

**C. DIPUTADO ALEJANDRO CARABIAS ICAZA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXIV LEGISLATURA
AL H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO.
PRESENTE.**

El suscrito **Diputado Pánfilo Sánchez Almazán**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA de la Sexagésima Cuarta Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 65 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 23 fracción I, 229, 231, 232 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, someto a la consideración de esta Soberanía Popular la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La organización territorial del Estado constituye una de las expresiones fundamentales del régimen constitucional municipal. En Guerrero, la creación de nuevos municipios corresponde al Congreso del Estado y se encuentra sujeta a una serie de requisitos encaminados a garantizar la viabilidad demográfica, territorial, política, social y económica de la nueva municipalidad.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero establece actualmente, en su artículo 13, los requisitos que deben satisfacerse para la creación de nuevos municipios. En particular, la fracción V dispone:

“V.- El Comité Gestor deberá presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados.”

La disposición forma parte de un procedimiento general de creación municipal que contempla, entre otros elementos, el acta de asamblea general mediante la cual se integra el Comité Gestor; las actas de adhesión de las localidades; el censo poblacional; la continuidad territorial; la anuencia de las asambleas de ejidatarios o comuneros; las características de la cabecera municipal y la acreditación de determinados servicios públicos.

Sin embargo, el marco constitucional mexicano experimentó una transformación sustantiva a partir del **Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024**, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

Esta reforma modificó el parámetro constitucional desde el cual deben interpretarse y aplicarse las disposiciones locales relativas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por ello, resulta necesario revisar aquellos requisitos legales que, aun cuando fueron concebidos bajo una lógica administrativa general, pueden producir actualmente efectos incompatibles con el nuevo reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Uno de esos requisitos es precisamente la exigencia de una **Acta de Anuencia del Cabildo del municipio o municipios afectados** cuando la solicitud de creación de una nueva municipalidad sea promovida por pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

La presente iniciativa tiene como propósito corregir esa situación, sin eliminar los controles constitucionales y legales que corresponden al

Poder Legislativo para determinar la procedencia de una nueva municipalidad.

La transformación constitucional del artículo 2º de la Constitución Federal. El 30 de septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. La trascendencia de esta reforma no se limita al reconocimiento formal de derechos culturales o sociales. Su alcance es estructural.

El nuevo paradigma constitucional reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como **sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio**, y reconoce asimismo ese carácter a los pueblos y comunidades afromexicanas. El propio Acuerdo de actualización del Catálogo Nacional del INPI reproduce expresamente este nuevo contenido constitucional.

De igual manera, la reforma constitucional reconoce que las comunidades indígenas forman unidades sociales, económicas y culturales asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos, considerando para su reconocimiento, entre otros elementos, los criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción.

En el caso de los pueblos y comunidades afromexicanas, la Constitución reconoce igualmente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas y su carácter de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta transformación constitucional exige que las entidades federativas revisen sus ordenamientos internos para eliminar obstáculos normativos que desconozcan o condicionen indebidamente el ejercicio de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución Federal.

La libre determinación y autonomía como parámetros de actuación estatal. El reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades

indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público tiene una consecuencia fundamental: el Estado ya no puede relacionarse con ellos exclusivamente desde una perspectiva de tutela administrativa. La relación constitucional debe construirse bajo los principios de **libre determinación, autonomía, participación, pluralismo jurídico, igualdad sustantiva y respeto a sus instituciones representativas.**

El propio Catálogo Nacional del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas señala que su actualización tiene efectos **declarativos y no constitutivos**, debido a que corresponde a los propios pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas definir su condición política y su carácter jurídico en ejercicio de su libre determinación y autonomía. Este aspecto es particularmente relevante para la presente iniciativa.

Si el orden constitucional reconoce a los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público y titulares de autonomía, no resulta jurídicamente adecuado que una decisión política propia de sus integrantes pueda quedar condicionada, en su etapa inicial, a la voluntad discrecional de una autoridad municipal distinta.

No se propone que los pueblos o comunidades puedan crear unilateralmente un municipio. La creación de un municipio continúa siendo una atribución constitucional del Poder Legislativo estatal, sujeta a los requisitos establecidos por el orden jurídico.

Lo que se propone es algo distinto y mucho más preciso:

que un Ayuntamiento perteneciente al municipio del que pretenden segregarse determinadas localidades no tenga, mediante la simple negativa a emitir un Acta de Anuencia, la posibilidad de impedir materialmente que una solicitud legítima sea conocida, analizada y resuelta por el Congreso del Estado.

La anuencia del Cabildo como barrera de acceso al procedimiento legislativo. El requisito previsto en la fracción V del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero adquiere una dimensión problemática cuando se aplica a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que buscan constituir una nueva



municipalidad. La razón es sencilla. El Cabildo del municipio afectado no es la autoridad constitucionalmente facultada para decidir la creación de un nuevo municipio.

El propio artículo 12 de la Ley Orgánica establece que es el **Congreso del Estado** quien puede crear nuevos municipios dentro de los existentes, modificar sus límites, suprimirlos o fusionarlos, con base en criterios técnicos y previa satisfacción de los requisitos legales.

Por tanto, la anuencia del Cabildo no puede convertirse, materialmente, en una condición que determine si el Congreso puede o no conocer de una solicitud. De mantenerse la disposición sin una excepción específica, puede generarse una situación en la que el órgano municipal afectado tenga, de facto, capacidad para impedir la continuación del procedimiento. Esto puede traducirse en un **poder de veto fáctico**.

Tal efecto resulta particularmente delicado cuando las personas solicitantes pertenecen a pueblos o comunidades indígenas o afromexicanas, pues el requisito puede operar como una forma de subordinación de su voluntad colectiva a la decisión de una autoridad municipal que representa una estructura política distinta.

En otras palabras, una autoridad constituida bajo el régimen municipal ordinario no debe convertirse en la instancia que determine si una colectividad indígena o afromexicana puede siquiera acceder al procedimiento legislativo para plantear una nueva organización territorial.

La decisión definitiva debe permanecer en manos del Congreso del Estado, quien deberá valorar la totalidad de los requisitos constitucionales y legales aplicables.

El modelo constitucional contemporáneo de derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos exige superar las concepciones históricas de tutela que consideraban a estas colectividades como sujetos pasivos de políticas públicas.



La reforma constitucional de 2024 parte de una premisa diferente: los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas son **sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio**.

En consecuencia, el Estado debe generar condiciones para que puedan ejercer efectivamente sus derechos colectivos. La eliminación de la anuencia del Cabildo como requisito exigible en estos casos no constituye un privilegio ni una excepción arbitraria.

Constituye una **medida de armonización legislativa** dirigida a eliminar una barrera institucional que puede afectar de manera desproporcionada a sujetos colectivos que históricamente han enfrentado condiciones de desigualdad estructural. La reforma tampoco elimina la participación de los municipios involucrados. Los Ayuntamientos podrán ser escuchados, aportar información, formular observaciones y hacer valer las consideraciones territoriales, financieras, administrativas o de prestación de servicios públicos que estimen pertinentes dentro del procedimiento legislativo.

Lo que se elimina es la naturaleza condicionante de su anuencia. Así, se sustituye una lógica de **autorización previa** por una lógica de **participación institucional dentro de un procedimiento cuya decisión corresponde al Congreso**.

El **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes** establece como eje la obligación de los Estados de respetar las instituciones, valores, prácticas sociales y culturales de los pueblos indígenas y de adoptar medidas que permitan garantizar efectivamente sus derechos.

El Catálogo Nacional actualizado por el INPI reconoce expresamente como fundamento jurídico de su actuación, entre otros instrumentos, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación

y, en virtud de ese derecho, a determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** reconoce igualmente el derecho a la libre determinación y a la autonomía, en el marco de los sistemas constitucionales de los Estados. Estos instrumentos no significan que los pueblos puedan desconocer las competencias constitucionales del Estado. Significan que las decisiones estatales que incidan directamente en su organización, territorio, instituciones y derechos colectivos deben ser compatibles con su condición de sujetos colectivos y con el principio de libre determinación.

Por ello, la legislación local debe interpretarse y reformarse de manera que permita una relación horizontal, institucional y respetuosa entre los pueblos y comunidades y los órganos del Estado.

La reforma que se propone también encuentra sustento en la realidad social y cultural de Guerrero. El **Acuerdo por el que se actualiza el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2025, reporta la existencia de **1,564 comunidades indígenas, afromexicanas y pluriculturales en el Estado de Guerrero**.

El propio Catálogo identifica a los pueblos **Mixtecos (Ñuu Savi/Na Savi), Nahuas y Me'phaa**, con una importante presencia comunitaria en el territorio estatal. Asimismo, el instrumento nacional reconoce que existen comunidades conformadas por personas y familias pertenecientes a más de un pueblo indígena o afromexicano, asentadas en un mismo territorio y con autoridades nombradas mediante sus sistemas normativos.

Estos datos demuestran que la cuestión no es meramente hipotética. Guerrero es una entidad cuya realidad territorial está profundamente vinculada con la presencia histórica, cultural, social y política de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Por ello, la legislación municipal debe ser capaz de responder a esa pluralidad.

La modificación propuesta responde a una obligación constitucional de armonización legislativa. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio pro persona, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y el principio de interpretación conforme. A ello se suma el artículo 2º constitucional, que establece el nuevo régimen jurídico de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal establece la supremacía constitucional y la obligación de que las normas locales sean compatibles con la Constitución y los tratados internacionales.

En consecuencia, cuando una disposición secundaria pueda generar una restricción que no resulte compatible con el nuevo estatuto constitucional de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, corresponde al legislador local realizar la adecuación normativa necesaria.

La reforma respeta las competencias del Congreso del Estado. Debe subrayarse que la iniciativa **no pretende reconocer un derecho automático a la municipalización**. El Congreso del Estado conserva plenamente su facultad constitucional y legal para determinar, mediante el procedimiento correspondiente, si resulta procedente la creación de un nuevo municipio.

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Municipio Libre establece que corresponde al Congreso crear nuevos municipios y que para ello deben observarse criterios técnicos de carácter demográfico, político, social y económico, además de cumplir los requisitos establecidos por la propia Ley. Incluso el artículo 13 establece diversos requisitos que permanecerán vigentes, incluyendo la integración del Comité Gestor, las actas de adhesión, los elementos censales y territoriales, la situación demográfica del municipio o municipios afectados, las anuencias agrarias, las condiciones de la cabecera municipal, los servicios públicos y demás exigencias legales.

La modificación consiste en adicionar un segundo párrafo a la fracción V del artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. La fracción V conservará su redacción actual como regla general: "V.- El Comité Gestor deberá presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados."

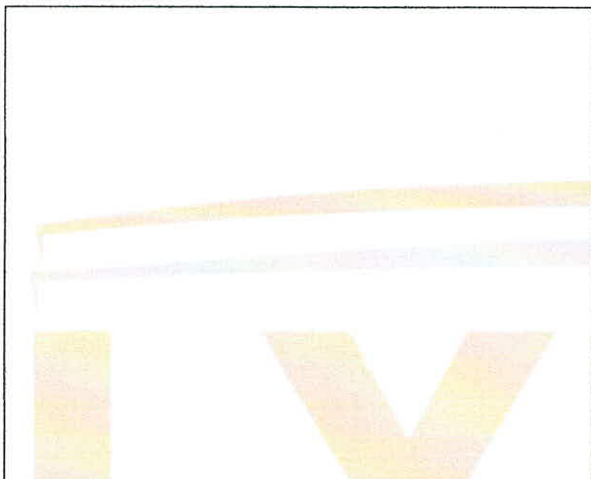
Inmediatamente después se incorporará una excepción expresa para los casos en que la solicitud sea promovida por pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

La propuesta establece que, en estos casos, **no será exigible la presentación del Acta de Anuencia del Cabildo**, sin que ello implique la dispensa de los demás requisitos establecidos en la Ley. Esta técnica legislativa permite conservar intacta la regla general y establecer una excepción materialmente delimitada, evitando interpretaciones extensivas.

CUADRO COMPARATIVO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 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:	Artículo 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:
V.- El Comité Gestor deberá presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados.	V.- El Comité Gestor deberá presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados.
<i>Sin disposición correlativa</i>	Tratándose de solicitudes promovidas por pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para la creación de un nuevo municipio, no será exigible la presentación del



	Acta de Anuencia del Cabildo del municipio o municipios afectados. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de cumplir los demás requisitos establecidos en esta Ley y de las facultades que correspondan al Congreso del Estado para determinar la procedencia de la creación del nuevo municipio.
---	--

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de la Sexagésima Cuarta Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con base en las atribuciones que me confieren los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 23 fracción I, 229, 230 y 231, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, número 231, la siguiente Iniciativa de

DECRETO NÚMERO _____ POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO, para quedar como sigue

Artículo 13...

I. a IV. ...

V.- El Comité Gestor deberá presentar Acta de Anuencia actualizada del Cabildo del municipio o municipios afectados.

Tratándose de solicitudes promovidas por pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para la creación de un nuevo municipio, no será exigible la presentación del Acta de Anuencia del Cabildo del municipio o municipios afectados. Lo anterior, sin perjuicio de



la obligación de cumplir los demás requisitos establecidos en esta Ley y de las facultades que correspondan al Congreso del Estado para determinar la procedencia de la creación del nuevo municipio.

VI. a IX. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto.

TERCERO. Las solicitudes de creación de nuevos municipios promovidas por pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto podrán continuar su procedimiento sin que les sea exigible la presentación del Acta de Anuencia del Cabildo del municipio o municipios afectados, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la legislación aplicable.

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a 01 de septiembre de 2026.

ATENTAMENTE

LXIV
LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL ESTADO DE
GUERRERO
PODER LEGISLATIVO
DIP. PÁNFILO SÁNCHEZ ALMAZÁN
SÁNCHEZ ALMAZÁN