario en 118 reclusorios, con apoyo de la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

b) Coordinación interinstitucional

Todo acusado tiene derecho a contar con un defensor; cuando se trata de indígenas, con gran frecuencia también se requiere de un traductor para hacer valer su derecho. El primer problema a resolver en 1989, consistía en buscar mecanismos que permitieran atender a los indígenas desde el momento mismo de su detención, como condición para poder brindarles el apoyo jurídico que necesitaban. Para ello, habría que considerar también la gran dispersión de los indígenas en todo el territorio nacional, incrementada debido a las migraciones. Es decir, era necesario instrumentar un sistema de detección y seguimiento de los asuntos penales, con el fin de registrar y controlar la información desde el momento en que un indígena es detenido, hasta culminar con su incorporación a la comunidad.

Para ello se consideró indispensable acceder a la infraestructura de las instituciones encargadas de impartir y administrar justicia, fundamentalmente a la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, así como a las procuradurías, tribunales superiores de justicia y direcciones de prevención y readaptación social de las diferentes entidades federativas.

Así, a partir de 1989, la Dirección de Procuración de Justicia del INI, inició una política orientada a convencer a las autoridades correspondientes, de que los indígenas con frecuencia son sujetos de graves injusticias, revisando los expedientes de los presos y detectando si existían fallas en el proceso.

Esta labor tiene el propósito de establecer convenios de colaboración entre el INI y las instituciones encargadas de administrar e impartir justicia. Cabe destacar que esta acción fue vista inicialmente con escepticismo debido a que nunca antes se había establecido convenio alguno entre el INI y las instituciones componentes del ámbito penal.

El clima político que se había creado por la discusión en torno a la reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas, había creado un ambiente de receptividad entre los diversos sectores de la sociedad y niveles de gobierno, y el 25 de septiembre de 1989, fue firmado un convenio entre la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y el INI.

Los acuerdos adoptados entre ambas instituciones, consistieron en que:

- La Procuraduría se comprometió a que cuando las agencias del Ministerio Público de las 16 delegaciones del Distrito Federal tuvieran a su disposición a una persona con características de indígena, lo notificarían inmediatamente al INI. Para ello se establecieron líneas de comunicación las 24 horas del Día.
- La Procuración de Justicia se comprometía, además, a girar instrucciones al Ministerio Público de promover la libertad protestatoria de los indígenas, cuando fuera posible;

A partir de 1992 el Instituto tuvo entre sus prioridades, buscar la manera de acortar el período que duran de los juicios y garantizar la aplicación de los códigos de procedimientos penales.

Con ese propósito entabló una relación con el Poder Judicial, particularmente con los tribunales superiores de justicia de cada estado, en la perspectiva de lograr acuerdos operativos. La actividad ha tenido éxito en varios casos, pues para agosto de 1992, ya se habían establecido convenios de colaboración en Nayarit, Yucatán y Puebla. Hacia 1994, se habían establecido acuerdos similares con los tribunales de justicia de Veracruz, Querétaro, Durango y Sonora.

c) Indígenas liberados por gestión del INI

El Instituto Nacional Indigenista no es autoridad en las áreas de impartición y administración de justicia, es decir, no tiene facultades para liberar a los presos indígenas. Sin embargo, sí tiene posibilidad de apoyarlos jurídicamente.

Por ello, desde 1989, se fortalecieron las actividades de defensoría de presos indígenas, a través de la contratación de un mayor número de abogados que fueron adscritos a los centros coordinadores indigenistas delegacionales estatales del Instituto.

A partir de esa fecha, los abogados del INI proporcionan servicios gratuitos de asesoría legal a las personas y agrupaciones que así lo solicitan. En el ámbito penal, asumen la defensoría jurídica de los indígenas que se encuentran sujetos a un proceso, cuando así lo solicitan.

Además, en el periodo de 1989 a 1994, los abogados hicieron la revisión de los expedientes para buscar alternativas legales que beneficiaran a los indígenas privados de su libertad y realizaron propuestas que se ofrecieron a los juzgadores, para que conforme a la libre valoración de las pruebas que les presentaban, emitieran su resolución conforme a derecho.

Estas acciones fueron fortalecidas con el establecimiento de un contrato con afianzadoras, con el fin de apoyar a los indígenas que tuvieron derecho a la libertad provisional.

La actividad del INI en materia de defensoría jurídica de presos indígenas, en síntesis, buscó aplicar la ley para un mayor número de detenidos, sentenciados y procesados de origen indígena, pero cabe enfatizar el hecho de que el Instituto no resuelve, por no ser autoridad en la materia.

d) Las subprocuradurías estatales de asuntos indígenas

Una de las posibilidades que se han mencionado con frecuencia para la atención a la población indígena en materia de justicia, es la creación de procuradurías indígenas.

El Estado de Oaxaca creó en septiembre de 1986 La Procuraduría de Defensa del Indígena con el objeto de vigilar el cumplimiento de la administración de justicia a indígenas. Además, en dicha entidad los jueces y los agentes del Ministerio Público deben ser bilingües.

En abril de 1992 fue creada en San Luis Potosí la Subprocuraduría de Etnias, con el objeto de defender los derechos de los grupos étnicos pame, tenek y náhuatl asentados en dicha entidad.

En agosto de 1993 el Gobernador del Estado de Veracruz y el Director General del INI firmaron un convenio para procurar e impartir justicia a los diferentes grupos indígenas que habitan en dicha entidad.

Los acuerdos se refieren a tres acciones, consistentes en:

1. La revisión total y periódica de los expedientes de los indígenas encarcelados en los diversos reclusorios de la entidad;
2. La formación de defensores de oficio especializados en asuntos indígenas, que además entiendan sus lenguas;
3. La creación de una Subprocuraduría de Asuntos Indígenas dentro de la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Estado, con agentes del Ministerio Público con la movilidad necesaria para acudir a las comunidades indígenas.

Con estas acciones, los indígenas podrán acusar a aquéllos que han violado sus derechos y combatir uno de los problemas primordiales que se presentan en las comunidades con suma frecuencia: *la impunidad* con la que actúan quienes cometen delitos en contra de los indígenas.

Asuntos agrarios

a) Los conflictos agrarios en zonas indígenas

Hacia 1989, la mayoría de las comunidades agrarias y ejidos indígenas presentaban diversos problemas, la mayoría de los cuales tenían verdadero carácter de conflicto que no solamente ocurrían entre indígenas y mestizos, sino también entre indígenas, siendo estos los últimos los considerados más relevantes, al dividir las más de las veces a un mismo pueblo.

El reto para el INI era encontrar maneras de resolverlos, primero en casos aislados para poder pasar luego a la planeación de la atención al universo completo. Los problemas eran:

1) El rezago agrario.

Este se expresa en la persistente demanda de tierra sustentada en reclamos legítimos, que sin embargo no habían sido atendidos debido a la falta de tierra para repartir. Cabe señalar que mientras en el país existen aproximadamente 27,351 ejidos y 2,600 comunidades agrarias, los dictámenes negativos a los solicitantes de tierra ascendían a 32,000, debido a que la demanda no pudo satisfacerse porque no se encontró tierra afectable. El rezago también se manifiesta en términos de resoluciones presidenciales y ordenamientos gubernamentales sin ejecutar, carencia de planos definitivos, indefinición de derechos parcelarios de la mayoría de los ejidos del país, miles de autoridades ejidales no renovadas, imprecisión y sobreposición de linderos, reducida expedición de certificados ejidales y censos inexistentes o sin actualizar, entre otras cosas.

2) Indefinición jurídica

Esta se referiría a la ausencia en la legislación, de una reglamentación que regulara en forma específica a la comunidad indígena como una forma de propiedad de la tierra. En práctica esta deficiencia se había subsanado asimilando la comunidad con la propiedad ejidal, aunque dicha asimilación nunca estuvo libre de problemas. Además, el derecho de las comunidades para definir el uso y la distribución de su tierra tampoco había sido regulado, por lo que carecía de sanción y reconocimiento formal.

3) Atención inadecuada

Para gestionar la solución de sus problemas agrarios, los indígenas han tenido que enfrentar grandes dificultades debido a la carencia de asesoría jurídica, además de la lejanía de las oficinas agrarias de sus lugares de origen y al costo del traslado a las ciudades sede de la autoridad agraria.

Estos problemas habían generado inseguridad y tensión en diversas localidades, impidiendo mejorar las condiciones de producción y productividad, generando a veces violencia debida a la insuficiencia de

las instancias de atención y conciliación. Además se presentaba la imposibilidad de acceder al crédito y a otros apoyos que requerían de documentación oficial; la invasión en porciones de su dotación; así como el abandono de tierras en conflicto.

Los problemas agrarios de los indígenas no son de poca trascendencia, si tomamos en cuenta la existencia de aproximadamente 2,600 comunidades indígenas reconocidas y tituladas con 16 millones de hectáreas y un número indeterminado de ejidos dotados a poblaciones indígenas.

Lo anterior explica por qué el mayor reclamo de los pueblos indígenas haya sido de justicia, y que uno de los campos en que este se encontró haya sido el agrario.

Para dar atención a las demandas de los indígenas en materia agraria, el Instituto estableció los programas de Conciliación Agraria, de Asesoría y Gestión, y Diagnóstico Agrario, los que se realizaron en coordinación con otras dependencias federales y estatales, y con la participación de las comunidades indígenas.

Asuntos laborales

Las condiciones de extrema pobreza y marginación en que viven miles de indígenas, ha hecho de sus lugares de asentamiento, regiones de elevada expulsión de mano de obra, dando origen a flujos migratorios que se dirigen hacia las ciudades y a las zonas de agricultura comercial nacionales y extranjeras.

Generalmente, los indígenas son contratados en las actividades más pesadas y en las peor pagadas. En las ciudades, se emplean fundamentalmente en la industria de la construcción, servicio doméstico, vigilancia y venta ambulante. Los indígenas también se han incorporado a flujos migratorios regionales, nacionales e internacionales, para ser contratados como jornaleros agrícolas.

Las migraciones indígenas tienen su indicador más elocuente en los censos de población y vivienda, cuyos datos de 1990 expresan la existencia de población indígena en más del 90% de los municipios del país.

Cabe destacar, sin embargo, que los censos no muestran la movilidad del gran ejército laboral que se constituye con los migrantes cíclicos, ni a los que se emplean por temporada.

Para 1990, el Programa Nacional de Solidaridad estimó que había 4.5 millones de jornaleros agrícolas, que se emplean año con año en las zonas de agricultura comercial. De ellos, un elevado porcentaje, aún no cuantificado, es de origen indígena.

A partir de 1989 el INI enfocó por primera vez su atención hacia los indígenas migrantes, creando por un lado, el Programa de atención a la población indígena en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Por otro lado, en enero de 1990 se creó la Subdirección de Asuntos del Trabajo de la Dirección de Procuración de Justicia, con el propósito de abrir espacios para la búsqueda de alternativas y soluciones a la problemática relacionada con la impartición de justicia laboral para los indígenas.

Inicialmente, se promovieron algunas actividades no vinculadas directamente a la aplicación del derecho laboral, pero que respondían a problemas derivados de la migración, entre ellos, al acercamiento del registro civil, y la realización de censos penitenciarios en las principales zonas de atracción de jornaleros.

En abril de 1990, en el marco, del Programa Nacional de Solidaridad, el Presidente de la República, instaló el Programa Nacional De Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas, (PRONSJAG) con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los jornaleros y sus familias en aspectos de alimentación, vivienda, salud, educación, y bienestar social. Para avanzar en esos objetivos, se impulsó el trabajo coordinado y la corresponsabilidad entre los jornaleros y los productores que los contratan, con la participación de los gobiernos de los estados e instituciones federales, entre ellas, el INI.

A la par y con el fin de tener una visión nacional acerca de las problemáticas que en materia laboral enfrentan los indígenas, la Dirección de Procuración de justicia avanzó en la sistematización de información documental, bibliográfica y de campo, obteniendo una tipología inicial de los procesos migratorios y formas de contratación de los indígenas.

Con base en la información proporcionada por el PRONSJAG, y otras fuentes, se definieron las actividades a seguir por el Área de Asuntos del Trabajo, tomando en consideración los siguientes aspectos.

1. En zonas agrocomerciales, la demanda de mano de obra fluctúa dependiendo de las etapas del proceso productivo de cada ciclo agrícola. Esta se incrementa en períodos de zafra o cosecha, en temporadas que varían entre los dos y seis meses. En el resto del ciclo, el número de trabajadores que se requiere para el cuidado y mantenimiento de los campos de cultivos, es mínimo.

2. Al término de la zafra o cosecha, los jornaleros tienen dos alternativas: Retornar a sus comunidades de origen, o migrar hacia otras regiones que demandan mano de obra, como es el caso de quienes se dirigen a Sinaloa, Baja California, o a los Estados Unidos.

3. Es común que los jornaleros se contraten con diversos patrones durante una temporada, dependiendo de la mano de obra de cada productor. Esta situación, sumada al hecho de la eventualidad en la contratación de los jornaleros y la lejanía de sus comunidades de origen, dificulta los procesos organizativos propios de este sector.

4. Los derechos derivados de la legislación nacional en materia laboral, no se cumplen. El pago de los salarios en los grandes campos de cultivo es por obra o por tarea, es decir, un sistema o destajo cuyas tarifas están sujetas a las leyes de la oferta y la demanda. Por ello, hay ocasiones en que los jornaleros trabajan 12 o 14 horas diarias para obtener un pago a penas superior a los salarios mínimos; y otras, en donde a causa de un mal temporal o una sobreoferta de mano de obra y productos agrícolas, los jornaleros dejan de trabajar y percibir un ingreso.

5. El empleo de mano de obra infantil es una modalidad de contratación comúnmente utilizada, que se da tanto a nivel individual de menores, como cuando están integrados a una cuadrilla familiar. Cabe destacar que la prohibición de trabajo asalariado para los menores ha sido un elemento del que se han valido los productores para pagarles a los niños sólo la mitad de su jornal.

6. El acceso a los servicios médicos que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social es controlado por medio de pases que se distribuyen por camperos, cabos, y capataces, siendo la atención muy limitada, cuando no, inaccesible para la mayoría de los jornaleros. Se carece de comisiones mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y de reglamentación en la protección de la salud en el trabajo. Ello ha originado múltiples accidentes y enfermedades.

7. La legislación carece de un sistema federal que norme y regule las contrataciones y condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas temporales y eventuales.

8. La legislación internacional en la materia, mediante convenios aprobados y ratificados por México ante la Organización Internacional del Trabajo tampoco es aplicada.

No obstante sus adversas condiciones, los jornaleros agrícolas emprendieron importantes movimientos reivindicativos en la década de los ochenta. Sin embargo, también se observó que las organizaciones se disolvían al ser satisfechas sus demandas que les dieron origen, o bien, cuando terminaba la temporada de cosecha. Entre otros casos, como en Baja California, pudieron constituir organizaciones más permanentes, debido a que existen asentamientos de jornaleros ya radicados en San Quintín, lo que posibilitó la continuidad de los trabajos organizativos propios de este sector.

Finalmente, cabe destacar la existencia de sindicatos afiliados a la CTM y CNC, cuya misión ha consistido en intermediar la contratación de mano de obra y el transporte de la gente. De esta forma, cuando llegan los jornaleros a los campos agrícolas, se encuentran con un sindicato ya existente, que les exigen el pago de una cuota sindical.

Con todos estos elementos, se observó que para la aplicación de la justicia en el ámbito laboral los jornaleros agrícolas enfrentan innumerables obstáculos que superan con creces la capacidad de acción y ámbito de competencia del INI.

Difusión y capacitación jurídica laboral

Considerando las condiciones antes descritas, en 1990 la Dirección de Procuración de Justicia definió una línea de trabajo, consistente en proporcionar apoyo y capacitación jurídica laboral a los jornaleros agrícolas que se contratan en las principales zonas agrocomerciales del país. En coordinación con el PRONSJAG, se decidió iniciar este trabajo en las comunidades de origen de los jornaleros durante los periodos de su estancia en ellas. El universo de trabajo inicial estuvo integrado por aquellas regiones indígenas expulsoras de mano de obra, cuyo lugar de atracción se ubica en el noroeste del país.

Durante 1991 y 1992, en coordinación con los CCÍ, la cobertura del Programa se amplió hacia los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chihuahua. A partir de la creación de la Procuraduría Agraria el 12 de mayo de 1992, las actividades relacionadas con la promoción y apoyo a la justicia de los jornaleros agrícolas, pasaron a formar parte, en principio, de las funciones de esta dependencia. Sin embargo, el procurar una adecuada impartición de justicia laboral a los indígenas, requiere superar una serie de los factores que han hecho de esta problemática un asunto intocable, ya que para su solución se requiere del concurso de varias instituciones públicas, de la iniciativa privada, y de reformas estructurales de fondo.

Registro civil

a) Los indígenas ante el registro civil.

Debido a factores de carácter histórico y cultural, así como a las condiciones de marginación, aislamiento geográfico y pobreza extrema que prevalecen en las regiones indígenas, miles de personas no registran los hechos y actos de su estado civil. El registro del nacimiento es una necesidad fundamental, toda vez que se ofrece a cualquier persona nacida en el territorio nacional, la posibilidad de acreditar su personalidad jurídica y su relación de filiación con sus ascendientes y

descendientes. Además, el acta de nacimiento es un documento indispensable de identidad, necesario para obtener, el reconocimiento oficial de estudios, el registro federal de causantes, el pasaporte, etc.(22)

Para miles de indígenas, la carencia de este documento tiende a perpetuar sus condiciones de marginación y pobreza extrema, ya que sin el tampoco pueden ser sujetos de crédito, acceder a la titulación de sus propiedades, ni formar parte de sociedades y asociaciones legalmente constituidas.

En particular, la defensa de los derechos asociados a la tierra establecidos en la Ley Agraria de 1992, requieren del acta de nacimiento, ya que los códigos Civil y Mercantil son supletorios de aquella Ley, y para su aplicación se requiere demostrar la personalidad jurídica del individuo. En los casos futuros en los que un núcleo agrario se asocie con inversionistas, la solución jurídica de las divergencias o conflictos que surjan dentro del núcleo requerirán de los certificados de derechos agrarios, y de las actas de nacimiento. Además, sin este documento que los acredita como mexicanos, los indígenas corren el riesgo de ser tratados como indocumentados en su propio país.

Además los indígenas no pueden tener acceso a un empleo formal por la carencia de documentos de identidad, con la cual se ven obligados a contratarse en condiciones de trabajo por debajo de las mínimas establecidas en la legislación laboral.

Con el fin de abatir el rezago en materia de registro civil, principalmente de nacimientos, durante el período 1986-1988, el Instituto estableció acuerdos verbales con la Secretaría de Gobernación, para llevar a cabo acciones que permitieran acercar el registro civil a las poblaciones indígenas, a través de una campaña que contó con el apoyo de las Direcciones de Registro Civil de algunas entidades federativas. No obstante los esfuerzos realizados, el avance fue lento y limitado, pero abrió la atención especial a indígenas.

(22) De conformidad con los artículos 121 fracción IV, y 124 de la Constitución, corresponde a los estados llevar el registro de los hechos y actos del estado civil de las personas. La regulación normativa se contempla en los Códigos Civiles o en las leyes específicas y reglamentos, y compete al Ejecutivo Estatal organizar, promover, y otorgar los servicios del registro civil, lo que hace a través de la Dirección del Registro Civil o su equivalente.

b) El Programa de apoyo al registro civil de la población indígena.

***Programa en el Distrito Federal**

En septiembre de 1990, el Instituto inició un Programa de manera piloto entre la población indígena asentada en el Distrito Federal. Para tal efecto, la Dirección de Procuración de Justicia del Instituto, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Social del DDF, integraron un grupo de trabajo encargado de averiguar las limitaciones de las campañas realizadas anteriormente y conocer la magnitud de la problemática del registro civil entre la población indígena originaria y migrante asentada en el Distrito Federal.

De manera conjunta con la Oficina Central del Registro Civil en el D.F. como parte del trabajo encomendado fue analizada una muestra de 100 casos de indígenas migrantes asentados en la ciudad de México que carecían de acta de nacimiento. Los resultados del estudio mostraron que solamente cuatro personas podían cubrir los requisitos establecidos por el Código Civil; en tanto, el 60% de solicitantes de acta de nacimiento, carecía de cualquier documento oficial con el que pudiera probar su identidad.

Asesoría legal civil y mercantil

Al final de 1995, la Dirección de Procuración de Justicia realizaba actividades de asesoría en materia de derecho civil y mercantil dirigidas a las organizaciones indígenas con las que trabajan diversos programas del Instituto. Dichas actividades se orientan en la estrategia general por él diseñada, a fin de fortalecer la capacidad de las organizaciones para el financiamiento de sus proyectos productivos y de comercialización.

De igual forma, se emprendieron tres demandas sobre juicios ejecutivos mercantiles, se brindaron diversas asesorías a organizaciones de productores, y se impartió un curso de capacitación sobre figuras asociativas, en estrecha coordinación con Programa de Comercialización.

LA JUSTICIA SOCIAL Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La política del INI en el período 1989-1994, tuvo por lineamientos generales, propiciar la transferencia de funciones a los núcleos y organizaciones indígenas, a fin de garantizar su desarrollo autónomo y autogestivo. Si bien los lineamientos generales del Instituto y del Programa Nacional de Solidaridad constituyeron una estrategia que globalmente se ajusta a las demandas de los pueblos indígenas, en el caso de la justicia jurídica es pertinente hacer algunas consideraciones.

La administración e impartición de justicia sigue siendo una facultad exclusiva del Estado, no obstante la demanda expresada por las organizaciones indígenas de tener participación en ella.

En lo que sí hay un avance en las organizaciones indígenas es en su participación y vigilancia social para lograr que quienes administran e imparten la justicia, se ajusten al estado de derecho que emana de la Constitución y de los demás ordenamientos federales, estatales, y municipales.

A la par, la participación social puede y debe fortalecerse en actividades relacionadas con el estudio y la adecuación del marco jurídico nacional en atención a la diversidad del país, a fin de lograr la incorporación de los indígenas a un plano de igualdad jurídica con relación a otros sectores de la sociedad.

Durante el período 1989-1994, la Dirección de Procuración de Justicia pasó de un tratamiento asistencialista de atención a las demandas aisladas, tanto individuales como colectivas, hacia una acción planificada y orientada por estrategias y políticas tendentes a fortalecer la justicia pública.

Por tal motivo, las actividades se orientaron, por un lado en la perspectiva de fortalecer la participación social y la capacidad de autodefensa jurídica de las comunidades, organizaciones y núcleos de población indígena; y por el otro, se iniciaron los trabajos tendentes a definir, con mayor claridad, el papel del Ejecutivo Federal en la determinación de acciones de justicia que atiendan la problemática mayoritaria y más general de los indígenas.

En ese sentido, al cierre de 1995 la Dirección de Procuración de Justicia se planteaba que una mayor atención y gestión de casos específicos, fuera asumida por los propios indígenas con el apoyo de organismos no gubernamentales, y que las tareas de obtención y sistematización de información básica y establecimiento de políticas institucionales, fuera asumida por el INI para concertar y ejecutar programas conjuntos con las autoridades encargadas de la administración, e impartición de justicia.

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

CAPITULO III

**ASPECTO
ADMINISTRATIVO**

CAPITULO III "ASPECTO ADMINISTRATIVO"

EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

El Instituto Nacional Indigenista fue creado en diciembre de 1948, como organismo público descentralizado del gobierno federal encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas de México. En los primeros años, sus actividades se orientaron al estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas de mejoramiento de los núcleos indígenas, así como a la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en las zonas indígenas.

Sin embargo, al paso del tiempo, el INI fue asumiendo diversas funciones operativas debido a la ausencia de la acción de otras instituciones federales y estatales en las regiones indígenas. El aislamiento y dispersión geográfica de las localidades y la falta de interés específico de otras instituciones por atenderlas, propició que durante décadas, el Instituto estuviera, con muy escasos recursos.

Actualmente la estructura del Instituto está diseñada para atender a una población indígena dispersa en 23 estados de la República a través de 96 centros coordinadores indigenistas, cuyas actividades son coordinadas por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones.

Los centros coordinadores son unidades operativas que tienen asignada la cobertura sobre un cierto territorio, normalmente conformado por varios municipios. Para ello disponen de una planta de técnicos y profesionistas cuyas especialidades varían de acuerdo con las características y necesidades de cada región. Su organización interna depende de las direcciones de Procuración de justicia; Operación y desarrollo; Investigación y promoción cultural; Organización y capacitación; La Secretaría Tesorería y, la contraloría Interna, ubicadas en la capital del país.

Así mismo, el Instituto cuenta con un hospital mixto en Cuetzalan, Puebla, que proporciona atención tanto en medicina académica o científica, como en medicina indígena tradicional, y con un albergue para

pacientes de tercer nivel de atención médica ubicado en la ciudad de México. Además, el Instituto opera 15 radiodifusoras, y 3 centros de capacitación y administra 1,134 albergues para atender a 58,000 niños indígenas.

Con esta infraestructura, en 1994 el Instituto tenía una cobertura territorial de 985 municipios con 9,424 localidades, y contaba con una plantilla de 4,691 servidores públicos: 955 en sus oficinas generales ubicadas en la ciudad de México y el resto en los estados.

El máximo órgano de decisión del INI es el Consejo Directivo, instancia que precede al Secretario de Desarrollo Social. De él forman parte los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Gobernación, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes; y de Energía, Minas e Industria Paraestatal. De igual forma participan la Procuraduría Agraria, Banco de Crédito Rural, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social.

El nombramiento del Director General del Instituto es facultad exclusiva del Presidente de la República. En el período de diciembre de 1988 a marzo de 1992, el Dr Arturo Warman Gryj ocupó este cargo; su sucesor fue el Mtro Guillermo Espinosa Velasco.

Finalmente cabe destacar que el Instituto fue una dependencia descentralizada vinculada a la Secretaría de Educación Pública hasta mayo de 1992, fecha en que quedó sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social, con lo que se reconoce que su acción en las regiones indígenas había dejado de ser un asunto meramente educativo.

FUNCIONES DEL INI

Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista interamericano y con sede en la Capital de la República.(23)

El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;
- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos de indígenas
- Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;
- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;
- Fungirá como cuerpo consultivo de las Instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme a la presente Ley, son de su competencia;
- Difundirá , cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones y,
- Empezará aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas. (24)

RELACIÓN DE LAS SUBDIRECCIONES SUSTANTIVAS CON EL PLAN DE TRABAJO

Las subdirecciones sustantivas del Instituto en relación con cada uno de los objetivos generales, áreas de trabajo y objetivos específicos, es la siguiente:

(23) Artículo 1º de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista

(24) Artículo 2º ob cit

Subdirección de Desarrollo Económico

OBJETIVO: Lograr una mayor participación de la población indígena en la producción y en los beneficios del desarrollo nacional.

En este objetivo general es conveniente hacer la aclaración que de acuerdo a su campo de acción fue necesario dividir los objetivos específicos en productivos y de obras de infraestructura. Por esta razón nace la Subdirección del mismo nombre, para atender a las necesidades que más adelante se explican.

Tenencia de la tierra.

- Investigar la problemática agraria en las regiones interétnicas.
- Capacitar miembros de los grupos étnicos en materias de legislación y tramitación agraria
- Proporcionar asesoría legal a los ejidos y comunidades de las regiones interétnicas que lo soliciten.
- Realizar una acción sistemática encaminada a asegurar a los ejidos y comunidades indígenas el derecho sobre la tierra en general e impulsar en los diversos niveles administrativos el desarrollo de la reforma agraria.

Desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, minero y turístico.

- Fomentar el desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, minero y turístico en las regiones interétnicas a partir de los recursos humanos y naturales, de acuerdo con los planes y programas formulados por las dependencias y entidades correspondientes así como las necesidades de las comunidades indígenas.
- Promover la capacitación para la investigación, planeación, ejecución y evaluación de programas productivos tanto del personal de la Institución como de los representantes de las comunidades y ejidos indígenas.

- Evaluar los programas en ejecución con la finalidad de propugnar su ampliación o reorientación.
- Respalidar y asesorar a las comunidades en sus gestiones para la obtención de financiamiento y el manejo de los recursos.
- Formular programas y asesorar a las comunidades y ejidos indígenas en la elaboración y gestión de proyectos productivos para las regiones interétnicas a partir de sus recursos humanos y naturales, introduciendo los adelantos tecnológicos disponibles y aprovechando la tecnología intermedia.

Agroindustria.

- Fomentar el desarrollo agroindustrial de las regiones interétnicas a partir de sus recursos humanos y naturales, de los planes y programas formulados por las dependencias y entidades correspondientes y de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de los ejidos y comunidades indígenas.
- Promover la capacitación para la planeación, ejecución y evaluación de programas productivos agroindustriales tanto del personal de la institución como de los miembros representativos de las comunidades y de los ejidos indígenas.
- Evaluar los programas en ejecución con la finalidad de ampliarlos y contribuir a su reorientación.
- Respalidar y asesorar a los ejidos y comunidades en sus gestiones para la obtención del financiamiento y el manejo de los recursos en sus programas agroindustriales.
- Formular programas y asesorar a las comunidades y ejidos indígenas en la elaboración y gestión de proyectos agroindustriales en las regiones interétnicas a partir de sus potenciales naturales y productos primarios introduciendo los adelantos tecnológicos modernos disponibles y adecuados, así como el aprovechamiento de la tecnología intermedia.

Comercialización.

- Impulsar la realización coordinada de programas tendientes a comercializar de manera equitativa y justa los productos de las regiones interétnicas.
- Promover a favor de las comunidades indígenas el establecimiento de formas legales y administrativas que les garanticen los beneficios de la originalidad en sus productos artesanales y artísticos en los mercados nacionales e internacionales.

Subdirección de obras e infraestructura.

Infraestructura básica

- Impulsar la realización jerarquizada y complementaria de las obras de infraestructura física que sean necesarias para promover el desarrollo integral de las regiones interétnicas.
- Apoyar y promover que en los programas nacionales de infraestructura básica en las regiones interétnicas se tomen en cuenta las necesidades reales de la población, sus derechos patrimoniales, sus reformas de organización social y valores culturales.
- Presentar a las dependencias y entidades de la Administración Pública de acuerdo a los criterios y con base en los sistemas señalados en los objetivos específicos anteriores, programas para satisfacer las necesidades de infraestructura básica en las regiones interétnicas en su conjunto y en las comunidades en particular y realizar por cuenta propia aquellos que sean competencia del Instituto Nacional Indigenista aprovechando en ambos casos los recursos naturales y humanos de la región, así como su tecnología intermedia.

Equipamiento Comunitario

- Impulsar las acciones encaminadas a dotar de los servicios indispensables y el equipamiento a las regiones interétnicas.
- Presentar a las dependencias y entidades de la administración pública programas rigurosamente jerarquizados, así como criterios de selección para satisfacer las necesidades de equipamiento comunitario de las regiones interétnicas en su conjunto y de las comunidades en particular, y realizar por cuenta propia aquellas que sean de competencia de la Institución, aprovechando en ambos casos los recursos naturales y humanos de las comunidades y su tecnología intermedia.

Desarrollo Tecnológico

- Preservar, y en su caso introducir y desarrollar tecnologías adecuadas a las realidades socio-económicas a histórico-culturales de las regiones interétnicas.

Subdirección de bienestar social.

OBJETIVO: Satisfacción de las necesidades básicas de los grupos étnicos.

Alimentación

- Impulsar la realización coordinada de programas encaminados a elevar los niveles nutricionales de los grupos étnicos a partir de los patrones de alimentación familiar de cada región interétnica.
- Impulsar la realización coordinada de programas orientados al abastecimiento de alimentos deficitarios o carentes en las regiones interétnicas.

Salud.

- Impulsar programas integrados de salud en las regiones interétnicas, en coordinación con las dependencias y entidades componentes.
- Realizar en coordinación con las dependencias e instituciones correspondientes el desarrollo de fórmulas complementarias para extender los servicios de salud en las regiones interétnicas.
- Elevar la capacidad de investigación, planeación, ejecución y evaluación de los programas regionales de salud, de los representantes de las comunidades indígenas y del personal de la Institución.

Vivienda.

- Impulsar en coordinación con las dependencias y entidades del sector público correspondientes, programas para resolver los problemas de vivienda en las comunidades indígenas, de acuerdo con sus peculiaridades culturales y aprovechando los recursos humanos y materiales de la región, así como los sistemas tradicionales de organización para el trabajo.
- Elaborar programas de capacitación en coordinación con las dependencias de la administración pública, en materia de planeación, ejecución y evaluación de construcción de viviendas y trazo y remodelación de poblados para los miembros de las comunidades indígenas y el personal de la Institución.

Subdirección de capacitación y organización social.

OBJETIVO: Elevar la capacidad de los grupos étnicos en la defensa de sus derechos individuales y sociales.

Educación.

- Promover un sistema de información para la captación y adecuación de las acciones educativas en las regiones interétnicas.

- Promover el fortalecimiento de una conciencia nacional que refleje la diversidad cultural del país.

- Contribuir a que los programas educativos implementados en las regiones étnicas, se orienten a partir de objetivos de carácter productivo articulando prácticamente sus contenidos a las condiciones ecológicas, económicas y sociales de las comunidades indígenas.

- Promover el aprendizaje del español entre los diferentes grupos étnicos, como instrumento de negociación y defensa de los intereses propios de las comunidades, y como lazo de comunicación entre las diversas etnias y el resto de la sociedad, de acuerdo a planes y programas regionales y sin detrimento de sus identidades culturales.

Justicia.

- Contribuir a la cabal observancia de las Garantías Constitucionales y legales en los procedimientos judiciales.

- Adecuar la legislación y la administración de justicia a las condiciones socioculturales de las regiones interétnicas.

Empleo.

- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las regiones interétnicas.

- Contribuir a la cabal observancia de los derechos laborales en las regiones interétnicas.

- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las regiones interétnicas.
- Pugnar porque los organismos oficiales y empresas particulares al requerir de personal en las zonas indígenas contraten preferentemente trabajadores que habiten en las mismas, en condiciones de respeto a los valores socioculturales de los grupos étnicos.
- Contribuir a elevar la capacidad para el trabajo en las regiones interétnicas.

Subdirección de Antropología social y etnodesarrollo

OBJETIVO: Fortalecer la conciencia nacional a través del respeto del pluralismo étnico.

Patrimonio cultural

- Fomentar el respeto, dignificación y divulgación de las lenguas indígenas de México.
- Contribuir a crear conciencia en los grupos étnicos y en el país en general respecto a los valores del patrimonio cultural indígena, así como de la necesidad de conservarlo, divulgarlo y defenderlo.
- Contribuir a sentar bases jurídicas y administrativas para la defensa y aprovechamiento del patrimonio cultural por parte de las comunidades y del país.

Organización Social

- Conocer y respetar la representatividad tradicional, las normas consuetudinarias de las comunidades indígenas, así como impulsar las formas de trabajo cooperativo y de organización social.
- Propiciar la participación organizada de los grupos étnicos en el proceso político nacional. (25)

(25) "Información General sobre la estructura básica del INI" 1984. Editado por el INI

PRINCIPALES PROGRAMAS DEL INI EN APOYO A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

Programa de Desarrollo Económico.

El 19 de marzo de 1990, en Xochiapa, Ver. ante la presencia de diversas organizaciones indígenas, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, anunció la creación de 100 Fondos Regionales de Solidaridad con un monto inicial de \$ 500,000.00 miles de pesos cada uno, con el fin de impulsar proyectos productivos autosostenibles y rentables en las zonas indígenas.

Con ese motivo, el Primer mandatario hizo explícita la voluntad política del gobierno Federal de respetar las decisiones de las organizaciones indígenas y señaló: *"...la decisión de a quiénes debe de apoyarse con estos recursos dependerá de ustedes, de sus propias organizaciones. El respeto está en no imponer el programa y tampoco imponer a quién se va a beneficiar. Si queremos que tenga el sentido democrático que estamos promoviendo tendremos que respetar esta decisión última y final de la propia comunidad, de la propia organización. También la ejecución de los proyectos quedará bajo su responsabilidad. Ustedes tendrán que vigilar que se lleven a cabo de manera honesta. Seriedad y transparencia en el manejo de los fondos son requisito indispensable"...*(26)

El Presidente de la República también dio instrucciones al INI para poner en marcha el Programa y ser corresponsable con las organizaciones del manejo de los recursos y añadió que el Instituto Nacional Indigenista no interviene en las decisiones que dichas organizaciones tomen para la asignación de fondos de solidaridad. A partir de ese año, el gobierno federal aportaría dotaciones anuales de capital a las organizaciones indígenas. Los recursos serían asignados por el Programa Nacional de Solidaridad y estarían destinados al financiamiento de proyectos productivos autosostenibles, rentables y recuperables.

(26) Versión estenográfica del discurso pronunciado por el Presidente de la República. 19 de marzo de 1990.

Objetivos generales del programa

Promover la participación activa de las comunidades indígenas en la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, mediante el fortalecimiento de los procesos organizativos; y ,

Crear una agrupación de organizaciones y comunidades en cada una de las regiones indígenas, para que actúe como interlocutora de todas las acciones que realizan el INI y otras dependencias.

Objetivos específicos

Fortalecer la autonomía de las organizaciones y comunidades indígenas para que manejen los recursos destinados a su propio desarrollo, de manera directa e independiente;

Fortalecer los procesos organizativos de las regiones indígenas, para crear verdaderos interlocutores no sólo ante el INI, sino de todo el sector público en los tres niveles de gobierno, y propiciar así, una mayor participación indígena en la planeación del desarrollo en sus regiones;

Fortalecer los procesos organizativos en las comunidades a fin de evitar la concentración de recursos en organizaciones con acceso a otras fuentes de financiamiento;

Establecer proyectos productivos con criterios de rentabilidad; impulsar la diversificación productiva; y, elevar la productividad de los pueblos indígenas mediante la entrega de recursos y la capacitación de sus miembros;

Lograr el reconocimiento formal de las figuras asociativas que las organizaciones determinen, para que tengan acceso a las distintas fuentes de financiamiento;

Propiciar que los beneficios derivados de las acciones productivas tiendan a capitalizar a las organizaciones y comunidades indígenas; y,

Generar más empleos en las comunidades, para mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

Con estos objetivos, el Instituto inició para avanzar en el traspaso de funciones institucionales a las comunidades y organizaciones indígenas, transfiriendo en primer lugar, la administración corresponsable de los recursos; la capacidad para decidir los proyectos; y, en general, las actividades relacionadas con la planeación del desarrollo en sus regiones.

Programa de Atención a las mujeres indígenas

En las comunidades indígenas, las unidades domésticas integradas por todos los miembros de la familia, son entidades productivas. Desde muy temprana edad, niños y niñas se incorporan a dichas actividades, pues existe una división del trabajo que reparte las tareas por edad y sexo, de acuerdo con los usos y costumbres de cada grupo.

En la división de tareas, el trabajo de las mujeres es productivo, aunque no siempre remunerado. La falta de valorización de su trabajo ha hecho que generalmente los programas institucionales en el medio rural, se hayan orientado hacia los varones, dejando sin atención las demandas de la población femenina.

El acceso que tienen las mujeres indígenas a los espacios institucionales es muy limitado. Sus demandas específicas, derivadas de su quehacer productivo y reproductivo, difícilmente se expresan como tales y, en el mejor de los casos, quedan reguladas dentro de la problemática comunitaria.

El Programa de Atención a las Mujeres Indígenas, se orientó bajo la estrategia de apoyar las acciones dirigidas hacia y por la población femenina, fortaleciendo los procesos de organización autogestiva de las mujeres. En todos los casos, se buscó evitar que los proyectos constituyeran una carga adicional y desproporcionada de trabajo sobre ellas.

Acciones realizadas por el Programa

Este programa, llevado a cabo originalmente desde la asesoría de la Dirección General y posteriormente por la Dirección de Operación y Desarrollo del INI, lleva a cabo las siguientes actividades:

a) Registro de organizaciones de mujeres indígenas

Este tiene por objetivo hacer un análisis de la cobertura de los diferentes programas institucionales llevados a cabo con mujeres.

b) Investigación e intercambio académico.

El programa lleva a cabo un proyecto de investigación bibliográfica y documental, con el fin de crear un acervo que permitiera ofrecer una perspectiva sobre las mujeres indígenas y la realidad en que viven.

El Programa participó en la organización del Primer Seminario Latinoamericano "La mujer y los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas", en el cual mujeres de grupos indígenas de diferentes estados de la República y mujeres no indígenas de México y Latinoamérica, abordaron desde una perspectiva femenina el porvenir de los pueblos indios.(27)

Programa de nutrición para los niños indígenas

En 1986 el INI solicitó la cooperación al Programa Mundial de Alimentos, para llevar apoyo alimentario a los educandos de los albergues escolares indígenas. El apoyo del PMA representó un aporte significativo al presupuesto que el INI asigna para la alimentación de los niños indígenas, logrando mejorar la nutrición.

Como parte de los compromisos adquiridos con el PMA, se acordó llevar a cabo un programa de vigilancia de los alumnos, con el fin de obtener los índices de su estado nutricional; registrar la morbilidad general; detectar factores condicionantes para una buena nutrición; intervenir para corregir las situaciones de riesgo; y sentar las bases para establecer un sistema de vigilancia nutricional en los albergues.

(27) El evento se realizó del 2 al 4 de julio de 1993 en Oaxaca. Posteriormente se editó la Memoria del Seminario, con el fin de difundir la voz de las mujeres indígenas.

a) Diagnóstico de nutrición de los niños indígenas.

El estado nutricional de las poblaciones indígenas y campesinas es alarmante, pues según la *Encuesta Nacional de Alimentación* en el medio rural, más del 75% de esta población presenta algún grado de desnutrición.

b) La dotación de alimentos a los niños que concurren a los albergues constituyó una prioridad para el Instituto. En 1992, con base en las sugerencias del Instituto Nacional de Nutrición, se reajustó la canasta básica de los alimentos que consumen los educandos.

Así, se incorporó la partida de alimentos complementarios, aumentando la dieta de los niños con la adquisición de carne, camarón, queso, huevo, haba y lenteja, entre otras cosas.

Con el fin de reforzar los aspectos alimentarios, a partir de octubre de 1993 se desarrolló un programa de capacitación en los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca para el personal de cocina de los albergues, el cual fue financiado por el INI y el PMA. Los contenidos de la capacitación se enfocaron en cuatro temas centrales: orientación alimentaria, técnicas culinarias, manejo higiénico de los alimentos y administración básica del servicio alimentario.

c) Otras acciones destinadas a la atención a la salud y al educación de los niños en los albergues escolares.

El mejoramiento de las instalaciones de los albergues y el mejoramiento de la canasta básica de los alimentos que consumen los niños, fueron complementadas con el diseño de un programa de vacunación, llevado a cabo a través de la Secretaría de Salud y los centros Coordinadores indigenistas. Asimismo, se tomaron medidas para evitar que el cólera afectara a los niños indígenas.

Por otro lado, se llevaron a cabo actividades extraescolares en los albergues, en donde destaca la promoción de actividades culturales entre ellas, la ejecución del programa "Rincones de Lectura" y talleres de creatividad infantil. La realización de estos últimos hicieron posible editar la colección de libros *la voz de los niños indígenas*.

Programa de Salud y bienestar Social

Desde su creación, el INI ha concluido en sus estrategias un conjunto de lineamientos políticos y programáticos destinados a mejorar la situación de salud y las condiciones de vida de los pueblos indígenas, las políticas desarrolladas han recogido buena parte de esa tradición de trabajo y, al mismo tiempo, delinearón nuevas estrategias, inscribiéndolas de manera global en las acciones federales de combate a la pobreza extrema.

El INI ha trabajado con la convicción de que es necesario formular y desarrollar modelos de investigación, atención, operación, gestión e interrelación adecuados a las peculiaridades ecológicas, epidemiológicas, socioeconómicas y culturales de regiones indígenas. En este sentido, los lineamientos principales que sustentaron el desarrollo de proyectos y programas de salud y de bienestar social se articularon al rededor de cuatro postulados básicos:

1) La existencia en México, y en particular, en las regiones indígenas, de un sistema real de salud integrado por tres subsistemas o modelos: el de la medicina académica (28); el de la medicina indígena tradicional; y el de la medicina doméstica o casera. Es imposible comprender la dinámica del proceso salud-enfermedad-curación, sino se tiene en cuenta la estructuración de estas tres formas de respuesta social a la enfermedad y al daño.

2) La validez de la estrategia APS (29) para las regiones indígenas, formulada por la Organización Mundial de la Salud en 1978, por considerarse la más adecuada, comprensiva e integral para diseñar y operar programas en las áreas de acción del INI.

En la actualidad existen dos versiones de APS, que han sido motivo de polémica. La primera se refiere a la atención primaria selectiva a la salud, que restringe sus acciones a: la vigilancia del crecimiento y del desarrollo infantil; la terapia de rehidratación oral; el fomento de la lactancia al seno materno; el esquema completo de inmunizaciones; la alimentación complementaria; y, el espaciamento de los nacimientos mediante la planificación familiar.

(28) Representada, por lo general, por las estructuras del Programa IMSS y de la Secretaría de Salud.

(29) Siglas que significan Atención Primaria a la Salud.

La segunda versión de APS, implica, además de las acciones señaladas, realizar inversiones sustanciales para el saneamiento ambiental básico, consistente en la introducción y potabilización del agua; el control de excretas y basura; el mejoramiento de la vivienda; y, la movilización de recursos locales.

Estas actividades son coordinadas por la Subdirección de Salud y Bienestar Social del INI, y llevadas a cabo con la participación del personal médico y paramédico adscrito a los Centros Coordinadores Indigenistas. Cabe señalar, sin embargo, que el apoyo a la medicina tradicional forma parte del modelo APS.

Programa de Promoción Cultural.

a) Operación del Programa.

Los campos culturales en los cuales las organizaciones participan son muy variados. Entre ellos destacan los proyectos relacionados con las costumbres y tradiciones, tales como las fiestas, ceremonias y rituales. Asimismo, se presentaron proyectos para apoyar festivales y encuentros de música y danza; cuidado y protección de lugares sagrados y sitios históricos; medicina tradicional y herbolaria; derecho consuetudinario indígena; técnicas tradicionales de conservación y uso de recursos naturales; y aprovechamiento y conservación del medio ambiente.

Atendiendo a esta diversidad se constituyeron cuatro fondos, dentro de los cuales se enmarcaron los proyectos presentados por las organizaciones. Estos son:

1) El Fondo para la consolidación de la cultura étnico comunitaria, dirigido a fortalecer los proyectos culturales comunitarios que ya venían realizando los grupos y organizaciones indígenas, y que requerían financiamiento adicional.(30).

(30) Para este tipo de proyectos se fijó un monto máximo de \$8,000.00 que fueron entregados en un sólo pago en el momento de ser aprobado el proyecto.

2) Fondo de transferencia de medios de comunicación. Este fue destinado a ampliar el sistema de radiodifusión indígena, al aportar los recursos para los corresponsales comunitarios y la instalación de centros de producción, cuyas características y resultados las señalaremos más adelante donde nos referimos a la radiodifusión. También se financió la transferencia de equipos de vídeo a las organizaciones indígenas.(31).

3) Fondo para la consolidación de la cultura musical. A través de éste, se apoyó la compra de instrumentos musicales para bandas, orquestas, solistas, y de danza tradicional.

4) Fondo para la protección de lugares sagrados y sitios históricos. Este fondo se destinó para financiar actividades relacionadas con la protección de este tipo de lugares, que a su vez estuviesen abandonados, en peligro, o sujetos a la destrucción y al saqueo. Asimismo se destinó a la recopilación de las demandas indígenas en materia de protección de lugares sagrados.

5) En 1992 y en respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas se creó un fondo para el apoyo a las formas tradicionales de transmisión del conocimiento.

b) Las comisiones estatales para el apoyo a las culturas indígenas

Las comisiones estatales para el apoyo a las culturas indígenas fueron promovidas por el INI a partir de 1992, con el propósito de fortalecer y vigilar el adecuado uso de los recursos económicos.

Cada comisión fue integrada por los representantes de las comisiones de cultura de los Fondos Regionales de Solidaridad, a nivel institucional, esté integrada por autoridades municipales y dependencias de los gobiernos de los estados. Entre las dependencias de la administración pública federal, participaron el DGEI (32), el INAH, y el ISSSTE, entre otros.(33)

(31) Los recursos económicos para éste y los siguientes fondos, fueron suministrados conforme a los requerimientos de cada proyectos.

(32) Siglas que significan Dirección General de Educación Indígena

(33) La integración de las comisiones se dio de manera particular en cada entidad.

La conformación de las comisiones estatales de apoyo a las culturas indígenas, permitió la creación de un espacio de concertación entre los diversos niveles involucrados en el apoyo a la cultura de los pueblos indígenas: gobierno federal, estatal y municipal; asociaciones y centros de investigación; así como las comunidades y organizaciones indígenas. Todos ellos abocados a la dictaminación, asignación de recursos y seguimiento de los proyectos.

Programa de Radiodifusión Indigenista

En 1989, el INI inició una nueva etapa en la instalación de radiodifusoras, pues se adquirieron equipos que permitieron alcanzar potencias más amplias, y en consecuencia, que una mejor transmisión llegara a un mayor número de personas.

Así el 21 de marzo de 1990 comenzaron las transmisiones de prueba de la radio *La Voz de la Sierra, en Guelatao, Oaxaca*, con 5,000 w de potencia y una cobertura de 40 municipios en los que se encuentra una población estimada de 270,000 radioescuchas de origen zapoteco, mixe y chinanteco.

En septiembre de ese mismo año, salió al aire la radio *La Voz de las Huastecas*, en Tancanhuitz de los Santos, S.L.P, con 5,000 w de potencia, y una cobertura de 23 municipios, transmitiendo en lenguas náhuatl, pame, tenek o huesteco, y español. Se estima que el número de radioescuchas cubiertos por esta radiodifusora es de 270,000 personas.

En diciembre de 1991 salió al aire *La Voz de la Chinantla* en Ojitlán, Oaxaca, también con 5,000 w de potencia, que llega a 246,245 personas, que hablan chinanteco, mazateco y español.

Participación del INI en foros Internacionales

En la presente administración el INI ha tenido una importante participación como representante de México en foros internacionales que han sido organizados con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas que enfrentan las poblaciones indígenas en materia

económica, de derechos humanos, de reconocimiento y respeto a la diversidad cultural, medio ambiente, educación, salud y todos aquellos que afectan u obstaculizan su desarrollo.

México ha jugado un papel trascendente ante organismos internacionales para lograr que los pueblos indígenas cuenten con herramientas legales, espacios de participación y apoyos financieros, que les permitan desarrollarse en un marco de igualdad y de respeto a la diferencia , estableciendo relaciones de colaboración con los estados nacionales.

Así, congruente con la política exterior de México, el INI ha participado en eventos y foros Internacionales, entre los que destacan: el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo; la Declaración Universal de los Derechos Indígenas; el Fondo Para el Desarrollo Indígena en América Latina y el Caribe; y , el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Cabe destacar que la participación de las organizaciones y representantes indígenas se ha dado en todos estos foros internacionales de manera constante y sustancial.

Programa de Lucha contra las Drogas.

El trabajo del INI en las comunidades indígenas ha mostrado que en algunas localidades, los traficantes y productores de narcóticos explotan las necesidades provocadas por la pobreza extrema de las poblaciones, involucrándolas en trabajos ilícitos relacionados con el cultivo de marihuana y amapola.

Con la intención de superar desde su raíz las causas económicas y sociales de la pobreza, el INI, junto con el Programa Nacional de Solidaridad han financiado diversos proyectos productivos orientados a dar las alternativas económicas destinadas a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Con el propósito de redoblar estos esfuerzos, el INI concertó con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, un convenio de colaboración y cofinanciamiento. Así, en noviembre de 1990, se constituyó un fondo con recursos del INI y del Fondo de las Naciones

Unidas para el Control de las Drogas, con el objetivo de financiar proyectos destinados a promover el desarrollo de algunas comunidades indígenas de los estados de Michoacán y Guerrero, con el fin de desincentivar la siembra de estupefacientes.

El fondo quedó constituido por \$2,700,000.00 a través de aportaciones iguales del INI y el PNUD. De esta cantidad, \$700,000.00 se destinaron al estado de Michoacán y \$2,000,000.00 al de Guerrero.

Con los recursos se buscó desarrollar proyectos productivos rentables y autosostenibles que abrieran alternativas de desarrollo económico en las localidades indígenas azotadas por el narcotráfico. Este labor se acompañaría con el financiamiento a proyectos de infraestructura social relacionados con el saneamiento ambiental.

Los proyectos se llevarían a cabo con la participación organizada de las comunidades, a través de figuras asociativas integradas a partir de las comunidades productivas, bajo los criterios de corresponsabilidad y manejo transparente de los recursos.

Los recursos se destinaron de preferencia al financiamiento de proyectos productivos, recuperables y reinvertibles, por lo que los de infraestructura social no rebasaron el 20% del monto total de los recursos económicos.

La entrega del financiamiento se hizo de manera directa a las comunidades beneficiadas, mediante un convenio entre el INI-PNUD-Comunidad, a través del cual se establecieron compromisos de recuperación para los proyectos productivos, y de operación y mantenimiento para los de infraestructura social.

Los proyectos se llevaron a cabo en los municipios del estado de Michoacán fueron de construcción de letrinas familiares, establecimiento de huertos frutícolas, distribución de artes de pesca y de equipamiento pesquero, y de reconstrucción de locales para comisariados de bienes comunales.

ALGUNOS PROBLEMAS DEL INSTITUTO

*La infraestructura institucional, representada por los centros coordinadores, no ha logrado atender a la totalidad de la población indígena del país.

*Hay existencia de bienes materiales sin aprovechar, por la falta de recursos para su reparación, es el caso de los vehículos, tractores agrícolas, maquinaria pesada para la construcción de caminos y otros. En algunos Centros existen bienes que no se aprovechan, originando problemas de control y almacenaje.

*Existen instalaciones de centros coordinadores en malas condiciones, principalmente las construidas hace más de treinta años.

*Algunos centros coordinadores carecen del personal especializado, de acuerdo con las características peculiares de cada región.

*En oficinas Generales se observa una limitada comunicación entre las diferentes áreas técnicas y administrativas, en detrimento del trabajo interdisciplinario. Esta situación se refleja en los centros coordinadores.

*Frecuentes presiones externas, ajenas a los intereses de las comunidades indígenas, que merman el trabajo del Instituto.

*La mayor parte de las compras son realizadas por oficinas generales. Para esto, en el último sexenio se ampliaron considerablemente los soportes para efectuar esta actividad (contratación de almacenes, personal y adquisición de vehículos para la distribución de las mercancías). No obstante lo anterior, las adquisiciones se han realizado con muchas irregularidades, repercutiendo en forma negativa en la ejecución de los programas. Esta situación originó que la comisión interna de la Administración y Programación, aprobara la descentralización de las compras. lo que hace necesario establecer las normas para aplicar esta política.

*Es frecuente la irregularidad de la comunicación entre oficinas generales y los centros coordinadores, en virtud de que las diferentes áreas generan instrucciones en ocasiones contradictorias, ocasionando desconcierto y confusión en los centros. Asimismo, visitas realizadas por el personal de oficinas generales a los centros coordinadores, no están debidamente controladas ni plenamente justificadas, originando se distraiga la atención de los centros en detrimento de los programas.

*Se carece de información completa acerca de los programas, instalaciones y bienes que pasaron al INI o bien en poder de las comunidades.

*En el control y seguimiento de los proyectos que lleva a cabo el Instituto, es insuficiente la determinación de sus impactos socioculturales y económicos en las comunidades indígenas.

Frente a esta serie de problemas, el Instituto dispone de una infraestructura técnico-administrativa que se extiende hasta las más apartadas regiones indígenas, donde labora un personal dispuesto a impulsar la acción indigenista. Además de comunidades para organizarse y participar en las acciones y programas que emprenda el Instituto y en general, el Gobierno Federal a través de sus diferentes dependencias.

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA: Sería muy importante el poder contar con abogados que hablaran varios dialectos, para de esta manera poder hablar clara y directamente con el indígena afectado, y así entender el estado en que se encuentra esta comunidad y poder determinar el grado de ayuda que puede prestárseles; ya que el hecho de valerse de traductores para comunicarse con los indígenas podría distorsionar un poco la realidad de la situación.

SEGUNDA: Todavía queda mucho por hacer en relación a las leyes en favor de los indígenas, considero que la reforma al artículo 4º Constitucional fue un gran paso adelante, pero no fue lo que en realidad se propuso ya que con unas cuantas palabras que excluyeron los legisladores en la reforma cambiaron en gran medida el sentido que quiso dársele desde un principio.

TERCERA: Cabe destacar que la agricultura es una de las actividades económicas de más futuro en nuestro país, debido a la gran cantidad de recursos naturales con los que contamos, asimismo el hecho de que la propiedad de las tierras se encuentre en conflicto y que incluso haya abandono de las mismas por falta de recursos económicos, es un hecho que afecta no sólo a los indígenas sino a la nación en general.

CUARTA: En relación a la materia laboral tal vez no es suficiente el hecho de proporcionar asesoría jurídica a los jornaleros agrícolas, ya que desgraciadamente cuando acuden a pedir ayuda, es por que ya han sido víctimas de violaciones a sus garantías y derechos. A manera de prevenir este fenómeno sería muy productivo contar con un organismo, que dependiera del INI, y que fungiera como intermediario entre los jornaleros agrícolas y los patrones, esto es con el fin de garantizar desde un principio que serán contratados bajo los beneficios que nos ofrece la ley mexicana, así como dentro de una jornada y salarios justos.

QUINTA: En general es muy importante la actuación del Instituto en relación al sector indigenista y ojalá que poco a poco llegue a tener la cobertura que requieren estas comunidades, ya que aún al lado de numerosas imperfecciones tiene un sin fin de aciertos en beneficio de nuestros indígenas.

Igualmente importante es la necesidad de apoyar la organización local y regional de los indígenas, y los recursos humanos que teniendo compromiso con los pueblos, tengan entrenamiento para resolver los problemas concretos que enfrentan.

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

"Información General Sobre la Estructura Orgánica Del INI"

Instituto Nacional Indigenista
México DF
1995

"Informe 1989-1994"

Instituto Nacional Indigenista
México DF
1994

"El papel que desempeña la Comisión Nacional de los derechos Humanos en la Problemática de los pueblos indígenas"

Hernández Rodríguez Ma de los Ángeles
Tesis
1996

"Las Costumbres Jurídicas de los pueblos Indígenas"

Beller, Taboada Walter
Comisión Nacional de los Derechos Humanos
1995

"Los Pueblos Indígenas en México. Indígenas En La Ciudad de México"

Bravo M. Carlos
Instituto Nacional Indigenista
1995

"Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América"

Clavero, Bartolomé
Instituto Nacional Indigenista
1994

"Información General del Instituto Nacional Indigenista"

Instituto Nacional Indigenista
México DF
1995

"Nación y pueblos Indios en el Neoliberalismo"

López y Rivas Gilberto

Editorial Limusa

1995

"Divulgación Histórica"

Revista Mensual

Artículo de Juan de Dios Bravo

Instituto Nacional de Antropología e Historia

1939

"Derecho Administrativo"

Martínez Morales Rafael

Editorial Harla

1992

"Derecho Administrativo"

Fraga, Gabino

Editorial Limusa

1993

"Elementos de derecho Administrativo Segundo Curso"

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto

Editorial Limusa

1994

"INI 40 años"

Instituto Nacional Indigenista

México DF

1988

**ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

APENDICE

APÉNDICE

REGLAMENTO DE LA LEY CONSTITUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

CAPITULO 1

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1º.-De acuerdo con lo prescrito por la Ley que lo creó, el instituto desempeñará las siguientes funciones:

I.- Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.

II.- Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas.

III.- Promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de estas medidas

IV.- Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes.

V.- Fungir como cuerpo consultivo de las Instituciones Oficiales y privadas en las materias que, conforme a la Ley que lo creó, sean de su competencia.

VI.- Difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones; y

VII.- Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.

ARTICULO 2º.-En su carácter de filial del Instituto Indigenista Interamericano mantendrá con éste relaciones correspondientes.

ARTICULO 3°.-El Instituto tendrá su sede en la ciudad de México, Distrito Federal.

CAPITULO II

DE LA ORGANIZACIÓN

ARTICULO 4°.-El gobierno del Instituto corresponde al Consejo de su Ley consultiva y al Director del mismo.

Los representantes de los núcleos indígenas a que se refiere el artículo 7° de la Ley, participarán en la forma y términos que señala el artículo 16 del presente Reglamento.

DEL CONSEJO

ARTICULO 5°.-Son facultades y obligaciones del Consejo:

I.-Celebrar mensualmente sesión ordinaria, de acuerdo con la convocatoria que para el efecto hará el presidente del Consejo.

II.-Discutir y aprobar en su caso, antes del mes de septiembre de cada año, el programa del Instituto que le será presentado por el Director.

III.-Discutir y aprobar, en su caso, el presupuesto anual de egresos

IV.- Discutir y aprobar, en su caso, la publicación de las investigaciones que realice el Instituto

V.-Autorizar al Director del Instituto para celebrar contratos por tiempo limitado y para la realización de trabajos determinados, con el personal técnico que sea necesario para el desarrollo de las actividades del Instituto.

VI.-Designar a propuesta del Director, al Subdirector y al Secretario Tesorero del Instituto.

VII.- Designar a un auditor externo que verifique la correcta aplicación de los fondos del Instituto en cada ejercicio anual.

VIII.- Discutir y aprobar, en su caso, el informe anual de auditoría de la cuenta de gastos del Instituto.

IX.- Discutir y aprobar, en su caso, los informes parciales que mensualmente presente el Director, sobre la marcha del Instituto.

DE LOS CONSEJEROS

ARTICULO 6°.- Son facultades y obligaciones de los consejeros:

I.-Concurrir a las sesiones ordinarias y extraordinarias a que convoque el Director del Instituto

II.-Desempeñar ante los Titulares de las Secretarías de Estado e Instituciones que representen las comisiones que les encomiende el Consejo, así como realizar las gestiones tendientes al mejor cumplimiento de los fines del Instituto.

III.-Presentar al Consejo y al Director, las iniciativas, sugerencias o informaciones que tiendan al mejor funcionamiento y realización de las filiales del Instituto.

IV.-Promover la reunión del Consejo, si el Director no lo hace durante tres meses consecutivos.

DEL DIRECTOR

ARTICULO 7°.- Son facultades y obligaciones del Director:

I.-Ser representante legal del Instituto.

II.-Presidir el Consejo

III.-Convocar mensualmente al Consejo para sesiones ordinarias y para sesiones extraordinarias cada vez que las actividades del Instituto lo requieran.

IV.-Ser el ejecutor de las determinaciones del Consejo,

V.- Plantear anualmente al Consejo el plan de trabajo y las investigaciones que deban realizarse, de acuerdo con dicho plan.

VI.-Someter a la aprobación del Consejo el proyecto del presupuesto anual de egresos del Instituto

VII.-Proponer al Consejo el nombramiento del Subdirector y del Secretario Tesorero del Instituto.

VIII.-Contratar, previa aprobación del Consejo, al personal técnico que se requiera para el desarrollo de las actividades del Instituto;

IX.-Designar, de acuerdo con el presupuesto de egresos, al personal administrativo del Instituto.

X.-Acordar con el Presidente de la República sobre las medidas de mejoramiento que requieran los grupos indígenas.

XI.-Dirigir la marcha técnica y administrativa del Instituto.

XII.-Informar al Consejo en las sesiones ordinarias, del desarrollo de las actividades del Instituto y presentar las iniciativas o acuerdos que estime pertinentes para la realización de las funciones propias del Instituto.

XIII.-Dictar, con carácter provisional, las medidas que las situaciones de emergencia reclamen, informando al Consejo en la inmediata sesión que realice.

XIV.-Las demás inherentes a su cargo.

DEL SUBDIRECTOR

ARTICULO 8°.- Son facultades y obligaciones del Subdirector:

I.-Auxiliar al Director en la atención de la labor que desarrolla el Instituto, especialmente en los Centros Coordinadores y en las investigaciones aprobadas por el Consejo.

II.-Desempeñar aquellas funciones que le sean encomendadas por el Director y, en ausencia temporal de éste, substituirlo en el desempeño de sus funciones.

DEL SECRETARIO TESORERO

ARTICULO 9°.-Son facultades y obligaciones del Subdirector:

I.-Ser el conducto para que se traten todos los asuntos administrativos de las Oficinas Generales, de los Centros Coordinadores y demás dependencias del Instituto.

II.-Someter a la aprobación del Director las cuentas mensuales de gastos del Instituto.

III.-Formular las cuentas anuales de gastos y proporcionar a los Auditores toda la información que requieran para la revisión de la correcta aplicación de los fondos del Instituto.

IV.-Autorizar conjuntamente con el Director, o el Subdirector en ausencia del primero, todas las erogaciones que se hagan de acuerdo con el presupuesto de egresos.

V.-Ser el responsable del correcto ejercicio del presupuesto y del control de bienes del activo fijo del Instituto.

VI.-Dirigir al personal administrativo y someter a la consideración del Director todas las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de las labores administrativas del Instituto, proveyendo lo necesario para su cumplimiento.

VII.-Fungir como Secretario del Consejo, con voz informativa, levantar y autorizar las actas de las sesiones del mismo; y

VIII.-Realizar, de acuerdo con las instrucciones del Director, las gestiones y trámites necesarios para el cumplimiento de las resoluciones del Consejo.

**DE LOS DEPARTAMENTOS DE CONTABILIDAD,
DE PERSONAL Y COMPRAS**

ARTICULO 10°.-Para el auxilio en el despacho de los asuntos administrativos del Instituto, Funcionarán adscritas a la Tesorería del mismo, tres departamentos: de Contabilidad, de Personal y de Compras, con las siguientes funciones:

ARTICULO 11°.-Corresponde al jefe del Departamento de Contabilidad

I.-Llevar la Contabilidad del Instituto y sus departamentos, vigilando que las anotaciones de los gastos correspondientes a cada una de las Partidas Presupuestales.

II.-Formular, de acuerdo con los registros de la Sección de personal, las nóminas de sueldos y vigilar que se hagan los descuentos correspondientes, que por concepto de Impuesto sobre la Renta y pagos a Pensiones Civiles, deban hacerse al personal, para enterarlos en las oficinas correspondientes.

III.-Llevar un control de altas y bajas del inventario de bienes del Instituto y sus dependencias.

IV.-Rendir un informe mensual del movimiento del presupuesto al secretario Tesorero.

V.-Formular los instructivos y circulares que estime necesarios, para el manejo de los fondos o los bienes del Instituto, y someterlos al Secretario Tesorero para su aprobación.

ARTICULO 12°.-Corresponde al Jefe de la Sección de Personal:

I.-Llevar el control y anotación de los nombramientos y bajas del personal de nómina, honorarios, lista de raya y en general, de cualquier persona que preste servicios remunerados al Instituto. El registro comprenderá a los empleados de las Oficinas Generales, de los Centros Coordinadores y demás dependencias del Instituto.

Por lo que se refiere al personal comisionada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia en el Patronato de las Artes e Industrias Populares, quedará sujeto a las determinaciones del presente Reglamento, durante el tiempo que dure su comisión.

II.-Tramitar y registrar las licencias y permisos que se autoricen por las autoridades superiores del Instituto.

III.-Registrar y controlar los documentos que tramiten los empleados del Instituto en la Dirección de Pensiones Civiles.

IV.-Llevar el control de asistencia y horas de salida y entrada a sus labores del personal.

V.-De acuerdo con sus registros, extender credenciales al personal, con la firma del Secretario Tesorero.

VI.-Formular los instructivos y circulares que estime necesarios, para el control del personal, y someterlos al Secretario Tesorero para su aprobación.

ARTICULO 13°.-Corresponde al Jefe del Departamento de Compras:

I.-Hacer las adquisiciones que requiera el Instituto para la atención de sus servicios, de acuerdo con las determinaciones legales correspondientes.

II.-Comprobar que dichas adquisiciones están de acuerdo con sus pedidos y revisar las facturas correspondientes, para turnarlas a la Sección de Contabilidad.

III.-Formular los Instructivos y circulares que sean necesarios para el control de las adquisiciones y someterlos a la consideración del Secretario-Tesorero para su aprobación.

DE LOS CENTROS COORDINADORES

ARTICULO 14°.-El Instituto propondrá al Presidente la organización de Centros Coordinadores y los establecerá con las funciones que señale el acuerdo respectivo.

ARTICULO 15°.-Cada Centro estará a cargo de un Director, designado por el Director del Instituto, con la aprobación del Consejo, el que tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.-Presidir el Consejo Técnico Local.

II.-Ser responsable ante el Director y Subdirector del Instituto Nacional Indigenista, de la buena marcha del Centro.

III.-Ser representante legal del Centro para tratar con las autoridades locales y con los particulares, todos los asuntos que se relacionen con la buena marcha del Centro y que no ameriten intervención de la Dirección del Instituto.

IV.-Dirigir los trabajos del Centro, de acuerdo con las instrucciones que reciba el Director.

V.-Someter a la consideración del Consejo Técnico Local, el programa de trabajo anual.

VI.-Proponer al Consejo Técnico Local, el proyecto de presupuesto de egresos necesario para cumplir el programa de trabajo.

VII.-Enviar a la Dirección del Instituto, tanto el programa de trabajo como el presupuesto aprobado por el Consejo Técnico Local, antes del 15 de septiembre de cada año.

VIII.-Proponer a la Dirección del Instituto la designación del personal técnico y administrativo, así como los cambios necesarios para la buena marcha del Centro.

IX.-En casos imprevistos y graves, dictar las medidas que estime necesarias para resolver los problemas que se presenten, poniéndolas en conocimiento inmediato del Director del Instituto

DE LOS CONSEJOS TÉCNICOS LOCALES

ARTICULO 16°.-Funcionará en cada Centro un Consejo Técnico Local integrado por los jefes de las secciones de Agricultura, Educación y Salubridad; por el Administrador del Centro, por un representante de las Comunidades Indígenas, quien actuará como miembro del Consejo del Instituto a través del Centro, por un representante de la Dirección de Asuntos Indígenas y por un representante del Gobierno del Estado en que se instale el Centro, siempre que exista convenio formal de colaboración.

Quando se trate de obras que le encomiende el Ejecutivo al Instituto, en coordinación con la Dirección de Asuntos Indígenas, en los términos de la fracción VII del artículo 2° de la Ley que lo creó, se solicitará la representación de dicha Dirección para llevarlas a cabo.

DE LOS ADMINISTRADORES DE LOS CENTROS

ARTICULO 18°.-En cada Centro Coordinador Indigenista actuará como auxiliar del Director del Centro, un Administrador que tendrá las siguientes funciones:

I.-Llevar el control de personal de nómina o a lista de raya del Centro, informando oportunamente a la Secretaría del Instituto de los movimientos de altas y bajas, sanciones y licencias de los empleados del Centro.

II.-Firmar junto con el Director, la cuenta de cheques de las cantidades depositadas en el Banco para cubrir los gastos mensuales.

III.-Vigilar las compras de materiales, herramientas, aparatos, maquinaria y equipos y formular los pedidos con las especificaciones adecuadas.

IV.-Llevar los inventarios del Centro y controlar el Almacén, anotando las altas y bajas.

V.-Controlar a los ecónomos del Centro que tengan a su cargo el internado y las casas de empleados.

VI.-Formular las cuentas de gastos mensuales para ser enviadas los primeros cinco días del mes siguiente, a la Tesorería del Instituto.

VII.-Concurrir a las sesiones del Consejo Técnico Local.

VIII.-Ser responsable de la correcta aplicación de los fondos

IX.-Ser responsable de la correcta aplicación de las partidas.

X.-En los casos de transferencia de partidas, cuidar que se hagan, previa la autorización del Director del Instituto Nacional Indigenista, por conducto del Secretario Tesorero.

DE LAS SECCIONES DE LOS CENTROS

ARTICULO 19^o. Para la mejor atención de los trabajos que efectúan, los Centros se organizarán en secciones, de acuerdo con las diferentes actividades que desarrollan.

ARTICULO 20°.-Cada una de estas secciones estará a cargo de un jefe, quien tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I.-** Ser responsables ante el Director del Centro, de la buena marcha de su sección.
- II.-** Ser miembro del Consejo Técnico Local.
- III.-** Auxiliar al Director del Centro en el desarrollo del plan de trabajo que se apruebe por el Instituto.

DEL PATRONATO DE LAS ARTES E INDUSTRIAS POPULARES

ARTICULO 21°.-El patronato de las Artes e Industrias Populares, creado el 5 de enero de 1951, por convenio entre los Institutos Nacionales de Antropología e Historia e Indigenista, tendrá las siguientes funciones:

- I.-** Proteger, desarrollar y fomentar las artes e Industrias populares.
- II.-** Realizar investigaciones sobre distintos aspectos de las artes e Industrias populares, con el objeto de proponer las medidas necesarias para su convención y mejoramiento.
- III.-** Crear museos en que se exhiban tanto en el Distrito Federal, como en diversas ciudades de la República, los mejores exponentes del arte popular.
- IV.-** Crear expendios en que se venda al público una selección de las mejores muestras de las artes e Industrias populares.

DEL CONSEJO TECNICO DEL PATRONATO

ARTICULO 22°.-El Patronato funcionará por medio de un consejo Técnico y un vocal Ejecutivo. Este último será designado de común acuerdo por los Directores de los Institutos mencionados.

El Consejo Técnico del Patronato estará integrado por los dos directores de los Institutos citados, por el Vocal Ejecutivo y por cuatro personas más que serán designadas, dos por cada Instituto, de entre aquellas que se hubieren distinguido por sus conocimientos o actividades en las artes e industrias populares.

El Consejo Técnico del Patronato será presidido por el Director del Instituto Nacional Indigenista.

ARTICULO 23°.-Serán facultades del Consejo Técnico:

I.-Discutir, proponer, en su caso, el anteproyecto del programa que presente el Vocal Ejecutivo.

II.-Discutir y proponer, en su caso, el anteproyecto del presupuesto que presente el Vocal Ejecutivo.

III.-Conocer y aprobar, en su caso, los Informes mensuales y anual que rinda el Vocal Ejecutivo, respecto a las actividades del Patronato.

DEL VOCAL EJECUTIVO

ARTICULO 24°.-El Vocal Ejecutivo del Patronato será el Director del Museo de las Artes e Industrias Populares establecido en la Ciudad de México y Tendrá las siguientes facultades:

I.-Proponer al Consejo Técnico del Patronato el nombramiento de los Directores de los Museos que se creen en la República, así como del personal técnico y administrativo que se requiera.

II.-Formular el programa de trabajo y presupuesto anuales, para ser presentado al Consejo Técnico del Patronato.

III.-Acordar con el Director del Instituto Nacional Indigenista sobre la aplicación de todas las medidas que se requieran para dar cumplimiento al programa de trabajo del Patronato.

DE LA PREPARACIÓN PROFESIONAL DEL PERSONAL TÉCNICO EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

ARTICULO 25°.-De acuerdo con el convenio celebrado con el Instituto Nacional de Antropología e Historia dependiente del mismo, funcionará una Sección de Antropología Social que se dedicará preferentemente a la preparación profesional del personal técnico que requiere el Instituto Nacional Indigenista en el campo de la Antropología.

ARTICULO 26°.-Esta sección estará a cargo de un jefe quien será designado por el Director del Instituto Nacional Indigenista con la conformidad del Director del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

ARTICULO 27°.-Los profesores de aquellas materias que no se encuentren en el curriculum de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, serán designados por el Director del Instituto Nacional Indigenista a propuesta del jefe de la Sección de Antropología Social y con la presencia del Director del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

ARTICULO 28°.-Los planes de estudio de la carrera de Antropología Social, se coordinarán con los de las otras carreras que se cursan en la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Un contrato por tiempo determinado en el que se señalarán las obligaciones y derechos, normará las relaciones del Instituto Nacional Indigenista con estos profesores. Dicho contrato podrá ser renovable a juicio del Director del Propio Instituto y será rescindido sin responsabilidad para el contratante, por falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratado. En el desempeño de su labor docente, los profesores se sujetarán a los reglamentos y disposiciones de la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

ARTICULO 29°.-Las becas para los estudiantes de esta especialidad, serán otorgadas por el Director del Instituto Nacional Indigenista, a propuesta del Jefe de la Sección de Antropología Aplicada.

DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN TÉCNICA.

ARTICULO 30°.-Adscrito a la Sub-Dirección funcionará un Departamento de Investigación Técnica con el personal que se requiera para cumplir con el programa anual que se formule.

ARTICULO 31°.-Dicho personal se contratará por tiempo determinado, debiendo especificarse la investigación o función que se encomiende, el tiempo para cumplirla, los horarios que deba percibir el contratado por tal concepto, así como la sesión de derechos de autor en favor del Instituto para publicar en su caso, la investigación que se le encomiende.

ARTICULO 32°.-Al término del contrato, éste podrá renovarse a juicio del Instituto y también podrá ser rescindido por falta al cumplimiento de las obligaciones por el contratado, sin responsabilidad para el contratante.

ARTICULO 33°.-Cuando el Investigador sea proporcionado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por cualquiera otra institución, el contrato a que se refiere el artículo 31 especificará además, el crédito que en la publicación de la investigación o trabajo realizado se dará a la institución a que pertenece el investigador.

DEPARTAMENTO DE PROYECCIÓN, PLANEACIÓN Y CONSTRUCCIÓN

ARTICULO 34°.-Adscrito igualmente a la Sub-Dirección, funcionará un Departamento de planeación, proyección y construcción que estará bajo la inmediata dependencia de un Jefe de Sección.

Corresponderá al jefe de Departamento:

a) De acuerdo con las instrucciones del Director o del subdirector en su caso, planear las modificaciones que deban hacerse anualmente en los Centros que dependan del Instituto.

b) Formular los proyectos de construcción respectivos.

c) Supervisar las construcciones que se levanten por cuenta del Instituto.

d) Formular los tipos, especificaciones, características y cantidades de materiales que deban adquirirse para tales construcciones.

DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO

ARTICULO 35°.-Para la atención de los asuntos administrativos, el Director, de acuerdo con el presupuesto del Instituto Nacional Indigenista contratará al personal necesario, el que deberá sujetarse a las disposiciones que en su caso dicte la misma Dirección.

ARTICULO 36°.-Las relaciones de trabajo entre el Instituto y el Personal administrativo se regirán por un contrato de prestación de servicios por tiempo determinado en que se especificarán las obligaciones de ambas partes contratantes, el término del contrato y las causas de rescisión del mismo.

Será causa de rescisión del contrato, sin responsabilidad para el Instituto, la falta de cumplimiento a cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato o de las disposiciones contenidas en este Reglamento. Los contratos de trabajo podrán renovarse a su término, a juicio del Instituto.

DE LA SECCIÓN MÉDICA.

ARTICULO 37°.-Para la atención médica del personal del Instituto existirá una sección, a cargo de un médico, quien de acuerdo con las disposiciones que dicte la Dirección del Instituto, atenderá al personal de los centros foráneos que concurran a los mismos.

La Dirección del Instituto, a propuesta de los Directores de los Centros Coordinadores, proveerá lo necesario para la atención médica del personal adscrito a los mismos.

DE LAS LICENCIAS Y PERIODOS DE VACACIONES

ARTICULO 38°.-Los empleados que tengan más de seis meses de prestar servicios continuos al Instituto, tendrán derecho a que se les otorguen licencias económicas, con sueldo, para asuntos personales. Dichas licencias no excederán de tres días.

Las licencias por enfermedad se otorgarán con goce de sueldo, de acuerdo con el informe respectivo del jefe de la Sección Médica o del encargado de este servicio en los Centros foráneos.

ARTICULO 39°.-Se establecerán al año, dos periodos de vacaciones, de diez días cada uno, en las mismas fechas en que se conceden a los empleados públicos. Sólo tendrán derecho a disfrutar de ellas los empleados del Instituto que tengan un año de servicios ininterrumpidos.

El personal que tenga sólo seis meses de servicios disfrutará únicamente de un período de diez días de vacaciones correspondientes a la época en que hubiere cumplido ese término de servicios.

DE LAS SANCIONES

ARTICULO 40°.-La falta de cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato, de las disposiciones señaladas en este

Reglamento o de las que dicte la Dirección del Instituto, se sancionarán de acuerdo con la importancia de la falta, pudiendo consistir desde una nota que se agregara al expediente del empleado, hasta la rescisión del contrato de trabajo, sin responsabilidad para el Instituto. La calificación de la sanción corresponderá exclusivamente al Director del Instituto

TRANSITORIOS

ARTICULO UNICO.-El presente reglamento entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación por la Dirección del Instituto.(34)

(34) Diario Oficial ob cit