



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

Sen. Laura Itzel Castillo Juárez

Presidenta de la Mesa Directiva
De la Cámara de Senadores del
H. Congreso de la Unión.

El que suscribe, **Saúl Monreal Ávila**, senador por el Estado de Zacatecas, perteneciente al Grupo Parlamentario del MORENA, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 8, numeral 1, fracción I y 164, 169 y 172 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de la Asamblea la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de los Pueblos y las Comunidades Indígenas**, al tenor de la siguiente:



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Antecedentes

El reconocimiento y desarrollo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el orden jurídico mexicano ha sido el resultado de un proceso constitucional y legislativo progresivo, orientado a consolidar el carácter pluricultural del Estado y a garantizar el ejercicio efectivo de derechos individuales y colectivos.

Reforma Constitucional de 2024:

El antecedente inmediato y directo de la presente iniciativa lo constituye la reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en septiembre de 2024, mediante la cual se reformó de manera integral el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha reforma reconoció expresamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y amplió el



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

catálogo de derechos colectivos, entre los que destacan la libre determinación, la autonomía, el autogobierno, los sistemas normativos propios, la consulta previa, libre e informada, la participación en las decisiones públicas que les afecten, así como la protección de su identidad cultural, territorial y lingüística.

Asimismo, la reforma constitucional de 2024 estableció la obligación del Estado de armonizar la legislación secundaria con el nuevo contenido constitucional, a fin de garantizar la plena exigibilidad y justiciabilidad de los derechos reconocidos, así como de crear los mecanismos institucionales necesarios para su ejercicio efectivo.

Reformas Constitucionales Previas:

Con anterioridad, el Constituyente Permanente había incorporado de manera gradual el reconocimiento de los pueblos indígenas en el texto constitucional. En 1992, se reformó el artículo 4º constitucional para reconocer la composición pluricultural de la Nación mexicana y proteger la identidad cultural de los pueblos indígenas.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Posteriormente, en 2001, se reformó el artículo 2º constitucional para reconocer a los pueblos indígenas como parte fundamental de la Nación, establecer el derecho a la libre determinación y a la autonomía en el marco constitucional, y prever derechos relacionados con sus formas de organización social, económica, política y cultural.

No obstante, dichas reformas presentaban limitaciones normativas en cuanto al reconocimiento pleno de la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades, así como en la definición de mecanismos claros para el ejercicio directo de sus derechos colectivos, lo que hizo necesaria una actualización constitucional de mayor alcance.

Marco Internacional de Protección:

Paralelamente al desarrollo constitucional interno, el Estado mexicano ha asumido compromisos internacionales relevantes en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, en particular a partir de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como de la adopción de instrumentos internacionales que reconocen derechos como la libre determinación, la



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

consulta previa, la autonomía, la protección del territorio, la identidad cultural y los sistemas normativos propios.

Estos instrumentos forman parte del parámetro de regularidad constitucional y han orientado tanto la interpretación judicial como el diseño normativo en la materia, reforzando la necesidad de contar con una legislación general que armonice el derecho interno con los estándares internacionales.

Necesidad de Legislación Secundaria:

Derivado de la reforma constitucional de 2024 y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, se hizo indispensable la expedición de una ley general que desarrolle de manera sistemática y coherente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, establezca principios rectores, defina su personalidad jurídica, regule el ejercicio de la libre determinación y la autonomía, garantice la consulta previa, libre e informada, y prevea mecanismos de coordinación intergubernamental, responsabilidad y defensa.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

En este contexto, la presente iniciativa se inscribe como el instrumento normativo destinado a dar cumplimiento al mandato constitucional, dotar de certeza jurídica al ejercicio de los derechos colectivos y consolidar un marco legal que reconozca y garantice la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la vida pública del país.

B. Planteamiento y justificación de la iniciativa

El reconocimiento y desarrollo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el orden jurídico mexicano ha sido el resultado de un proceso constitucional y legislativo progresivo, orientado a consolidar el carácter pluricultural del Estado y a garantizar el ejercicio efectivo de derechos individuales y colectivos.

Reforma Constitucional de 2024

El antecedente inmediato y directo de la presente iniciativa lo constituye la reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en septiembre de 2024, mediante la cual se reformó



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

de manera integral el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha reforma reconoció expresamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y amplió el catálogo de derechos colectivos, entre los que destacan la libre determinación, la autonomía, el autogobierno, los sistemas normativos propios, la consulta previa, libre e informada, la participación en las decisiones públicas que les afecten, así como la protección de su identidad cultural, territorial y lingüística.

Asimismo, la reforma constitucional de 2024 estableció la obligación del Estado de armonizar la legislación secundaria con el nuevo contenido constitucional, a fin de garantizar la plena exigibilidad y justiciabilidad de los derechos reconocidos, así como de crear los mecanismos institucionales necesarios para su ejercicio efectivo.

Reformas Constitucionales Previas:



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Con anterioridad, el Constituyente Permanente había incorporado de manera gradual el reconocimiento de los pueblos indígenas en el texto constitucional. En 1992, se reformó el artículo 4º constitucional para reconocer la composición pluricultural de la Nación mexicana y proteger la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Posteriormente, en 2001, se reformó el artículo 2º constitucional para reconocer a los pueblos indígenas como parte fundamental de la Nación, establecer el derecho a la libre determinación y a la autonomía en el marco constitucional, y prever derechos relacionados con sus formas de organización social, económica, política y cultural.

No obstante, dichas reformas presentaban limitaciones normativas en cuanto al reconocimiento pleno de la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades, así como en la definición de mecanismos claros para el ejercicio directo de sus derechos colectivos, lo que hizo necesaria una actualización constitucional de mayor alcance.

Marco Internacional de Protección:



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Paralelamente al desarrollo constitucional interno, el Estado mexicano ha asumido compromisos internacionales relevantes en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, en particular a partir de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como de la adopción de instrumentos internacionales que reconocen derechos como la libre determinación, la consulta previa, la autonomía, la protección del territorio, la identidad cultural y los sistemas normativos propios.

Estos instrumentos forman parte del parámetro de regularidad constitucional y han orientado tanto la interpretación judicial como el diseño normativo en la materia, reforzando la necesidad de contar con una legislación general que armonice el derecho interno con los estándares internacionales.

Necesidad de Legislación Secundaria:

Derivado de la reforma constitucional de 2024 y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, se hizo indispensable la expedición de una ley general que desarrolle de manera sistemática y coherente los derechos de los pueblos y comunidades



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

indígenas y afroamericanas, establezca principios rectores, defina su personalidad jurídica, regule el ejercicio de la libre determinación y la autonomía, garantice la consulta previa, libre e informada, y prevea mecanismos de coordinación intergubernamental, responsabilidad y defensa.

En este contexto, la presente iniciativa se inscribe como el instrumento normativo destinado a dar cumplimiento al mandato constitucional, dotar de certeza jurídica al ejercicio de los derechos colectivos y consolidar un marco legal que reconozca y garantice la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la vida pública del país.

La presente iniciativa se justifica en la necesidad constitucional y jurídica de dar cumplimiento efectivo a la reforma constitucional de 2024, mediante la expedición de una ley general que desarrolle, reglamente y haga exigibles los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en congruencia con el texto constitucional y los tratados internacionales en la materia.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

En primer término, la iniciativa resulta indispensable para dotar de certeza jurídica al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público, estableciendo con claridad su personalidad jurídica, capacidad de actuación, facultades y responsabilidades, así como los mecanismos para el ejercicio directo de derechos y recursos públicos bajo principios de transparencia y rendición de cuentas.

En segundo lugar, la ley propuesta permite operativizar el derecho a la libre determinación y a la autonomía, precisando sus alcances y límites dentro del marco constitucional, y garantizando el ejercicio del autogobierno, los sistemas normativos propios, la administración de justicia interna y la definición de prioridades de desarrollo, sin afectar la soberanía nacional ni la integridad del Estado.

Asimismo, la iniciativa responde a la necesidad de regular de manera uniforme la consulta previa, libre e informada, estableciendo criterios claros, procedimientos culturalmente adecuados y efectos jurídicos definidos, particularmente en aquellos casos que inciden de manera directa en el territorio, los recursos naturales, la identidad cultural y las formas de gobierno de los pueblos y comunidades.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

La propuesta también se justifica en la obligación del Estado de garantizar derechos territoriales, culturales y lingüísticos, reconociendo la relación especial que los pueblos y comunidades mantienen con sus tierras, territorios y recursos, así como la validez jurídica de sus lenguas como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

Finalmente, la creación de un Sistema Nacional para la Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos se justifica como un mecanismo institucional de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las propias comunidades, que permita una implementación efectiva, articulada y corresponsable de la política pública en la materia.

En consecuencia, la presente iniciativa constituye un instrumento normativo necesario para armonizar el orden jurídico nacional, fortalecer el Estado constitucional de derecho, garantizar la progresividad de los derechos humanos y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en cumplimiento del mandato constitucional vigente.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

POR LAS RAZONES ANTES EXPUESTAS, SOMETO A CONSIDERACIÓN DE LA ASAMBLEA EL PRESENTE:

PROYECTO DE DECRETO

Único. Se expide la Ley General de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos, para quedar como sigue:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I: Objeto, naturaleza y principios

Artículo 1.

La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto reconocer, garantizar, proteger y desarrollar los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en su calidad de



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

sujetos de derecho público, conforme a lo dispuesto por el artículo 2º constitucional y los tratados internacionales en la materia.

Artículo 2.

Esta Ley se rige por los principios de:

- I. Libre determinación;
- II. Autonomía;
- III. Pluriculturalidad;
- IV. Igualdad sustantiva;
- V. No discriminación;
- VI. Interculturalidad;
- VII. Progresividad de los derechos humanos;
- VIII. Buena fe y diálogo intercultural.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Capítulo II: Definiciones y autoadscripción

Artículo 3.

Son pueblos indígenas y afroamericanos aquellos que:

- I. Descienden de poblaciones originarias o de la diáspora africana;
- II. Conservan total o parcialmente instituciones sociales, económicas, culturales o políticas propias;
- III. Se reconocen a sí mismos como tales.

Artículo 4.

El criterio fundamental para el reconocimiento será la autoadscripción, la cual no estará sujeta a autorización administrativa ni registro constitutivo.

TÍTULO SEGUNDO

DE LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA

Capítulo I: Contenido de la libre determinación



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Artículo 5.

Los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas tienen derecho a la libre determinación, que se ejercerá dentro del marco constitucional, sin afectar la soberanía nacional ni la integridad del Estado.

Artículo 6.

La libre determinación comprende, entre otros derechos:

- I. Decidir sus formas internas de organización;
- II. Elegir autoridades conforme a sus sistemas normativos propios;
- III. Ejercer autogobierno;
- IV. Aplicar sus sistemas normativos internos;
- V. Definir sus prioridades de desarrollo.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Capítulo II: Autonomía y autogobierno

Artículo 7.

La autonomía incluye la facultad de:

- I. Emitir normas internas;
- II. Administrar justicia conforme a sus sistemas normativos;
- III. Gestionar su patrimonio;
- IV. Participar en decisiones públicas que les afecten.

TÍTULO TERCERO

PERSONALIDAD JURÍDICA, PATRIMONIO Y PRESUPUESTO

Artículo 8.

Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son personas jurídicas de derecho público, con capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y comparecer en juicio.



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Artículo 9.

Podrán recibir, administrar y ejercer recursos públicos de manera directa, de conformidad con las disposiciones presupuestarias aplicables.

Artículo 10.

El Estado garantizará mecanismos claros, transparentes y auditables para el ejercicio del presupuesto directo.

TÍTULO CUARTO

DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Artículo 11. Toda medida legislativa, administrativa o de política pública susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deberá ser objeto de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Artículo 12. El resultado de la consulta será vinculante cuando se trate de:



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

- I. Territorio y recursos naturales;
- II. Reubicación o desplazamiento;
- III. Identidad cultural;
- IV. Sistemas normativos y formas de gobierno.

TÍTULO QUINTO

DERECHOS TERRITORIALES, CULTURALES Y LINGÜÍSTICOS

Capítulo I: Territorio y recursos

Artículo 13. Se reconoce el derecho a la propiedad, posesión, uso y disfrute preferente de las tierras, territorios y recursos naturales tradicionalmente ocupados.

Capítulo II: Cultura y lengua



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

Artículo 14. Las lenguas indígenas y afromexicanas son patrimonio cultural inmaterial de la Nación y tendrán la misma validez que el español en los ámbitos y territorios correspondientes.

TÍTULO SEXTO

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN

Artículo 15.

Se garantiza la participación efectiva de los pueblos indígenas y afromexicanos en los procesos de toma de decisiones, incluyendo mecanismos de representación política conforme a la Constitución y la legislación electoral.

TÍTULO SÉPTIMO

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y COORDINACIÓN

Artículo 16.

Se crea el Sistema Nacional para la Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos, como instancia de coordinación



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las propias comunidades.

TÍTULO OCTAVO

RESPONSABILIDADES Y MEDIOS DE DEFENSA

Artículo 17.

Toda violación a los derechos reconocidos en esta Ley dará lugar a responsabilidades administrativas, civiles o penales, según corresponda.

Artículo 18.

Los pueblos y comunidades podrán promover directamente medios de defensa constitucional y legal.

TRANSITORIOS



Dr. Saúl Monreal Ávila
Senador por Zacatecas

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las entidades federativas deberán armonizar su legislación en un plazo máximo de ciento ochenta días.

Reiterando a Usted, ciudadano y compañero presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, Senado de la República, a 3 de febrero de 2026.

SEN. SAÚL MONREAL ÁVILA

GP-MORENA