



PODER LEGISLATIVO

LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:

CONSIDERANDO

Que en sesión de fecha 24 de noviembre del 2021, las Diputadas y los Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación, presentaron a la Plenaria el Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en los siguientes términos:

“METODOLOGÍA DE TRABAJO:

I.- Antecedentes: apartado en el que se describe el trámite iniciado a partir de la fecha en que la iniciativa fue presentada ante el Pleno de la Sexagésima Tercera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

II.- Contenido del escrito: apartado en el que se reseña y se transcribe el objeto y contenido de la iniciativa presentada, en particular los motivos en los que, el Diputado Alfredo Sánchez Esquivel funda su propuesta.

III.- Fundamentación: apartado en el que se precisan los dispositivos legales que otorgan la competencia y facultad de la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación para el análisis y emisión del dictamen correspondiente de la iniciativa en cuestión.

IV.- Consideraciones: apartado en el que las/os Diputadas/os integrantes de la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación valoran los motivos y los términos comprendidos en la iniciativa, con base en las disposiciones constitucionales y legales aplicables en la materia, así como los aspectos de legalidad, de homogeneidad en criterios normativos aplicables y demás particularidades al respecto, con la finalidad de motivar el sentido del presente dictamen.

V.- Texto normativo y régimen transitorio: apartado en el que se asientan la resolución derivada del examen y valoración hechos a la iniciativa, así como las disposiciones que rigen las situaciones inmediatas y temporales.



PODER LEGISLATIVO

I.- ANTECEDENTES

En sesión celebrada en fecha 28 de septiembre del dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso del Estado de Guerrero, tomó conocimiento de la iniciativa de Decreto signada por el Diputado Alfredo Sánchez Esquivel, mediante la cual se propone reformar el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

Por oficio número LXII/1ER/SSP/DPL/0136/2021, de fecha 26 de octubre del 2021, signado por la Licenciada Marlén Eréndira Loeza García, Directora de Procesos Legislativo del Congreso del Estado de Guerrero, por instrucciones de la Diputada Presidente de la Mesa Directiva, le fue turnada la Iniciativa de Decreto en comento a la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación, en términos de lo dispuesto por el artículo 174 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 231, para su respectivo análisis y emisión del dictamen correspondiente.

II.- CONTENIDO

Mediante el escrito en el que el Diputado Alfredo Sánchez Esquivel, en uso de sus facultades conferidas legalmente, expone a la consideración del Congreso del Estado la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, manifestando los motivos siguientes:

“Alfonso Nava Negrete define al municipio como la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación, el autor explica que su concepto responde a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115¹.

Por ello dentro de las atribuciones del Congreso del Estado que se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Guerrero, se le permite autorizar la creación de nuevos municipios dentro de los existentes, vigilar y aprobar su inmediata administración que le de vida y fortalecimiento a sus

¹ Diccionario jurídico mexicano, 7ª, editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.



PODER LEGISLATIVO

gobiernos, denominado en ese momento emergente como **instituyente**, así como el de modificar sus límites, suprimir o fusionar alguno de ellos que cumplan con los requisitos señalados expresamente en la ley y tomando en base los criterios técnicos de orden demográfico, político, social y económico.

Conforme a estas atribuciones, el artículo 13 en sus diversas fracciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano del Estado de Guerrero, establece los requisitos necesarios para solicitar la creación de un municipio y en los párrafos subsecuentes se establece el proceso de la designación de un ayuntamiento, duración y la forma en que deberán dividirse, asignarse las obligaciones, e incluso del pago de deudas.

Es importante señalar que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero establece en su artículo 2º, que el Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Guerrero; estableciendo además el proceso de gobierno mediático que brindara gobernabilidad, administración y dirección al nuevo Municipio, denominado como Ayuntamiento Instituyente.

Señalando en el artículo 13 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, lo siguiente:

ARTICULO 13.- Para la creación de nuevos municipios dentro de los límites del Estado, se tendrá que presentar solicitud por escrito de los interesados al Poder Legislativo, misma que deberá cumplir los siguientes requisitos: (REFORMADO, P. O. 18 DE SEPTIEMBRE DEL 2012)

I...

...

Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un nuevo Municipio, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del



PODER LEGISLATIVO

comité gestor vigente. Ese Ayuntamiento durará 3 años, por lo menos, y será sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo.

*De ahí tenemos que, en el Estado se han creados nuevos municipios como forma de organización y de desarrollo de las comunidades que lo integran, siendo la forma en que los recursos económicos se acercan a la población, y por consiguiente la primera forma de designación del gobierno que deberá dirigir su administración con el objeto de darle seguridad y gobernanza al nuevo municipio creado, denominado en la Ley como: “Ayuntamiento Instituyente”, en virtud que “El Ente” moviliza relaciones de poder entre los sujetos, teniendo en cuenta que lo **instituido** en “el ente”, hace referencia a la norma y las prescripciones que la regulan, mientras que lo **instituyente**, nace como algo emergente, que no estaba planificado, institucionalizado, pero que permite dar respuesta a las emergencia, al devenir, y la resolución de los problemas.*

Sin embargo, al señalar de forma ambigua y poco clara la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en el párrafo segundo del artículo 13, que la duración de los ayuntamientos instituyentes es hasta 3 años, y que a su vez será sustituido por otro, emanado de un comicio ordinario siguiente, al término de ese plazo; esta redacción puede provocar incluso que esos ayuntamientos emergentes se prolonguen en el tiempo, hasta que cumplan el periodo establecido de “HASTA 3 AÑOS”, aunado a la condicionante del comicio para su respectiva sustitución, aun cuando de un año a otro pudiera presentarse un comicio (sic) ordinario, lo cual en estricto derecho lo pasaría al siguiente comicio electoral.

Vacíos en la Ley que luego son utilizados por quienes a sabiendas que sus designaciones y permanencias están limitadas a la condición de la existencia inmediata de un comicio que permita la unificación de jornadas electorales y que con ello se optimicen gastos y procedimientos que en ellos el estado invierte y que resultan inversiones millonarias, han querido prolongar su estadía en el tiempo, sirva de ejemplo el siguiente caso:

*“... Controversia Constitucional 7/2008.
Primera Sala.
Sentido del Fallo: sobresee.*



PODER LEGISLATIVO

*Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.
Autor: AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COCHOAPA EL GRANDE, ESTADO DE GUERRERO.
Autoridades demandadas: Congreso del Estado y Gobernador del Estado de Guerrero.*

SOBRESEIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Se resuelve con el criterio consistente en que cuando el ayuntamiento actor promueva controversia constitucional con la pretensión específica de evitar la revocación material del mandato conferido a alguno de sus integrantes o con la finalidad de evitar cualquier clase de actos que vulneren su integración reclamando conjuntamente una norma general, y durante el trámite del juicio concluya su periodo de gobierno, debe sobreseerse en el juicio correspondiente por sobrevenir una desaparición del interés legítimo específico que motivó³ la presentación de la demanda.” ...

El cual en esencia se sobresee con motivo a que, si un ayuntamiento reclama actos que pretendan vulnerar su integración, y durante el trámite del juicio concluye su periodo de gobierno, debe de sobreseer por cesación de efectos. Y en el caso que nos ocupa a manera de ejemplo el periodo del gobierno del Ayuntamiento Instituyente de Cochoapa el Grande, consistente de “HASTA TRES AÑOS” que señala el artículo 13 de la Ley de la materia ya había fenecido. Y que sin embargo durante este lapso se generó un conflicto de gobernabilidad entre el Instituyente y el Constitucional electoralmente hablando.

De ello resulta necesario elaborar una reestructuración del cuerpo normativo que establece el proceso y duración de esta figura emergente, que por un lado proporciona solución a las problemáticas en la administración y gobernabilidad de los nuevos Municipios, pero que también, por otro lado, en una ambición desmedida de quienes los encabezan, puedan prolongarse en el tiempo y con ello entorpecer la optimización de los recursos públicos de la Nación, destinados a los Comicios ordinarios.

Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación un nuevo Municipio, deberá además de ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, y en su caso de ser aprobado se designará un



PODER LEGISLATIVO

Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivo de partidos, desempeñando cargo de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. Ese Ayuntamiento deberá durar como MÍNIMO UN AÑO Y HASTA 3 AÑOS COMO MÁXIMO, PERO NINGUNO DE ESTOS PLAZOS PODRÁ ENTORPECER LA SUSTITUCIÓN por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al PERIODO DE LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO.

Es importante destacar que resulta oportuno, eliminar la parte normativa del actual segundo párrafo del artículo 13, correspondiente a la Instalación de los ayuntamiento instituyentes, pues se estima que una vez iniciado, el Congreso tiene el deber de pronunciarse con un planteamiento que brinde gobernabilidad y gobernanza así como certeza legal y política al nuevo Municipio.”

De lo aquí transcrito, se concluye que los motivos que expone el Diputado Alfredo Sánchez Esquivel son:

- 1.- Que los Ayuntamiento Instituyentes son órganos emergentes para satisfacer las necesidades inmediatas del nuevo municipio, y sentar las bases en la organización de la administración y el buen gobierno que requiere el nuevo ente, para cumplir su objetivo primordial por el cual fue creado;*
- 2.- Que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, expone en forma ambigua y vaga, el periodo por el cual debe ser designado el Ayuntamiento Instituyente, lo que puede generar contradicciones y controversias innecesarias que solo van en detrimento de la gobernabilidad del Municipio; y,*
- 3.- Que es oportuno eliminar la parte normativa del párrafo que se propone reformar, ya que se estima que iniciado el procedimiento de nueva creación de un Municipio, el Congreso tiene el deber de proceder con planteamientos que brinden gobernabilidad, gobernanza y certeza legal y política al nuevo Municipio.*

III. FUNDAMENTACIÓN

En términos de lo dispuesto por los artículos 174 fracciones I y II, 175, 195 fracción I, 196, 248, 254, 256, 257 y SEXTO Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 231; y, 53 fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 286, la Comisión



PODER LEGISLATIVO

de Asuntos Políticos y Gobernación tiene plenas facultades para efectuar el estudio de la Iniciativa de referencia y emitir el dictamen con Proyecto de Ley que recaerá a la misma.

IV. CONSIDERACIONES

Que efectuado el análisis a la iniciativa en cuestión, se arriba a la conclusión de que la misma no es violatoria de derechos humanos, ni se encuentra en contraposición con ningún ordenamiento legal.

Que derivado de su contenido y exposición de motivos, se estima procedente la iniciativa de mérito, en virtud de que su objetivo, lo que pretende es puntualizar y aclarar la disposición legal que se pretende reformar, con la única finalidad de que las resoluciones que el Congreso del Estado emita relacionadas con la designación de Ayuntamientos Instituyentes, se encuentren dentro del marco constitucional y no conlleven o sean conductoras de acciones de ingobernabilidad y controversia y sí en cambio, sean lo más claras y pertinentes para la buena transición de lo instituyente a lo instituido.

Que es pertinente recalcar la importancia del Municipio en el Estado Mexicano, ya que al colocarlo la Constitución como libre y que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del País, si bien le otorga la libertad de administrarse y gobernar, lo excluye de la posibilidad de otorgarse su propia ley, lo que va de acuerdo con el principio de división de poderes, pero al mismo tiempo, le determina sus vínculos de coordinación con el Estado, existiendo así una relativa autonomía del municipio y a su vez una relativa subordinación al Estado. Convirtiéndose así el Municipio en una forma de descentralización que corresponde a los gobiernos democráticos, reconocer e incorporar a su estructura.

Que al respecto señalan los estudiosos del Municipio², que éstas son características dadas que le atribuyen al municipio la calidad de “persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa; un ente político-administrativo territorial”, agregando que “es una institución de derecho local”. Igual recalca que “los municipios... no son poderes públicos” y les corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la constitución federal y la ley de los Estados. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del interés municipal, o sea, a lo que interesa a los vecinos del municipio, por

² Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipio, México: Porrúa, 1990, pp. 6-8.



PODER LEGISLATIVO

afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés.

Que basados en lo citado en los párrafos que preceden, la Comisión de Asuntos Político y Gobernación considera prudente reconsiderar la redacción propuesta, cuidando los objetivos prioritarios de la iniciativa y tratando de guardar en lo más, la redacción original del párrafo que se reforma, evitando cualquier dicho que pueda afectar la libertad del Municipio.

Que en ese sentido, se presenta el comparativo de las tres redacciones, la vigente, la de la iniciativa y la propuesta de la Comisión:

VIGENTE	INICIATIVA	PROPUESTA
<p>ARTICULO 13.- ...</p> <p>I.- a la IX.- ...</p> <p><i>Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un nuevo Municipio, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. Ese</i></p>	<p>ARTICULO 13.- ...</p> <p>I.- a la IX.- ...</p> <p><i>Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un nuevo Municipio, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. ese</i></p>	<p>ARTICULO 13.- ...</p> <p>De la I.- a la IX.-</p> <p><i>Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un nuevo Municipio, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. Ese</i></p>



PODER LEGISLATIVO

<p><u>Ayuntamiento durará 3 años, por lo menos, y será sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo.</u></p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Ayuntamiento durará mínimo un año y hasta tres años como máximo, pero ninguno de estos plazos, podrá entorpecer la sustitución por aquél que deba ser elegido en los siguientes comicios ordinarios inmediatos, al periodo de creación del Municipio.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Ayuntamiento será designado por un periodo no menor de un año, ni mayor de tres años, y deberá ser sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios, inmediatos a la fecha de creación del nuevo Municipio.</p> <p>...</p> <p>...</p>
---	--	---

Que la Comisión dictaminadora considera acertado aprobar la redacción siguiente: “Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un **nuevo Municipio**, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. **Ese Ayuntamiento será designado por un periodo no menor de un año, ni mayor de tres años, y deberá ser sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios, inmediatos a la fecha de creación del nuevo Municipio.**” ya que considera pertinente y oportuno que se establezca el mínimo y el máximo del periodo que comprenderá el ejercicio del cargo del instituyente, para de esa manera, estar acorde a lo establecido en los artículos 115 fracción I segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 176 numeral 1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que establecen que el periodo del mandato de los Ayuntamientos, no podrá ser superior a tres años, de esa forma le estamos dando congruencia a la norma reformada; así mismo, es acertado precisar que la sustitución del instituyente al electo constitucionalmente, será por aquel Ayuntamiento elegido por la ciudadanía, dentro de unas elecciones representativas que se produzcan del proceso electoral formal o constitucional, inmediato posterior a la fecha de creación del nuevo Municipio, estando así armónicos con lo que disponen los



PODER LEGISLATIVO

*artículos 115 fracción I primera parte del párrafo primero de nuestra Carta Magna, 171 y 174 de la Constitución Política Local, los que estipulan que “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad...” y que “Los municipios ejercerán sus competencias a través de un órgano representativo de elección popular directa y deliberante denominado Ayuntamiento...” recalcando que “La elección de los miembros del Ayuntamiento será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en los términos que disponga la ley electoral respectiva...”; lo que nos confirma lo referente a la diferencia entre un ayuntamiento instituyente que se requiere para organizar y dar orden administrativo al nuevo Ente y el instituido que se elige democráticamente para ejercer la dirección, la administración y el control del Municipio; por ello, la voluntad del congreso constituyente en relación al órgano de gobierno de los municipios, es que se realice de forma democrática y que sea su misma ciudadanía la que lo elija; y por último, corregir el error de dedo al inicio del párrafo donde dice: “...de un **nuevo** Municipio,...”, para que diga: “...de un **nuevo** Municipio,...”*

Que en sesiones de fecha 24 de noviembre del 2021, el Dictamen en desahogo recibió primera y dispensa de la segunda lectura, por lo que en términos de lo establecido en los artículos 262, 264 y 265 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, la Presidencia de la Mesa Directiva, habiendo sido expuestos los motivos y el contenido del Dictamen, al no existir votos particulares en el mismo y no habiéndose registrado diputados en contra en la discusión, se preguntó a la Plenaria si existían reserva de artículos, y no habiéndose registrado reserva de artículos, se sometió el dictamen en lo general y en lo particular, aprobándose el dictamen por mayoría de votos.

Que aprobado en lo general y en lo particular el Dictamen, la Presidencia de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado realizó la Declaratoria siguiente: *“Esta Presidencia en términos de nuestra Ley Orgánica, tiene por aprobado el Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Emítase el Decreto correspondiente y remítase a las Autoridades competentes para los efectos legales conducentes”*.



PODER LEGISLATIVO

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 61 fracción I de la Constitución Política Local, 227 y 287 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, este Honorable Congreso decreta y expide el siguiente:

DECRETO NÚMERO 10 POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

ARTICULO 13.- ...

De la I.- a la IX.-

Derivado de lo anterior, cuando el Poder Legislativo resuelva de manera favorable la creación de un nuevo Municipio, deberá ser votado ante el Pleno por lo menos con las dos terceras partes de sus miembros, asimismo en caso de ser aprobado se designará un Ayuntamiento Instituyente de entre los vecinos, cuidando que éstos no hayan fungido como directivos de partidos políticos, desempeñado cargos de elección popular, ni sean miembros del comité gestor vigente. Ese Ayuntamiento será designado por un periodo no menor de un año, ni mayor de tres años, y deberá ser sustituido por aquél que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios, inmediatos a la fecha de creación del nuevo Municipio.

...

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.



PODER LEGISLATIVO

SEGUNDO.- Publíquese el presente Decreto para su conocimiento general y difusión, en el Portal Web del Congreso del Estado y en sus redes sociales de internet.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los veinticuatro días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno.

DIPUTADA PRESIDENTA

FLOR AÑORVE OCAMPO

DIPUTADO SECRETARIO

JOAQUÍN BADILLO ESCAMILLA

DIPUTADO SECRETARIO

ESTEBAN ALBARRÁN MENDOZA

(HOJA DE FIRMAS DEL DECRETO NÚMERO 10 POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO.)