



ANÁLISIS A FONDO DE LA

Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos

Gonzalo Villalobos López

Consultor en desarrollo regional sostenible, mediador agrario

Fundador y Director de Raíces y Conexiones

“Porque el conocimiento es un derecho, no un privilegio”

Agosto de 2026 · raicesyconexiones.org

1. Resumen

El Gobierno de México sometió a consulta previa, libre e informada la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos: 453 artículos y once transitorios que reglamentan la reforma al artículo 20. constitucional de septiembre de 2024 y convierten a los pueblos y comunidades en sujetos de derecho público con gobierno, hacienda, justicia y patrimonio propios. La consulta concluye el 13 de septiembre de 2026 y la iniciativa se presentará formalmente al Congreso de la Unión el 12 de octubre. Este análisis a fondo examina ese texto y —sobre todo— lo confronta con el marco jurídico que hoy rige el territorio, para responder tres preguntas que las comunidades ya se están haciendo en campo: qué cambia realmente, si lo que se propone es compatible con las leyes vigentes, y qué se puede hacer todavía para mejorarlo.

La confrontación normativa arroja resultados distintos según la materia. En lo **ambiental y forestal** la iniciativa es congruente y complementaria: codifica prácticas que las comunidades ya sostienen —manejo forestal comunitario, bioculturalidad, protección de semillas nativas, beneficios por conocimiento tradicional—, aunque abre una excepción de “urgencia ambiental” que podría atenuar la consulta en decretos de conservación. En lo **hídrico** va por delante de la ley vigente: crea derechos colectivos de agua y títulos comunitarios que no caben en la Ley de Aguas Nacionales sin reforma, pero que empujan en la dirección de la política hídrica en curso. En lo **minero** endurece la línea de la reforma de 2023 y convierte el consentimiento en vinculante. En lo **energético** fue cuidadosamente armonizada con la legislación sectorial y con la Manifestación de Impacto Social, un blindaje que —significativamente— no se extendió al sector minero. Y en lo **agrario** es profundamente disruptiva: crea una figura de tenencia inexistente en la Ley Agraria (la propiedad comunal tradicional, reconocible por decreto presidencial discrecional) y superpone al régimen de 1992 una segunda capa de gobierno comunitario, sin reglas claras sobre qué asamblea decide cuando ambas existan sobre la misma tierra. A ello se suma un frente que casi nadie ha señalado: el choque con el municipio, porque la iniciativa introduce un actor con hacienda propia en un circuito presupuestal diseñado para ayuntamientos.

Sobre la congruencia con la política pública, la conclusión es clara: la iniciativa no contradice la política territorial del Gobierno, la codifica. Planes de Justicia, presupuesto directo y catálogo de comunidades ya operaban como programa; ahora adquieren rango de ley. La tensión no está entre la iniciativa y la política, sino dentro del propio Estado, que promete consentimiento vinculante mientras encabeza una cartera de proyectos estratégicos sobre territorios indígenas. Esa tensión se administra mediante tres válvulas —el umbral de “impacto significativo”, el dictamen de procedencia que el propio Estado emite, y la cláusula de interés público— que dejan el timón en manos gubernamentales.

Respondiendo a una pregunta que surge naturalmente —si el documento está orientado verdaderamente hacia una gestión sostenible del territorio o solo se trata de una visión ortodoxa teórica—: no es un documento doctrinario. Su articulado tiene una densidad operativa poco común y buena parte de él proviene de la práctica real de las comunidades forestales, los comités de agua y los Planes de Justicia. El voluntarismo está en otro lado: promete un edificio institucional enorme sin incremento de gasto y ordena armonizar en 180 días toda la legislación federal y de las 32

entidades. El riesgo no es que la ley sea teórica, sino que resulte selectivamente real —viva donde el Gobierno ya tiene programas, dormida donde depende de reformas ajenas o de dinero fresco—.

El análisis no se detiene en el diagnóstico. Identifica los puntos corregibles y propone, para cada uno, redacción concreta: titulación reglada en vez de discrecional, regla de prelación entre asambleas, umbral de consulta alineado al Convenio 169 de la OIT, un árbitro que no sea juez y parte, blindaje técnico de los lugares sagrados y del veto por supervivencia, simetría de trato entre minería y energía, vigencia escalonada y rendición de cuentas de la propia consulta. Cierra con un ejercicio de prospectiva a 2029 —tres escenarios y seis señales tempranas para saber, mucho antes de esa fecha, hacia cuál nos dirigimos— y con un anexo técnico que traduce todo lo anterior en una hoja de ruta de seis pasos para incidir en la consulta antes de que se cierre la ventana.

2. Por qué este análisis

Hay una asimetría que se repite cada vez que México legisla sobre el territorio: quienes van a vivir bajo la norma son los últimos en entenderla, y para cuando la entienden, ya está publicada. Esta vez la asimetría es particularmente aguda. Se pide a las comunidades opinar sobre 453 artículos en asambleas regionales de unas cuantas horas, con un cuadernillo explicativo y una exposición general, cuando lo que está en juego es el régimen de su tierra, de su agua, de su gobierno y de su dinero para los próximos treinta años. Nadie que trabaje en campo puede fingir que ese formato basta.

Este documento nace de esa constatación y de una convicción: que el conocimiento técnico y jurídico no debe ser el privilegio de quienes pueden pagarlo. Un despacho corporativo ya tiene, a estas alturas, su memorándum sobre los riesgos regulatorios de esta iniciativa; una cámara empresarial ya calculó sus efectos sobre la inversión. Las comunidades agrarias, los comisariados, los ejidos y quienes los acompañamos técnicamente no tenemos ese aparato. La ambición de este análisis es cerrar —aunque sea un poco— esa brecha: poner al alcance de cualquier autoridad comunitaria, consultor rural o equipo técnico el mismo tipo de lectura que se hace en los pisos altos.

De ahí sus tres decisiones de método. Primera: leer la iniciativa completa, no los resúmenes, porque los problemas serios de este texto están en los transitorios y en las fracciones, no en los enunciados de principios. Segunda: no quedarse en el análisis interno del articulado sino confrontarlo con la Ley Agraria, la legislación ambiental y forestal, la Ley Minera, la legislación energética y la Ley de Aguas Nacionales, porque una ley general que no dialoga con las leyes que efectivamente rigen el territorio produce derechos que se anuncian, pero no se ejercen. Y tercera: no detenerse en el señalamiento. Denunciar un vacío sin proponer cómo llenarlo es un ejercicio estéril en una asamblea; por eso cada problema identificado aquí viene acompañado de una propuesta de redacción concreta, lista para ser planteada, defendida y asentada en un acta.

Conviene decir con la misma claridad lo que este documento no es. No es un pronunciamiento a favor ni en contra de la iniciativa: hay en ella avances históricos que merecen reconocerse y defectos serios que merecen corregirse, y ambos se exponen sin atenuantes. Tampoco sustituye la deliberación de las comunidades, que son las únicas con autoridad para decidir qué llevan a la

consulta; aspira apenas a que esa deliberación ocurra con la mejor información disponible. Y no constituye asesoría legal para ningún caso concreto.

Queda, finalmente, la razón del apremio. La ventana de incidencia real se cierra el 13 de septiembre de 2026. Después de esa fecha, la iniciativa entra a un terreno —el legislativo— donde la voz del territorio pesa mucho menos. Este análisis se publica ahora, y no cuando la ley esté aprobada y sea materia de comentario académico, porque su utilidad depende enteramente de llegar a tiempo.

3. Dónde está la iniciativa hoy: estatus y ruta legislativa

Lo primero que hay que aclarar en territorio: la iniciativa todavía no ha sido presentada al Congreso de la Unión. Lo que circula —el documento que aquí se analiza— es la “Propuesta de Iniciativa” elaborada por el Comité Técnico Asesor convocado por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), aprobada por unanimidad por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas el 22 de junio de 2026. Es el texto que el Gobierno Federal sometió a consulta previa, libre e informada antes de convertirlo formalmente en iniciativa de ley.

La ruta anunciada por la Presidencia y la Consejería Jurídica es la siguiente: la convocatoria a la consulta se firmó el 29 de junio de 2026; la etapa informativa corre del 1 de julio al 6 de agosto en las más de 16,700 comunidades inscritas en el Catálogo Nacional¹; la etapa deliberativa se desarrollará del 7 de agosto al 13 de septiembre mediante 82 asambleas regionales en 28 entidades, más siete mesas de trabajo (del 18 al 20 de septiembre) para comunidades migrantes, residentes y afromexicanas; entre el 21 de septiembre y el 11 de octubre se sistematizarán los resultados y se ajustará el texto; y la presentación formal ante el Congreso de la Unión está programada para el 12 de octubre de 2026, en el marco del Día de la Nación Pluricultural. Las direcciones específicas de las sedes se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 2026 (edición vespertina)².

Esto significa dos cosas prácticas. Primera: el texto todavía puede cambiar, y la ventana real de incidencia de las comunidades son las asambleas regionales de agosto y septiembre. Segunda: dado que la iniciativa provendrá del Ejecutivo Federal con una consulta nacional previa ya realizada, y que la coalición gobernante tiene mayoría calificada en ambas cámaras, el escenario más probable es una aprobación relativamente rápida y con pocos cambios en sede legislativa. De hecho, el propio texto (artículo 335) establece que cuando el Ejecutivo presenta una iniciativa habiendo cumplido el deber de consulta, no será necesaria otra consulta en las fases legislativas subsecuentes, salvo modificación sustancial. Lo que no se logre incorporar o corregir en la consulta, difícilmente se incluirá después. Por eso este documento que hoy se pone a disposición del público no se limita a señalar riesgos: en cada punto crítico propone una redacción o un ajuste concreto, porque a las asambleas no se llega con reflexiones sueltas —esas se pierden entre las voces del evento— sino con propuestas escritas que puedan quedar en el acta.

¹El Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas puede consultarse públicamente en: <https://catalogo.inpi.gob.mx>

²Acuerdo con las sedes, fechas y direcciones de las Asambleas Regionales y Mesas de Trabajo, DOF 22/07/2026 (vespertina): https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5794517&fecha=22/07/2026. La Convocatoria, el Protocolo y el texto íntegro de la Propuesta de Iniciativa están disponibles en: <https://consultaleyindigena.inpi.gob.mx>

4. Qué es y cómo está construida la iniciativa

Es la ley reglamentaria del artículo 20. constitucional reformado en septiembre de 2024, la reforma que reconoció a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Toda la arquitectura de la iniciativa se desprende de ese cambio de estatus: las comunidades dejan de ser “entidades de interés público” (objetos de atención estatal) y pasan a ser sujetos con capacidad jurídica plena para gobernarse, administrar recursos, celebrar actos jurídicos y exigir derechos por sí mismas.

El texto se organiza en ocho libros: (Libro Primero) los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público y su acreditación; (Libro Segundo) la libre determinación y autonomía, que es el corazón sustantivo de la ley e incluye gobierno propio, sistemas normativos y jurisdicción indígena, tierras y territorios, patrimonio cultural, lenguas, educación, salud, desarrollo, Planes de Justicia y medios de comunicación; (Libro Tercero) los pueblos y comunidades afromexicanas, con un régimen espejo; (Libro Cuarto) derechos de mujeres, niñez, adolescencia y juventud; (Libro Quinto) personas migrantes, adultas mayores y con discapacidad; (Libro Sexto) la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, que funciona como una verdadera ley de consulta incrustada; (Libro Séptimo) distribución de competencias entre Federación, estados, municipios y las propias comunidades; y (Libro Octavo) responsabilidades, delitos —incluidos etnocidio, usurpación de funciones comunitarias, suplantación de identidad indígena y robo de patrimonio cultural— y un juicio de amparo indígena y afromexicano con reglas especiales, entre ellas la suspensión de oficio y de plano cuando se afecten tierras y territorios.

Para efectos de interpretación desde un enfoque territorial, los bloques decisivos son tres: el Capítulo V del Libro Segundo (propiedad comunal tradicional, integridad de tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales y aguas, artículos 108 a 147), los Capítulos X y XI del mismo libro (desarrollo integral y Planes de Justicia y Desarrollo Regional, artículos 194 a 226) y el Libro Sexto completo (consulta y consentimiento, artículos 319 en adelante). Sobre ellos se concentra este análisis.

5. Confrontación con el marco jurídico vigente

5.1 Materia agraria: la confrontación más profunda

Aquí es donde la iniciativa innova más y donde, en consecuencia, genera más fricción con el orden vigente. Tres piezas destacan.

Primera: la “propiedad comunal tradicional” (artículos 109 a 111). La iniciativa crea una figura de tenencia que no existe en la Ley Agraria de 1992 ni, con ese nombre, en el artículo 27 constitucional: el reconocimiento y titulación, mediante Decreto del Ejecutivo Federal, de las tierras que los pueblos han “poseído, cuidado, ocupado, utilizado o adquirido tradicionalmente”, incluso cuando hayan sido consideradas baldías o nacionales, caso en el cual se titularán y entregarán sin costo. También permite que tierras de propiedad privada adquiridas por comunidades o por el Estado se declaren propiedad comunal tradicional. Hoy, la vía para que una comunidad de hecho

obtenga reconocimiento de sus tierras es jurisdiccional (el reconocimiento como comunidad ante los Tribunales Agrarios, heredero del antiguo procedimiento de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales). La propuesta de iniciativa de ley indígena abre una vía administrativa presidencial paralela, más rápida en teoría, pero discrecional: el texto dice que el Ejecutivo “podrá” reconocer y titular. Juristas agrarios como Francisco López Bárcenas han señalado precisamente esto: que la figura carece hoy de anclaje en la Ley Agraria y en la Constitución, y que dejar la restitución en manos de decretos presidenciales convierte un derecho en una concesión política, decidiendo el Ejecutivo a qué pueblos sí y a cuáles no. Para que la figura funcione con certeza jurídica, la armonización de la Ley Agraria que ordena el transitorio Cuarto es indispensable, no opcional.

El riesgo se agrava por la puerta de entrada al sistema: *la autoadscripción*. Conforme a la Constitución Política de México y a la propia iniciativa (artículos 12, 29 a 31), el criterio fundamental para reconocer la condición indígena es la conciencia de identidad, esto es, una comunidad se constituye como sujeto de derecho público mediante acta de su propia asamblea, misma que el INPI revisa “con pleno respeto al derecho de autonomía” antes de inscribirla en el Catálogo Nacional —el cual, además, tiene efectos declarativos y no constitutivos (artículo 402)—. Atención porque aquí viene un detalle relevante, combinar (a) autoadscripción con revisión suave, (b) titulación de tierras por decreto discrecional y (c) un paquete creciente de ventajas asociadas a la condición indígena (presupuesto directo, titulación gratuita, títulos de agua, estímulos fiscales), produce un incentivo estructural al uso político y hasta electoral de la condición indígena: gobiernos que premien con decretos a comunidades afines, grupos que se autoadscriban de manera instrumental para acceder a beneficios o disputar tierras, y catálogos que se engrosen al ritmo de los ciclos electorales.

Propuesta para las asambleas (artículos 109 a 111). No se trata de negar el derecho a la autoadscripción —que es estándar internacional—, sino de blindarlo: la propuesta concreta es que el reconocimiento y la titulación sean derechos reglados y no potestativos (el Ejecutivo “deberá” en lugar de “podrá”, con requisitos objetivos verificables, plazos y validaciones administrativas), que el decreto exija dictamen técnico previo con peritajes históricos, antropológicos y topográficos hechos públicos, y que exista un recurso de oposición para terceros con derechos preexistentes. Paradójicamente, la mejor defensa contra la manipulación política es quitarle al Presidente en turno el margen de decidir caso por caso.

Segunda: el régimen agrario especial (artículos 112 a 116). Cuando un núcleo ejidal o comunal esté conformado por un pueblo o comunidad indígena, su Asamblea General podrá regular la organización agraria conforme a sus sistemas normativos (lo cual hoy ya lo hace en los hechos en el marco de la legislación agraria), con equivalencias expresas: la Asamblea General Comunitaria equivale a la asamblea de ejidatarios o comuneros; las autoridades comunitarias equivalen al Comisariado; el Estatuto Comunitario equivale al estatuto comunal o reglamento interno; el censo comunitario equivale al padrón de comuneros o ejidatarios; y la sucesión de derechos agrarios se hará conforme a los sistemas normativos propios. El Registro Agrario Nacional (RAN) deberá abrir una sección especial para estos actos. Esto es potencialmente el cambio operativo más grande en la vida interna de los núcleos agrarios desde 1992, y también el más delicado: el censo comunitario lo define la propia asamblea comunitaria, lo que puede incorporar a la toma de decisiones sobre la

tierra a personas que hoy no tienen calidad agraria (avecindados, posesionarios, mujeres y jóvenes sin certificado). Para muchas comunidades esto corrige una injusticia histórica —la brecha entre la comunidad real y el padrón agrario congelado—; para otras, abrirá disputas internas serias. El escenario de conflicto es previsible y hay que decirlo con todas sus letras: personas que no son ejidatarias ni comuneras reclamarán tierras, recursos o derechos sobre ellos por el solo hecho de autorreconocerse como parte de la población indígena de la comunidad, enfrentando al padrón agrario (título individual) contra el censo comunitario (pertenencia colectiva). La iniciativa no resuelve el punto de choque: ¿qué pasa cuando la asamblea agraria formal (con las mayorías calificadas y formalidades de los artículos 24 a 31 y 56 de la Ley Agraria) y la asamblea comunitaria adoptan decisiones distintas sobre la misma tierra? El artículo 116 remite a que todo se regule por la Constitución, los Tratados, esta Ley y la Ley Agraria “respetando los derechos” de los pueblos, fórmula que anticipa litigio más que certeza.

Propuesta para las asambleas (artículos 112 a 116). Que se establezca una regla transitoria expresa de que, en materia de titularidad y disposición de derechos agrarios individuales, prevalece el régimen de la Ley Agraria hasta que el Estatuto Comunitario —aprobado con las formalidades de ambas asambleas— defina la integración de los dos padrones e incluso determine si los derechos sobre las tierras en condición de titular se distribuyen por igual entre los sujetos de derecho agrario y los sujetos de derecho indígena.

Tercera: protección reforzada, restitución y conciliación (artículos 122, 142 a 147). Las tierras, territorios y recursos naturales “incluidos los de carácter terrestre, acuático y marino” de los pueblos indígenas se declaran inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Ley Agraria ya protege así las tierras de uso común (artículo 74) y las comunales (artículos 99 y 100), pero la iniciativa extiende el blindaje al concepto amplio de “territorio” y a los recursos, lo que rebasa el régimen de propiedad agraria y roza la propiedad originaria de la Nación sobre aguas y subsuelo (artículo 27 constitucional), lo cual puede eventualmente plantear algún tipo de controversia constitucional. Se prohíbe el desplazamiento forzado, se prohíbe el depósito de materiales peligrosos sin consentimiento y se protege incluso la posesión sobre tierras no delimitadas o en conflicto (artículo 122, fracciones V, VI y VII de la iniciativa), este detalle es sumamente delicado: ¿qué alcance tendría esa protección cuando el conflicto de tierras sea precisamente con otra comunidad indígena o con un ejido, y ambos invoquen el mismo blindaje? En materia de reparación, se reconoce el derecho a la restitución o indemnización por tierras tomadas sin consentimiento, y la asignación gratuita de terrenos baldíos y nacionales como reparación (artículo 143), nuevamente vía decreto presidencial. Finalmente, la etapa de conciliación de conflictos de tierras queda a cargo de la Procuraduría Agraria en coordinación con el INPI, y los convenios ratificados adquieren calidad de cosa juzgada (artículo 146), elevándose a decreto o sentencia definitiva (artículo 147). Aquí hay que encender una alerta institucional: se deposita una función de enorme trascendencia —conciliar conflictos de tierras con efectos de cosa juzgada— en una Procuraduría Agraria que en este momento atraviesa un debilitamiento sistemático evidente y documentado: al menos dos años de drástica reducción presupuestal, plantilla en declive y sin capacitación, estructura operativa en territorio adelgazada y rezago creciente en sus funciones básicas de representación y asesoría de los núcleos

agrarios. Darle más responsabilidades sin fortalecerla es una receta para que la conciliación se convierta en cuello de botella o, peor, en trámite de mero registro sin verdadera composición.

Propuesta para las asambleas (artículos 142 a 147). Que la ley (o su transitorio) mandate expresamente el fortalecimiento presupuestal y de estructura de la Procuraduría Agraria con enfoque y énfasis en la conciliación agraria y la representación en tribunales, así como del RAN como condición de operación del nuevo régimen, con indicadores públicos medibles.

Nota del autor. *Escribo este apartado con la reserva de quien conoce esa casa por dentro. Durante mi paso por la Procuraduría Agraria he aprendido que la conciliación agraria no es un trámite ni una firma al calce de un convenio: es un oficio que requiere vocación y preparación. Un conflicto de linderos entre dos comunidades no se resuelve leyendo expedientes en una oficina; se resuelve con diálogo permanente y caminando la brecha con quienes recuerdan dónde estaban las mojoneras, sentándose en dos asambleas distintas que no quieren verse, aguantando reuniones que se rompen tres veces antes de cuajar, y entendiendo que detrás de una línea en el plano hay agravios de sesenta años y a veces (lamentablemente) muertos de por medio. Eso exige visitadurías con gente que hable la lengua y tenga empatía, que tenga vehículo y viáticos para llegar al paraje, que conozca la historia del núcleo y que permanezca el tiempo suficiente para que las partes le tengan confianza. Ninguna de esas condiciones se decreta: se construyen con presupuesto, con capacitación y con permanencia. Por eso me preocupa —más como una cuestión práctica que doctrinal— que la iniciativa deposite en esa institución una facultad tan sensible como conciliar conflictos de tierras con efectos de cosa juzgada, justo en el momento de su mayor adelgazamiento. Sin esas condiciones, la conciliación degenera en lo que ya se ve en algunas regiones: convenios firmados de prisa para cerrar el expediente, que no resuelven nada y que a los dos años regresan convertidos en litigio, ahora con la agravante de que traen sello de cosa juzgada. El deber ser de la conciliación agraria es la construcción paciente de un acuerdo que las asambleas puedan sostener; su degradación es la simulación documental. La diferencia entre una cosa y la otra no la decide la ley: la deciden los recursos y la gente que la aplica. Este análisis propone fortalecer a la Procuraduría no por nostalgia institucional, sino porque sin ella el capítulo de tierras de esta iniciativa se queda sin manos.*

Queda intacta —y apenas mencionada— la jurisdicción de los Tribunales Agrarios, cuya relación con la nueva jurisdicción indígena y con el amparo indígena del Libro Octavo tendrá que definirse en la armonización del marco jurídico.

Balance agrario: la iniciativa no desmonta el régimen ejidal y comunal —al contrario, los artículos 108, fracción II, y 114 garantizan expresamente que las tierras tituladas conservan su situación jurídica de núcleo agrario y entran además a la protección especial—. Pero sí superpone al andamiaje de 1992 una segunda capa normativa (comunidad indígena como sujeto de derecho público) que comparte objeto con la primera (núcleo agrario) sin reglas claras de prelación. La convivencia de ambas capas dependerá de la reforma a la Ley Agraria que el Poder Legislativo deberá hacer en 180 días, plazo francamente irreal para una cirugía de ese calado.

5.2 Materia ambiental y forestal: congruencia alta, con una válvula que vigilar

Frente a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre y el régimen de Áreas Naturales Protegidas (ANP), la iniciativa es en general congruente y complementaria. El derecho al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan ya está en el artículo 20. constitucional; la iniciativa lo desarrolla (artículos 123 a 127) añadiendo el derecho a participar en la administración y conservación, a recibir información y a participar en los beneficios económicos de cualquier actividad en sus territorios o basada en su conocimiento tradicional, con consentimiento previo. La protección de semillas nativas y del sistema milpa “libres de modificaciones genéticas” (artículo 124) es coherente con la reforma constitucional de marzo de 2025 en materia de maíz. La sección de bioculturalidad, el manejo de flora y fauna con base en conocimiento tradicional y la salvaguarda de recursos genéticos con participación justa en beneficios se alinean con el Protocolo de Nagoya y con la agenda de manejo forestal comunitario que México ya practica —de hecho, mucho del contenido parece codificar la experiencia de las comunidades forestales del sur del país.

Para quienes trabajan en conservación comunitaria (Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación, proyectos de carbono forestal, ecoturismo comunitario), la iniciativa es una buena noticia en tres frentes: consolida la personalidad jurídica de la comunidad para contratar y administrar directamente; reconoce el derecho a beneficios por el aprovechamiento del conocimiento tradicional y los servicios del territorio; y protege lugares sagrados y hábitat frente a usos incompatibles. La pieza a vigilar es el artículo 332: cuando la medida administrativa tenga como objeto principal la conservación, preservación o restauración ambiental, la procedencia de la consulta se analizará considerando “la urgencia ambiental, el riesgo de daño grave o irreversible y la necesidad de aplicar el principio precautorio”. Leído con buena fe, este artículo evita que la consulta paralice acciones urgentes contra incendios o plagas; leído con malicia, podría usarse para imponer decretos de conservación (ANP, vedas, restricciones de uso) con consulta atenuada, que es exactamente el conflicto histórico entre comunidades y política de conservación.

Propuesta de redacción para llevar a la asamblea (adición al artículo 332): *"La urgencia ambiental sólo podrá invocarse cuando exista una emergencia declarada por la autoridad competente, motivada en evidencia técnica verificable. Las medidas que se adopten bajo este supuesto serán estrictamente temporales, limitadas al tiempo y al ámbito necesarios para conjurar el riesgo, y en ningún caso podrán modificar el régimen de propiedad o posesión de las tierras, ni restringir de manera permanente los derechos de uso y aprovechamiento de los Pueblos y Comunidades. Superada la emergencia, cualquier medida de conservación con vocación de permanencia deberá someterse al proceso ordinario de consulta y, en su caso, consentimiento."* Con esa fórmula, la excepción sirve para el incendio y la plaga, pero no puede convertirse en la puerta trasera de un decreto de ANP sin consulta.

5.3 Materia minera: continuidad endurecida

La reforma de mayo de 2023 a la Ley Minera ya introdujo la consulta previa, libre e informada como requisito para el otorgamiento de concesiones, el estudio de impacto social y una participación económica para las comunidades donde se realicen los trabajos (una contraprestación mínima sobre utilidades). La iniciativa no contradice ese marco: lo eleva de rango y lo endurece en cuatro puntos. Uno, el consentimiento —no solo la consulta— se vuelve exigible para cualquier proyecto que impacte tierras, territorios o recursos, mencionando expresamente los recursos minerales (artículo 326, fracción I). Dos, si no se alcanza el consentimiento frente a un impacto significativo, la autoridad no puede adoptar la medida salvo que la modifique hasta eliminar dicho impacto (artículo 333, fracción II): esto convierte el consentimiento en vinculante, superando el estándar de la simple consulta de “buena fe”. Tres, los lugares y sitios sagrados quedan expresamente vedados a concesiones o permisos mineros o de otras industrias sin consentimiento (artículo 120), y su declaración corresponde a las propias asambleas comunitarias, con registro posterior con efectos vinculantes (artículo 119). Cuatro, existe un veto absoluto: la medida no debe llevarse a cabo, con o sin consulta, cuando ponga en peligro la existencia, supervivencia e integridad del pueblo (artículo 329).

Los puntos tres y cuatro, vistos con ojo agudo, son de doble filo y merecen reflexión aparte. La declaración de lugares sagrados y la invocación del peligro a la supervivencia son, por diseño, categorías definidas desde la subjetividad cultural del propio pueblo —y así debe ser en su núcleo—. Pero precisamente por eso son manipulables: un lugar sagrado puede “aparecer” estratégicamente sobre el trazo de un proyecto que una facción quiere bloquear o del que quiere obtener rentas; y el supuesto de “peligro a la existencia e integridad” puede esgrimirse con fines facciosos o electorales para impedir desarrollos legítimos que la mayoría comunitaria desea, o como moneda de negociación. El resultado sería doblemente perverso: se degrada la protección de los lugares verdaderamente sagrados (que quedan bajo sospecha) y se genera un riesgo regulatorio difuso que espanta inversión sin beneficiar a nadie. La solución no es debilitar el derecho sino darle un procedimiento serio que lo blinde contra el abuso.

Dos propuestas de redacción para la asamblea. *Para el artículo 119: que la declaración comunitaria se acompañe de un peritaje técnico independiente (antropológico e histórico, con participación del Instituto Nacional de Antropología e Historia y peritos designados de común acuerdo) que acredite el uso ritual o la significación tradicional con continuidad histórica; que el registro se publique con un periodo de oposición para terceros con derechos preexistentes (núcleos agrarios colindantes, propietarios); y que la resolución sea recurrible. Para el artículo 329: que la actualización de los supuestos de peligro a la existencia se determine mediante dictamen técnico fundado en evidencia (estudios de impacto acumulado, sanitario y cultural), emitido por un panel de peritos designado paritariamente entre la comunidad y la autoridad, revisable en sede jurisdiccional. Un veto tan poderoso solo sobrevivirá políticamente si es incuestionable técnicamente; sin ese blindaje, la primera controversia escandalosa servirá de pretexto para desmontarlo.*

El punto fino restante son los derechos adquiridos: la iniciativa no toca expresamente concesiones vigentes, y el transitorio Décimo protege los acuerdos de consultas ya celebradas conforme a la legislación anterior. La disputa previsible será sobre ampliaciones, prórrogas y nuevas etapas de proyectos ya concesionados: ¿son “nueva medida” que activa el consentimiento, o continuidad del derecho adquirido? El texto no lo resuelve, y esa indefinición, sumada al riesgo descrito en el párrafo anterior, puede enfriar la inversión nacional y extranjera en un sector intensivo en capital y de plazos largos, donde la certeza regulatoria pesa tanto como la geología. La propuesta concreta para resolverlo —vía un nuevo artículo transitorio— se presenta al cierre de la sección 5.4.

5.4 Materia energética: la armonización más cuidadosamente negociada

Es visible que la iniciativa fue peinada para no chocar de frente con la política energética del Gobierno. Tres señales lo delatan. Primera, el transitorio Décimo ordena que, tratándose de proyectos del sector energético, los procedimientos de consulta se rijan “de manera armónica” por esta Ley y por la legislación específica de la materia —es el único sector con esa cláusula de deferencia—. Segunda, el artículo 330 integra expresamente la Manifestación de Impacto Social del Sector Energético (MISSE), cuyo régimen endurecido entró en vigor en febrero de 2026, como insumo con efectos jurídicos para el Dictamen de Procedencia de la consulta: en vez de crear un trámite paralelo, la iniciativa engancha su procedimiento al que ya opera bajo las leyes secundarias del sector eléctrico e hidrocarburos de marzo de 2025. Tercera, la lista de casos que requieren consentimiento incluye explícitamente recursos “energéticos, eólicos, solares” (artículo 326), lo cual estandariza a nivel de ley general la lección aprendida en los conflictos de parques renovables del sureste.

Al mismo tiempo, la iniciativa abre la puerta a que las comunidades dejen de ser solo “consultadas” y pasen a ser actrices económicas del sector: el artículo 201, fracción VII, les reconoce la facultad de gestionar y comercializar gas natural y petrolíferos, incluyendo estaciones de servicio, conforme a la legislación energética; el artículo 202, fracción XIII, obliga al Estado a asegurar su participación en la comercialización de energéticos; y en el marco de la consulta, el artículo 348 incluye entre los beneficios la distribución de ingresos, regalías y utilidades y hasta la participación accionaria, mientras el 349 reconoce el derecho de la comunidad a asociarse con el promovente en condiciones de igualdad. En conjunto: para la Comisión Federal de Electricidad, Pemex y los desarrolladores privados, la ley encarece y alarga la fase social de los proyectos, pero le ofrece a cambio una vía de legitimación estable (acuerdos obligatorios frente a todas las partes y terceros, artículo 334, y candados contra dádivas indebidas, artículo 356). El diseño es menos anti-desarrollo que pro-negociación con reglas.

La pregunta obligada: ¿por qué el sector minero no recibió el mismo tratamiento que el energético? La asimetría es notoria: al energético se le construyó un puente de armonización (transitorio Décimo más MISSE), al minero se le dejó a la intemperie del régimen general. La explicación más plausible es de economía política: el sector energético está dominado por empresas del propio Estado (CFE y Pemex) y por la cartera de proyectos estratégicos del Gobierno, de modo que blindarlo es blindarse a sí mismo; la minería, en cambio, está mayoritariamente en manos de concesionarios privados, nacionales y extranjeros, frente a los cuales el Gobierno no tiene el mismo

incentivo de tender puentes —e incluso tiene el incentivo contrario, en línea con la política de no otorgar nuevas concesiones que viene de la administración anterior—. El resultado, sin embargo, es técnicamente defectuoso: la incertidumbre no distingue entre el megaproyecto especulativo y la operación responsable con décadas en la región, y las comunidades con vocación minera (o con proyectos de aprovechamiento de materiales pétreos, que el propio artículo 202, fracción XVII, promete facilitar) también pagan el costo. La propuesta para las asambleas es de simetría elemental: extender al sector minero la misma regla de armonización procedimental del transitorio Décimo — consulta conforme a esta Ley articulada con el procedimiento de la Ley Minera reformada— y una regla expresa sobre proyectos preexistentes: las ampliaciones sustanciales de superficie, las nuevas etapas y las prórrogas se consideran nueva medida sujeta a consulta y, en su caso, consentimiento; la operación continua dentro del título vigente, no. Certeza para todos: comunidad, Estado e inversionista.

Propuesta de redacción (nuevo artículo transitorio Décimo Primero). *"Tratándose de concesiones y asignaciones mineras, los procedimientos de consulta y consentimiento previstos en esta Ley se aplicarán de manera armónica con los establecidos en la Ley Minera y demás disposiciones aplicables de la materia. Las ampliaciones sustanciales de superficie o de capacidad, las nuevas etapas de proyecto y las prórrogas de títulos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se considerarán nuevas medidas administrativas sujetas a consulta y, en su caso, a consentimiento. La operación continua dentro de los términos del título vigente no requerirá nueva consulta, sin perjuicio de los acuerdos de participación en beneficios que se hubieren pactado."*

5.5 Materia de aguas: una figura nueva que la ley de aguas vigente no contempla

La Ley de Aguas Nacionales vigente descansa sobre concesiones y asignaciones individuales inscritas en el Registro Público de Derechos de Agua (REPDa). La iniciativa que estamos analizando introduce algo distinto: derechos colectivos de acceso, uso, administración y conservación de las aguas de los territorios indígenas, intransmisibles a terceros (artículo 129), que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) deberá reconocer mediante un “Título de Reconocimiento de Derechos Colectivos” inscrito en el propio REPDa (artículo 139), sobre la base del Catálogo Nacional de comunidades y de los ordenamientos internos de cada pueblo. Además, formaliza los Sistemas Comunitarios de Agua (los comités de agua que ya operan de facto en miles de localidades, ahora con obligaciones de registro, rendición de cuentas y paridad de género, y con prohibición de fines de lucro) y permite que las comunidades sean titulares y administradoras de sus propios Distritos de Riego (artículo 135), con apoyo técnico de la CONAGUA. Nada de esto cabe hoy en la Ley de Aguas Nacionales sin reforma, pero empuja en la misma dirección que la política hídrica del actual Gobierno (ordenamiento de concesiones, tecnificación de riego y la nueva legislación de aguas en proceso), por lo que aquí la iniciativa funciona más como vanguardia de una reforma hídrica ya anunciada que como cuerpo extraño, la pregunta si esa es la intención o entrará en conflicto con la ley de aguas cuya aprobación resultó todo un debate, la armonización será fundamental y este pequeño gran detalle deberá explicarse ampliamente en las asambleas.

6. Congruencia de la propuesta de iniciativa con la política pública actual de desarrollo territorial

En lo fundamental puede decirse que sí existe congruencia: la iniciativa no viene a corregir la política territorial del Gobierno, viene a darle rango de ley. Tres continuidades lo demuestran. Los Planes de Justicia y Desarrollo Regional (artículos 221 a 226), que el Gobierno Federal opera desde 2019-2021 como instrumento estrella de atención a pueblos (yaqui, seri, guarijío, wixárika, entre otros), quedan institucionalizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con una Comisión Presidencial cuya presidencia ejecutiva recae en el INPI. El presupuesto directo a comunidades (artículos 232 a 236), que ya existe como política mediante la asignación directa de fondos de infraestructura ejercidos por asambleas y comités comunitarios, se consagra como derecho patrimonial del sujeto de derecho público. Y el propio método —Catálogo Nacional de comunidades, asambleas como órgano supremo, INPI como articulador— es la fotografía jurídica de cómo el Gobierno ya trabaja. En ese sentido, la iniciativa es todo menos ajena a la política pública: es su codificación.

Ahora bien, hay una llaga en la que casi nadie ha querido meter el dedo y que este análisis no puede esquivar: el choque con la célula básica del sistema de gobierno mexicano, que es el municipio. Conforme al artículo 115 constitucional, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y es la instancia a la que baja el dinero público: la Ley de Coordinación Fiscal canaliza participaciones y aportaciones federales —incluido el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social— a través de estados y ayuntamientos. La iniciativa introduce en ese circuito a un actor nuevo con hacienda propia: comunidades que reciben, administran y ejercen presupuesto de manera directa, ejecutan obras y servicios públicos por sí mismas y nombran autoridades con carácter público. Donde ayuntamiento y comunidad indígena coexistan sobre el mismo territorio —que es el caso de miles de localidades—, tendremos dos autoridades con recursos públicos, dos programas de obra y dos legitimidades disputándose el poder local, sin que la iniciativa establezca con claridad el mecanismo de coordinación hacendaria y de planeación entre ambas: el Libro Séptimo distribuye competencias, pero no construye el puente. Eso no es un detalle técnico; es la semilla de una confrontación por el poder en el territorio, con su inevitable traducción electoral. La propuesta que debe considerarse es que la armonización incluya expresamente la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes orgánicas municipales, con convenios obligatorios de coordinación comunidad-ayuntamiento (planeación conjunta de obra, padrones únicos de beneficiarios y reglas de no duplicidad), de modo que el presupuesto directo fortalezca a las comunidades sin detonar una guerra de baja intensidad con los municipios.

Sin embargo, las tensiones más fuertes pueden presentarse en otro plano: en la contradicción interna de un Estado que simultáneamente promete consentimiento vinculante a los pueblos y encabeza una cartera de proyectos estratégicos (trenes, corredores industriales, polos de desarrollo del Plan México, infraestructura hídrica y energética, litio) que atraviesan territorios indígenas. La iniciativa administra esa contradicción con tres válvulas que conviene nombrar con claridad. Primera, el umbral: la consulta procede ante “afectación o impacto significativo” (artículo 325), y el consentimiento solo ante impactos significativos definidos como directos, permanentes e

irreversibles (artículo 326); el estándar internacional —como han recordado críticos como López Bárcenas— habla de toda medida “susceptible de afectar” derechos, un umbral más bajo. Segunda, el árbitro: quien determina si procede la consulta y bajo qué alcance es el propio Estado, mediante el Dictamen de Procedencia que emiten conjuntamente la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el INPI (artículos 330 a 332); el Estado califica la cancha en la que él mismo juega, aunque el dictamen de improcedencia es impugnabile. Tercera, la válvula de interés público: cuando el impacto no sea calificado de significativo, la autoridad puede continuar con la medida invocando el interés público, con deber de acomodo, mitigación o compensación (artículo 333, fracción III). Es decir: el timón de las decisiones sobre megaproyectos permanece en el Estado; lo que cambia es que ahora hay procedimiento, papeles, plazos, derecho a beneficios y un amparo indígena con suspensión de oficio para pelear cada paso. Investigadores y abogados críticos concluyen por eso que la iniciativa no altera la centralidad estatal ni el modelo económico; es una lectura dura pero no infundada. La lectura complementaria es igual de cierta: comparada con el *statu quo*, la posición negociadora de una comunidad organizada mejora sustancialmente.

De ese diagnóstico nace una pregunta de diseño institucional: si el corazón del problema es que el Estado es juez y parte, ¿no debería la calificación de la consulta recaer en un órgano autónomo, ajeno tanto al promovente como al Ejecutivo? La idea suena de impecable lógica y con precedentes (así nacieron en su momento los órganos electorales y de transparencia, justamente para sacar al árbitro del gobierno). Hay que decir también, con realismo, que esto nada contra la corriente: la reforma de simplificación orgánica de 2024 extinguió varios organismos constitucionales autónomos y transfirió sus funciones al Ejecutivo, de modo que proponer uno nuevo enfrenta un ambiente político adverso. Por eso conviene llevar la idea en dos versiones: la maximalista (un órgano técnico de consulta indígena con autonomía constitucional, dirección colegiada con representación de los pueblos electa por sus propias instancias, y servicio profesional especializado) y la pragmática (que el Dictamen de Procedencia se emita por un comité técnico tripartito —Estado, representación indígena designada por la instancia regional del pueblo consultado, y un perito independiente—, con la opinión de la comunidad como componente vinculante y revisión jurisdiccional expedita). Cualquiera de las dos rompe el monopolio calificador de SEGOB-INPI; la segunda no requiere reforma constitucional.

6.1 Síntesis de la confrontación normativa en la aplicación de la ley en el territorio

Materia	Punto de congruencia con lo vigente	Punto de fricción o vacío
Agraria	Las tierras ejidales y comunales conservan su régimen y ganan protección adicional (arts. 108-II y 114);	“Propiedad comunal tradicional” sin anclaje en la Ley Agraria; titulación y restitución por decreto presidencial discrecional, con riesgo de uso político-

	equivalencias claras entre órganos agrarios y comunitarios.	electoral de la condición indígena; dualidad asamblea agraria / asamblea comunitaria sin regla de prelación; conciliación con cosa juzgada a cargo de una Procuraduría Agraria debilitada.
Ambiental	Desarrolla el uso preferente ya constitucional; codifica manejo comunitario, bioculturalidad, semillas nativas y beneficios por conocimiento tradicional.	Excepción de “urgencia ambiental / principio precautorio” en el dictamen de procedencia (art. 332) puede atenuar la consulta en decretos de conservación; se propone acotarla a emergencias verificables, temporales y sin efectos sobre la tenencia.
Minera	Continúa la línea de la reforma de 2023 (consulta y participación de beneficios).	Eleva a consentimiento vinculante (arts. 326 y 333-II); lugares sagrados (arts. 119-120) y veto por supervivencia (art. 329) manipulables sin peritaje independiente; sin regla para ampliaciones y prórrogas de concesiones vigentes (se propone un transitorio); asimetría de trato frente al sector energético.
Energética	Se engancha a la MISSE (art. 330) y ordena armonía con la ley sectorial (transitorio Décimo); abre participación accionaria y comercial a comunidades (arts. 201, 202, 348, 349).	Consentimiento expreso para proyectos eólicos, solares e hidrocarburos alarga y encarece la fase social; riesgo de choque con calendario de proyectos estratégicos.
Aguas	Empuja en la dirección de la política hídrica en curso; formaliza comités de agua y riego comunitario.	El “Título de Reconocimiento de Derechos Colectivos” y su intransmisibilidad no caben en la Ley de Aguas Nacionales vigente sin reforma.
Hacendaria y municipal	Consagra el presupuesto directo que la reforma constitucional de 2024 ya ordenó y que la política de fondos de infraestructura ya practica.	Sin mecanismo de coordinación hacendaria y de planeación entre comunidad y ayuntamiento (art. 115 constitucional y Ley de Coordinación Fiscal); riesgo de confrontación por el poder local donde coexistan ambos.

7. ¿Cuánto México cabe en esta ley? Alcance demográfico, territorial y el incentivo a la autoadscripción

Una duda de fondo que conviene desglosar con números, porque circulará en las asambleas y en el debate público: ¿es México un país mayoritariamente indígena?, ¿a qué porcentaje de la población y del territorio alcanzará esta ley?, ¿y no estará la ley —consciente o inconscientemente— incentivando que México entero se vaya autoadscribiendo como indígena, dadas las ventajas que esa condición supone?

Los números primero. Por población, México no es mayoritariamente indígena, pero la proporción es todo menos marginal: en el Censo 2020 del INEGI, 23.2 millones de personas de tres años y más

se autoadscribieron como indígenas (alrededor del 19% de ese grupo de edad), aunque solo 7.4 millones hablan una lengua indígena (cerca del 6%); a ello se suman 2.6 millones de personas afromexicanas (2%). El INPI, sumando criterios, maneja la cifra de 25.8 millones de personas indígenas y afromexicanas, una quinta parte de la población nacional, organizada en 69 pueblos indígenas, el pueblo afromexicano y las 16,728 comunidades del Catálogo Nacional (16,232 indígenas y 496 afromexicanas). Por territorio, la aritmética cambia de escala: la propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) abarca alrededor de la mitad del territorio nacional según el RAN, y aunque no todo núcleo agrario es indígena, las comunidades catalogadas se concentran precisamente en el México rural, forestal y biodiverso —las sierras, las selvas, las costas—. Dicho de otro modo: la ley aplicará a una minoría demográfica asentada sobre una porción enorme y estratégica del territorio, donde están los bosques, las cuencas, los litorales y buena parte de los recursos del país. Por eso su verdadero alcance no se mide en habitantes sino en hectáreas.

Sobre el incentivo a la autoadscripción, el análisis fino da un resultado en dos tiempos. El primer tiempo tranquiliza: la puerta de la ley no es la autoadscripción individual sino la colectiva —una asamblea que se constituye, un pueblo al que se adscribe, criterios de continuidad histórica, sistemas normativos vivos y una revisión del INPI antes de la inscripción en el Catálogo (artículos 29 a 31)—, de modo que el escenario de “todo México se autoadscribe” es jurídicamente inviable: un fraccionamiento urbano no puede volverse comunidad indígena por conveniencia. El segundo tiempo obliga a la vigilancia: como el Catálogo es declarativo y no constitutivo (artículo 402), como la revisión del INPI debe hacerse “con pleno respeto a la autonomía”, y como el paquete de ventajas asociadas crece (presupuesto directo, titulación gratuita de tierras, títulos colectivos de agua, estímulos fiscales, prioridad en contrataciones), el incentivo para que comunidades limítrofes, mestizas con herencia indígena o núcleos agrarios en disputa busquen la catalogación será real y creciente, y la presión se sentirá justamente en las zonas de frontera étnica y en los territorios con recursos valiosos. No es un defecto en sí mismo —puede ser incluso una reindigenización legítima que revierta décadas de negación identitaria—, pero exige lo que ya se propuso en la sección agraria (5.1): criterios objetivos verificables, peritajes públicos, oposición de terceros y cero discrecionalidades políticas en el reconocimiento.

Y la pregunta final es la más honda: aplicada en serio, esta ley sí reconfigura la gestión del territorio nacional. Al modelo clásico de tres pisos (Federación, estados, municipios) le añade de facto un cuarto piso con base territorial propia: la comunidad y la región indígena como sujetos de derecho público con gobierno, hacienda, justicia, agua, censo y planeación. Sobre la mitad social del territorio mexicano convivirán entonces dos mapas superpuestos: el mapa agrario de 1992 (núcleos, padrones, certificados) y el nuevo mapa de comunidades sujetas de derecho público (catálogo, estatutos, asambleas). Donde ambos mapas coincidan y se coordinen, el resultado puede ser la mejor gobernanza territorial que ha tenido el México rural; donde se contradigan sin reglas de prelación, el resultado será litigio y fractura comunitaria —el mismo riesgo de dualidad de asambleas que quedó advertido en la sección 5.1—. Esa —y no la ortodoxia teórica— es la verdadera apuesta de la ley.

8. Gestión sostenible verdadera del territorio o visión ortodoxa de teóricos

El planteamiento merece una reflexión matizada, porque el texto tiene las dos almas y conviene distinguirlas.

No es un documento meramente doctrinario. Quien lo lea completo encontrará una densidad operativa poco común en leyes de derechos: equivalencias precisas entre órganos agrarios y comunitarios; reglas de registro ante el RAN, el REPDA y el Registro Público; procedimientos con plazos (treinta días hábiles para los informes técnicos, treinta para el dictamen); un menú concreto de participación en beneficios (regalías, utilidades, acciones, infraestructura, fondos comunitarios); obligaciones de rendición de cuentas de los sistemas comunitarios de agua, incluida la paridad de género; tipos penales específicos; y un amparo especializado con suspensión de oficio. Buena parte del articulado no sale de un seminario sino de la práctica administrativa acumulada del INPI y de la experiencia real de las comunidades forestales, los comités de agua y los Planes de Justicia. En materia de sostenibilidad, además, el enfoque es correcto: condiciona el aprovechamiento al marco del desarrollo sustentable, protege la capacidad productiva del suelo y el agua, integra mitigación y adaptación climática, y apuesta por la comunidad organizada como unidad de gestión del territorio, que es donde la evidencia mexicana (el manejo forestal comunitario, señaladamente) muestra los mejores resultados de conservación con desarrollo.

Donde sí asoma la ortodoxia —o más precisamente, el voluntarismo— es en la implementación. La ley promete un edificio institucional enorme (catálogos, dictámenes, comisiones presidenciales, secciones registrales, sistemas judiciales especializados, traducción del decreto a 68 lenguas) y el transitorio Noveno dispone que todo se pague con los presupuestos ya aprobados, sin incremento de gasto: *derechos nuevos con dinero viejo*. Los transitorios Cuarto a Sexto ordenan armonizar en 180 días toda la legislación federal y de las 32 entidades, y hay un exceso de fe en la asamblea comunitaria como órgano capaz de absorber, sin acompañamiento técnico ni recursos, funciones de gobierno, hacienda, justicia, agua, censo y desarrollo. El riesgo práctico no es que la ley sea “teórica”, sino que sea selectivamente real: plenamente operativa donde el Gobierno ya tiene programas e interés (Planes de Justicia, presupuesto directo), y letra dormida donde requiere reformas ajenas (Ley Agraria, Ley de Aguas) o dinero fresco.

El problema de los plazos merece desarrollo propio, porque será uno de los ejes de nuestra recomendación. Los 180 días del transitorio Cuarto quizá alcancen —con voluntad y mayoría— para las reformas federales prioritarias; pero el mismo plazo se impone a las 32 legislaturas estatales (transitorio Quinto) y a los ejecutivos estatales y municipales (transitorio Sexto), que deben adecuar constituciones locales, leyes orgánicas municipales, códigos, bandos y reglamentos en cascada, muchos de ellos derivados precisamente de las leyes federales que aún no se habrán reformado. Es una cadena de armonización que se ordena correr en paralelo cuando solo puede correr en serie. Mientras tanto, el transitorio Segundo deroga tácitamente “todo lo que se oponga” desde el día uno: sin duda esta es la receta clásica para años de incertidumbre interpretativa, donde cada tribunal decidirá qué quedó derogado y qué no. De ahí una reflexión que hay que poner sobre la mesa con todas sus consecuencias: una ley de esta magnitud que entra en vigor de golpe, sin sus leyes

complementarias armonizadas, corre el riesgo de nacer como letra muerta en sus figuras más novedosas —o peor, como fuente de confusión y de litigio—. La solución no es condicionar toda la vigencia a la armonización total (eso equivaldría a posponer los derechos indefinidamente, dejando su suerte en manos de los mismos congresos omisos), sino un régimen transitorio escalonado y honesto: vigencia inmediata de los derechos sustantivos y de lo que no requiere reforma ajena (personalidad jurídica, consulta, presupuesto directo); *vacatio legis* (plazo de espera entre la publicación de una norma y su entrada en vigor) diferenciada para las figuras que dependen de armonización (propiedad comunal tradicional, régimen agrario especial, títulos de agua), vinculada a plazos realistas —un año para lo federal, dieciocho a veinticuatro meses para lo estatal y municipal—; y una regla de prelación expresa que diga qué norma aplica en el intervalo. Derechos que entran en vigor cuando pueden cumplirse valen más que derechos proclamados que nadie puede ejercer.

9. Las voces críticas que hay que conocer antes de las asambleas

Para deliberar bien en territorio conviene tener a la vista lo que están diciendo los críticos serios, no para asumirlo en bloque sino para contrastarlo con el texto. Francisco López Bárcenas, probablemente el jurista agrario-indígena más citado en este debate, ha planteado cuatro objeciones: que es materialmente imposible explicar más de 450 artículos en asambleas de un par de horas, lo que arriesga convertir la consulta en una simulación de legitimación; que la propiedad comunal tradicional es una figura “inventada” sin sustento en la Ley Agraria ni la Constitución, cuyo reconocimiento potestativo (“podrá”) deja la restitución al arbitrio presidencial; que el umbral de “impacto significativo” para la consulta es más restrictivo que el estándar internacional de “susceptibilidad de afectación”; y que la ley puede invadir competencias estatales y municipales, además de llegar en calendario preelectoral rumbo a 2027. Elisa Cruz Rueda ha subrayado el mismo punto de la discrecionalidad presidencial en la restitución. Otras investigadoras señalan que la arquitectura de la consulta no modifica la centralidad del Estado en las decisiones sobre minería y megaproyectos. Y desde la propia Cámara de Diputados, integrantes de la Comisión de Pueblos Indígenas han lamentado no haber sido convocados a la redacción y anticipan una aprobación sin discusión de fondo (lo cual es grave por sí mismo). Nada de esto invalida la iniciativa; todo esto señala exactamente los artículos que las asambleas deberían pedir corregir.

10. Qué llevar a las asambleas regionales (7 de agosto — 13 de septiembre)

Si una comunidad quiere incidir de verdad, más que pronunciarse “a favor o en contra”, le conviene llevar propuestas de modificación quirúrgicas, por escrito, para que queden asentadas en el acta. Sugerimos nueve, todas derivadas del análisis anterior.

Primera (titulación reglada, no discrecional). Que el artículo 109 diga “deberá” y no “podrá”, con requisitos objetivos verificables, peritajes públicos, plazos máximos, silencio administrativo

favorable y recurso de oposición para terceros con derechos preexistentes. Así la titulación de la propiedad comunal tradicional se vuelve un derecho exigible y deja de ser un instrumento de manipulación política o electoral de la condición indígena.

Segunda (regla de prelación entre asambleas). Una regla expresa de coordinación entre la asamblea del núcleo agrario y la asamblea comunitaria cuando ambas existan sobre el mismo territorio, con una disposición transitoria que mantenga la aplicación de la Ley Agraria en materia de titularidad y disposición de derechos agrarios individuales hasta que el Estatuto Comunitario integre ambos padrones, para no traer el conflicto a casa.

Tercera (umbral de la consulta). Bajar la procedencia de la consulta a toda medida “susceptible de afectar” derechos, alineándola con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia interamericana, o cuando menos establecer una lista abierta de supuestos en los que el impacto significativo se presume.

Cuarta (romper el monopolio del árbitro). Que el Dictamen de Procedencia no dependa solo de SEGOB y el INPI. Versión maximalista: un órgano técnico de consulta indígena con autonomía, dirección colegiada con representación de los pueblos electa por sus propias instancias y servicio profesional especializado. Versión pragmática, viable sin reforma constitucional: comité técnico tripartito (Estado, representación del pueblo consultado designada por su instancia regional, y perito independiente), con la opinión de la comunidad como componente vinculante y revisión jurisdiccional expedita. Cualquiera de las dos evita que el Estado califique la cancha en la que él mismo juega.

Quinta (acotar la excepción ambiental). Que la “urgencia ambiental” del artículo 332 solo pueda invocarse ante emergencias declaradas y verificables (incendios, plagas, derrames), que las medidas adoptadas bajo ese supuesto sean estrictamente temporales, y que en ningún caso puedan modificar el régimen de propiedad o posesión de las tierras ni restringir de forma permanente los derechos de uso de la comunidad —esto es lo que significa “sin efectos sobre la tenencia”: la emergencia puede cerrar temporalmente el paso al monte, pero no puede convertirse en decreto de área protegida ni en pérdida de derechos sin la consulta completa—. Superada la emergencia, toda medida permanente regresa al procedimiento ordinario (véase la redacción propuesta en la sección 5.2).

Sexta (blindar lugares sagrados y veto de supervivencia contra el abuso). Que la declaración de lugares y sitios sagrados (artículo 119) se acompañe de peritaje independiente que acredite la continuidad histórica del uso ritual, con periodo de oposición de terceros y resolución recurrible; y que el veto por peligro a la existencia del pueblo (artículo 329) se sustente en dictamen técnico de panel paritario revisable jurisdiccionalmente. Protege el derecho auténtico y lo defiende del uso faccioso (véanse las redacciones propuestas en la sección 5.3).

Séptima (certeza para proyectos preexistentes y simetría minero-energética). Regla expresa: ampliaciones sustanciales, nuevas etapas y prórrogas de concesiones mineras y proyectos energéticos preexistentes constituyen nueva medida sujeta a consulta y, en su caso, consentimiento;

la operación continua dentro del título vigente, no. Y extender al sector minero la misma cláusula de armonización procedimental que el transitorio Décimo otorga al energético.

Octava (régimen transitorio realista). Sustituir la entrada en vigor de golpe por una vigencia escalonada: inmediata para derechos sustantivos y figuras autoejecutables; diferida y vinculada a la armonización para las figuras que dependen de reformas a la Ley Agraria y a la Ley de Aguas, con plazos honestos (un año federal; dieciocho a veinticuatro meses estatal y municipal), regla de prelación expresa durante la transición, y un mandato presupuestal específico —que incluya el fortalecimiento de la Procuraduría Agraria y del RAN— en lugar de la fórmula de “sin incremento de gasto” del transitorio Noveno.

Novena (rendición de cuentas de la propia consulta). Que antes de presentar la iniciativa al Congreso de la Unión, las instancias convocantes publiquen un informe de sistematización que detalle, planteamiento por planteamiento, qué propuestas de las asambleas regionales fueron incorporadas al texto, cuáles no y por qué razones, y que se abra un espacio de información para que las comunidades puedan verificar directamente la suerte de lo que propusieron. La consulta no termina con el acta de la asamblea: bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas —y el deber de seguimiento de acuerdos que la propia iniciativa proclama—, los pueblos tienen derecho a saber qué se hizo con su palabra. Sin ese cierre verificable, la consulta más grande de la historia quedaría expuesta al reproche de haber sido también la más simulada.

Además, cada comunidad debería salir de la asamblea de consulta con dos tareas internas independientes del destino de la ley: verificar y en su caso corregir su inscripción en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades (porque el Catálogo se vuelve la llave de acceso a todos los derechos de la ley, del presupuesto directo al título de aguas), y comenzar a discutir y elaborar su Estatuto Comunitario, que será el instrumento donde aterrice casi todo: censo, sucesión, tierras, agua, cargos y paridad.

11. Prospectiva: qué se verá en el territorio hacia el año 2029

Ningún análisis de este tipo está completo si no se atreve a decir qué pasa después. Lo que sigue no es un pronóstico sino un ejercicio de prospectiva: tres trayectorias posibles a tres años de distancia, construidas a partir de cómo se ha comportado históricamente la implementación de reformas de esta magnitud en México, y un conjunto de señales tempranas que permitirán saber, mucho antes de 2029, en cuál de las tres estamos.

Escenario A. Implementación selectiva (el más probable). La ley se aprueba en el último trimestre de 2026 con cambios menores respecto de la propuesta consultada. Lo que no depende de nadie más se echa a andar rápido: el Catálogo Nacional crece, las comunidades se acreditan como sujetos de derecho público, el presupuesto directo se amplía y los Planes de Justicia se multiplican como vitrina de política pública. Pero la armonización se atrasa: la reforma a la Ley Agraria se discute sin aprobarse, la Ley de Aguas avanza por su propia ruta sin incorporar el título de derechos colectivos, y la mayoría de los congresos locales no legisla en plazo. Hacia 2029 el resultado es una ley de dos velocidades: plenamente viva en su capítulo de derechos, gobierno y presupuesto; dormida

en propiedad comunal tradicional, régimen agrario especial y aguas. En el territorio prevalece la duda e incertidumbre que alimenta conflictos internos por el uso de los bienes comunes. Los tribunales empiezan a llenar el vacío caso por caso, y la certeza jurídica que la ley prometía se construye —lentamente y de manera desigual— por vía jurisprudencial.

Escenario B. Consolidación ordenada (el deseable, y aún posible). La consulta incorpora correcciones sustantivas; la reforma a la Ley Agraria sale en el primer año con reglas claras de prelación entre padrón agrario y censo comunitario; se destinan recursos etiquetados al fortalecimiento de la Procuraduría Agraria reorientando su quehacer institucional, el Registro Agrario Nacional y las capacidades técnicas comunitarias; y los estatutos comunitarios se convierten en el instrumento que ordena, comunidad por comunidad, la convivencia entre ambos regímenes. Hacia 2029 se observa lo que sería el mejor resultado posible: núcleos agrarios con personalidad jurídica plena negociando de tú a tú proyectos de conservación, carbono, energía y turismo, con contratos que incluyen participación en utilidades y no solo pagos de ocupación superficial. El cuello de botella deja de ser jurídico y pasa a ser de capacidades: no faltan derechos, faltan cuadros técnicos comunitarios para ejercerlos.

Escenario C. Fractura y disputa (el que hay que evitar). La ley entra en vigor sin armonización y con el transitorio de derogación tácita operando desde el día uno. En los núcleos donde el padrón agrario y el censo comunitario no coinciden, estallan disputas internas sobre quién decide y quién tiene derecho a la tierra; el reconocimiento por decreto se politiza rumbo a los procesos electorales; y donde ayuntamiento y comunidad coexisten, la doble ventanilla presupuestal se convierte en confrontación abierta por el poder local. La inversión en sectores extractivos y de infraestructura se retrae por incertidumbre regulatoria, sin que ese retroceso se traduzca en beneficio alguno para las comunidades. Hacia 2029 el balance sería el peor de todos los mundos: más conflicto, menos inversión y los mismos derechos sin ejercer.

La diferencia entre los tres escenarios no la determina el texto de la ley —que es, en lo esencial, el mismo en los tres—, sino tres variables externas: si hay o no reforma agraria complementaria, si hay o no dinero para la institucionalidad que debe operarla, y si el reconocimiento de comunidades se mantiene o no fuera del cálculo electoral. Conviene decirlo sin rodeos: la suerte de esta ley se juega menos en su articulado que en el Presupuesto de Egresos y en la agenda legislativa de los próximos dos años.

Señales tempranas para monitorear (2026-2027). Uno: si en el paquete económico del ejercicio siguiente aparecen o no recursos etiquetados para la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y la operación del Catálogo. Dos: si la iniciativa de reforma a la Ley Agraria se presenta dentro de los 180 días del transitorio Cuarto o se pospone. Tres: cuántos congresos locales legislan en plazo (si en el primer año son menos de diez, el Escenario A está confirmado). Cuatro: el ritmo y el perfil de los decretos de reconocimiento de propiedad comunal tradicional —si se concentran en entidades con procesos electorales próximos, la alerta de politización deja de ser hipótesis—. Cinco: si el Ejecutivo publica o no el informe de sistematización de la consulta. Y seis: la aparición de los primeros litigios entre asamblea agraria y asamblea comunitaria, que serán el termómetro más honesto de si la dualidad se resolvió o se pospuso.

12. Conclusión

Es posible afirmar que esta propuesta de iniciativa que ha motivado nuestro análisis a fondo es, en sustancia, la ley reglamentaria más ambiciosa que se haya escrito en México en materia indígena: convierte la reforma constitucional de 2024 en un régimen completo de gobierno comunitario, tenencia, consulta, patrimonio y justicia. No es un cuerpo extraño a la política pública actual: es su codificación, con las mismas virtudes (comunidad como sujeto, presupuesto directo, planes regionales) y las mismas costuras (el Estado conserva el árbitro y la válvula del interés público). Frente al marco vigente, es complementaria en lo ambiental y lo hídrico, continuista-endurecida en lo minero —aunque con un trato asimétrico e injustificado frente al blindaje que sí recibió el energético—, y profundamente disruptiva en lo agrario, que es donde se jugará su éxito o su fracaso: sin una reforma objetiva y contundente de la Ley Agraria, sin una Procuraduría Agraria fortalecida, sin reglas de coordinación hacendaria con los municipios y sin recursos, sus figuras más novedosas quedarán en el papel o, peor, sembrarán conflicto entre las dos asambleas de una misma tierra. Su alcance real, además, no debe subestimarse: aplicada en serio, redibuja la gestión territorial de la mitad social de México y añade un cuarto piso de gobernanza al edificio de la República, con un Catálogo Nacional que se convierte en la frontera administrativa de un régimen diferenciado —razón de más para blindar el reconocimiento contra la discrecionalidad y el uso político de la condición indígena—. Para las comunidades, la conclusión operativa es sencilla: la ley mejora su posición jurídica y negociadora de manera real, pero sus puntos débiles están identificados, son corregibles, y la única ventana para corregirlos se cierra el 13 de septiembre. A las asambleas hay que llegar con el documento leído y las propuestas escritas: el anexo técnico de este análisis traduce esa tarea en una hoja de ruta con pasos, plazos y destinatarios concretos.

Anexo técnico. Hoja de ruta para incidir en la consulta

Este anexo traduce el análisis que hemos realizado en pasos concretos. Está pensado para que una autoridad comunitaria o un equipo técnico sepa exactamente qué hacer, en qué orden, con qué documento y ante quién, dentro de los plazos que restan del proceso. Todos los datos proceden de la Convocatoria y el Protocolo publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2026³.

Paso 1. Verificar la inscripción y la adscripción regional

Antes que nada, confirmar que la comunidad está inscrita en el Catálogo Nacional⁴ y —dato que suele pasarse por alto— a qué región y a qué sede de asamblea quedó adscrita, porque el Acuerdo del 22 de julio agrupa comunidades por región étnica y no siempre por cercanía geográfica o municipio. La consulta se hace en el micrositio del Catálogo o directamente en la Oficina de Representación del INPI o el Centro Coordinador de Pueblos Indígenas que corresponda. Si la comunidad no aparece

³Convocatoria al Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, DOF 29/06/2026:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5792077&fecha=29/06/2026. El Protocolo de consulta y el texto íntegro de la Propuesta de Iniciativa están disponibles en el micrositio oficial: <https://consultaleyindigena.inpi.gob.mx>

⁴Consulta pública del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas:

<https://catalogo.inpi.gob.mx>. También puede verificarse presencialmente en las Oficinas de Representación y Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas del INPI.

inscrita, conviene saber que la Convocatoria también está dirigida a las comunidades que cumplan los criterios del artículo 20. constitucional aunque no estén catalogadas: la falta de registro no impide participar, pero sí conviene documentarla.

Paso 2. Deliberación comunitaria previa (antes de la asamblea regional)

El Protocolo establece expresamente que, antes de la asamblea regional, cada comunidad realice su propia deliberación conforme a sus sistemas normativos. Este es el paso decisivo y el más descuidado: llegar a la asamblea regional sin acuerdo interno previo equivale a llegar sin voz. La recomendación es celebrar una asamblea comunitaria específica, con estos productos: (i) postura general sobre la iniciativa; (ii) las propuestas de modificación que la comunidad hace suyas, redactadas artículo por artículo; y (iii) el nombramiento de quienes llevarán la palabra a la asamblea regional, con instrucción expresa de lo que deben plantear. Si se llegara a invitar a las autoridades responsables a esta deliberación, el Protocolo obliga a que asistan cuando la autoridad comunitaria lo solicite.

Paso 3. El documento de propuestas

Debe ser breve y quirúrgico: una carátula con el nombre de la comunidad, municipio, pueblo al que pertenece, número de registro en el Catálogo si lo tiene, y la fecha de la asamblea comunitaria que lo aprobó; enseguida, cada propuesta en un formato de tres columnas o tres párrafos —artículo que se propone modificar, texto vigente en la propuesta, texto que se propone en su lugar— y una justificación de no más de cinco líneas por propuesta. Un documento de tres a cinco cuartillas con nueve propuestas bien redactadas pesa infinitamente más que un pliego de treinta cuartillas de reclamos generales. Debe ir firmado por las autoridades comunitarias y, cuando exista, también por las autoridades agrarias, que la Convocatoria reconoce expresamente como sujetos convocados.

Paso 4. Entrega por doble vía

No basta con exponer en la asamblea: hay que dejar constancia documental. La Convocatoria abre una vía escrita permanente que corre desde su publicación y hasta el término de las asambleas regionales, y conviene usar ambas simultáneamente. Por escrito: entrega en la Oficina de Representación del INPI o el Centro Coordinador correspondiente, o envío a las oficinas centrales del Instituto en la Ciudad de México, o al correo electrónico institucional habilitado para el proceso, o a través del micrositio de la consulta. Siempre con acuse de recibo. En la asamblea regional: presentar el mismo documento en la mesa de trabajo temática que corresponda y, esto es clave, pedir que las propuestas queden asentadas literalmente en el acta de la asamblea, no resumidas en la relatoría de la mesa.

Paso 5. La asamblea regional: cómo funciona y dónde se decide

La asamblea inicia con ceremonia tradicional, verificación de quórum e instalación; sigue una exposición de la estructura y contenidos de la propuesta; se abren mesas de trabajo donde se analizan observaciones; y cierra con una plenaria que recoge las conclusiones. Dos advertencias prácticas. La primera: el trabajo real ocurre en las mesas, así que conviene repartir a los representantes de la

comunidad entre las mesas que importan —tierras y territorio, consulta y consentimiento, desarrollo y presupuesto— en lugar de concentrarlos en una sola. La segunda: al final se nombra una Comisión de Seguimiento integrada por autoridades de los pueblos, y esa comisión es la que acompañará la presentación de la iniciativa y el proceso legislativo posterior. Colocar ahí a alguien de confianza de la región es probablemente la decisión más importante de toda la jornada, porque es el único vínculo institucional que sobrevive al cierre de la consulta.

Paso 6. Seguimiento después de la asamblea

Solicitar copia del acta de la asamblea regional —es un documento público y la comunidad tiene derecho a él— y verificar que las propuestas quedaron efectivamente asentadas. Entre el 21 de septiembre y el 11 de octubre las autoridades responsables sistematizan los resultados; ese es el periodo para insistir por escrito, a través de la Comisión de Seguimiento, en los planteamientos que se consideren esenciales. Y una vez presentada la iniciativa el 12 de octubre, comparar el texto final con la propuesta consultada: es la única forma de saber si el deber de acomodo se cumplió. Esa verificación es, además, la materia de la novena propuesta de la sección 10.

Calendario de cierre

Hasta el 6 de agosto queda por terminar la etapa informativa; del 7 de agosto al 13 de septiembre las 82 asambleas regionales; del 14 al 20 de septiembre las mesas de trabajo para comunidades residentes, migrantes y afromexicanas; del 21 de septiembre al 11 de octubre la sistematización; y el 12 de octubre la presentación al Congreso de la Unión. La vía escrita permanece abierta hasta que concluyan las asambleas regionales. Después de esa fecha, la incidencia deja de ser consulta y pasa a ser cabildeo legislativo, que es un juego distinto y mucho más difícil de ganar desde el territorio.

Nota metodológica: este análisis a fondo se elaboró sobre el texto íntegro de la Propuesta de Iniciativa (versión de junio de 2026, 208 pp.). Las referencias a estatus legislativo, calendario de consulta, cifras censales y posiciones públicas provienen de fuentes oficiales (Presidencia, INPI, Senado, INEGI, DOF) y de prensa especializada, consultadas al 6 de agosto de 2026. Documento de trabajo útil para ejidos, comunidades agrarias, consultores y equipos técnicos en territorio. Versión final, enriquecida con tres rondas de revisión de campo. No constituye asesoría legal para un caso concreto.

© 2026 Gonzalo Villalobos López · Raíces y Conexiones. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio, así como su traducción a lenguas indígenas, siempre que se cite la fuente y no se altere su contenido. Su uso por comunidades, ejidos, autoridades agrarias y organizaciones sociales es libre y no requiere autorización previa. Cita sugerida: Villalobos López, Gonzalo (2026), “Análisis a fondo de la Propuesta de Iniciativa de Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos”, Raíces y Conexiones, agosto de 2026, raicesyconexiones.org.