

## **TERRITORIO Y CONFLICTO: CASO MUNICIPIOS PUEBLA-SAN ANDRÉS CHOLULA\***

TERRITORIAL CONFLICT: A CASE OF THE MUNICIPAL  
DIFFERENCES BETWEEN PUEBLA AND SAN ANDRES  
CHOLULA

Patricia Fabiola Coutiño Osorio\*\*

---

\* Artículo de investigación postulado el 23/08/2022 y aceptado para publicación el 28/11/2023

\*\* Profesora Investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
*patricia.coutino@correo.buap.mx*, <https://orcid.org/0000-0001-6357-6953>



## RESUMEN

Los cambios en la delimitación geográfica pueden suscitar conflictos que resultan del interés por controlar recursos; favorecer resultados electorales, o garantizar el empoderamiento económico de algún territorio. La hipótesis de este trabajo es que la irresolución del conflicto por la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula obedece a razones históricas y a la interpretación ambigua de la ley. El objetivo es presentar la revisión histórica, focalizada en la dimensión jurídica, como metodología recurrimos al análisis institucional, basándonos en el marco regulatorio y resoluciones de los órganos jurisdiccionales, cuyas decisiones motivaron esta controversia profundizada con los años. Los resultados enfatizan la importancia que la historia tiene para explicar la existencia del conflicto, así como la falta de solución definitiva por las medidas tomadas por los órganos jurisdiccionales.

## PALABRAS CLAVES

Reserva territorial, conflicto, municipios, análisis histórico y jurídico.

## SUMARIO

Introducción.  
Acercamiento teórico a la relación poder-territorio-dominio.  
Cambios territoriales en la región poblana (siglos XVI al XX).  
Territorio y disputa por el poder político y económico en el siglo XX.  
Conflicto entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula.  
Controversia Puebla-San Andrés Cholula.  
Conclusiones.  
Referencias.

## ABSTRACT

*Changes in the geographical delimitation can create conflicts as a result of interest to control resources; In order to favor electoral results, or guarantee the economic empowerment of the municipalities over land delimitations. The hypothesis of this research paper is that the unsolved conflict over the Atlixcáyotl-Quetzalcóatl territorial reserve between the municipalities of Puebla and San Andrés Cholula is due not only to historical reasons but to ambiguous interpretations of the existing delimitation of territorial laws. The objective is to present the historical background review, focused mainly on the legal dimension. The methodology used will be the institutional analysis based on the regulatory framework and resolutions of the existing jurisdictional bodies. The different decisions taken by the municipalities deepened the territorial land controversy over the years. The results pinpoint the importance of the historical background on the creation the conflict, as well as the lack of a definitive solution due to the measures taken by the jurisdictional bodies of each municipality.*

## KEYWORDS

*Territorial reserve, conflict, municipalities, historical and legal analysis.*

## Introducción

El territorio ha sido motivo de disputa a lo largo de la historia. Al igual que el conflicto, ha sido abordado por diferentes disciplinas al reconocerse como un concepto en construcción, pues depende del contexto histórico, económico y político. En este trabajo partimos del enfoque de Sack<sup>1</sup> y Haesbaert<sup>2</sup> quienes distinguen la dimensión política del territorio para explicar el poder y control de procesos sociales mediante el dominio del espacio como estrategia para afectar, influir y controlar personas, fenómenos y relaciones que acontecen dentro del mismo. En la ciencia política hay amplia producción de estudios geopolíticos centrados en las regiones que explican cuestiones como el protagonismo de los actores, la cooperación y la lucha por el control de los recursos<sup>3</sup>. El campo sociológico aborda las disputas por el territorio en su relación con los movimientos sociales, relaciones de dominación y los espacios simbólicos de poder<sup>4</sup>. Una de sus vertientes estudia las consecuencias del conflicto, como determinantes del avance social, por lo que no se considera negativo<sup>5</sup>.

Coser, se centró en las funciones sociales del conflicto; sus efectos en el cambio del sistema y los cambios al interior del sistema, al ser motivado por nuevos grupos, la lucha por la dominación, los valores, control de la riqueza<sup>6</sup>, aunque también puede pretender eliminar contrincantes o contrarrestar su fuerza.

También se estudian las consecuencias económicas producidas por los conflictos en el territorio en donde se desarrollan. Además, existe una extensa gama de investigaciones relativas a los efectos jurídicos de los conflictos, al carácter que asume el derecho al prevenirlos y resolverlos, y a los nuevos conflictos que resultan de la misma aplicación del derecho<sup>7</sup>, de ahí la importancia de los criterios que determinan su resolución, una de cuyas perspectivas prioriza el análisis desde el constitucionalismo global<sup>8</sup>.

Se trata de un tema ampliamente debatido en la academia, entre los actores sociales y políticos, de ahí la pertinencia de su análisis, donde también resaltan las pugnas entre municipios prolongadas en el tiempo. Las causas de un conflicto territorial son diversas. Se ha recurrido a la guerra para ampliar la posesión terrestre o marina; extender o defender el territorio; se pretende controlar recursos del lugar en pugna o hay interés en el desarrollo comercial.

1 Sack, Robert, *La territorialidad humana. Su teoría y la historia*. Cambridge University Press, (Versión digital,) 2009, pp. 5-27. [Consulta: 29 de diciembre de 2023]. Disponible en: [https://www.humanas.unal.edu.co/estepa/files/9713/3050/6990/Sack\\_territorialidad.pdf](https://www.humanas.unal.edu.co/estepa/files/9713/3050/6990/Sack_territorialidad.pdf)

2 Haesbaert, Rogério, "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad", *Cultura y representaciones sociales*, año 8, núm. 15, 2013, pp. 9-42. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf>

3 Alonso-Velasco, Ignacio, "La teoría del conflicto aplicada a los procesos territoriales: el caso de estudio de la Península de Yucatán, México". *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, Vol. 22, núm. 2, 2020, pp. 21-41. [Consulta: 27 de diciembre de 2022]. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/401/40165706002/html/>

4 Prunier, Delphine, "Conflictos territoriales y territorios de los conflictos: ¿Cómo interactúan los movimientos sociales con el espacio?", *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, vol.12, núm. 1, 2021, pp. 77-98. [Consulta: 4 de enero de 2023]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5209/geop.68992>

5 Dahrendorf, Ralf, *El conflicto social moderno*, Madrid, Mondadori, 1993, p. 11.

6 Coser, Lewis, *Nuevos aportes de la teoría del conflicto social*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1970, pp. 29-32.

7 Entelman, Remo, *Teoría de conflictos*, Barcelona, editorial Gedisa, 2005, pp.61-62.

8 Alonso García, Ma. Nieves y Álvarez Robles, Tamara, "La resolución de los conflictos territoriales: reflexiones desde un constitucionalismo global. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 17, 2017, pp. 63-78. [Consulta: 30 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10409>

Las transformaciones territoriales surgieron de la conformación o destrucción de imperios, monarquías o empresas de conquista para imponer credos religiosos. Los siglos XIX y XX testimoniaron procesos emancipadores de naciones que definieron sus territorios. En México, lograda la independencia (1810-1821), hubo importantes transformaciones geográficas; la nueva nación emergía de una monarquía cuyo poder se extendía desde la península ibérica que había creado virreinos en los lugares conquistados.

Durante el decimonónico la nación independiente optó por diferentes modelos de organización política debido a las ideas abanderadas por grupos políticos identificados principalmente como conservadores, moderados y liberales. Después de estos ensayos se consolidó el Estado mexicano (último tercio siglo XIX) y los límites entre las partes de la federación. En los siglos XX y XXI diversas razones determinaron la adecuación geográfica, lo que propició diferencias entre municipios. El objetivo, desde un enfoque histórico-jurídico, es explicar el conflicto entre los municipios estudiados; así, la primera parte presenta la aproximación a los enfoques vinculados a nuestro objeto de estudio; la segunda refiere a la división territorial desde la antigüedad hasta el siglo XX enfatizando los cambios en Cholula; en la tercera se analiza el conflicto territorial entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula en que se entremezcla la ambigüedad jurídica y los intereses económicos y políticos en la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl. Como corolario, presentamos las conclusiones del análisis.

### **Acercamiento teórico a la relación poder-territorio-dominio**

El territorio como espacio que aporta conocimiento para comprender y explicar las relaciones sociales, políticas, jurídicas, económicas y culturales, ha dado lugar a diversos estudios y perspectivas teóricas al trascender de la geografía clásica a la sociología, economía, antropología, derecho y otras disciplinas que han posibilitado el enriquecimiento del debate.

Desde una perspectiva materialista el espacio físico, base material de una sociedad; se define como espacio relacional con estructura compleja que forma parte de la sociedad y no se separa de ella; una perspectiva más idealista considera al territorio desde su dimensión simbólica<sup>9</sup>. Para este estudio, entendemos el territorio desde su dimensión política, vinculado al poder y control de los procesos sociales mediante el dominio del espacio, pues el control propicia acceso o restricción de algún flujo, el espacio se transforma en territorio y los territorios requieren esfuerzo para establecerse y mantenerse, es ahí donde la territorialidad se convierte en estrategia para afectar, influir y controlar personas, fenómenos y relaciones, al delimitar y reafirmar el control sobre un área geográfica (territorio)<sup>10</sup>.

El territorio se asume como dimensión espacial al centrarse en las relaciones de poder<sup>11</sup>. Harvey connota la importancia del vínculo poder-territorio y destaca el tipo de prácticas y relaciones de poder resultantes de la producción social del espacio<sup>12</sup>. Investigaciones antropológicas enfatizan la forma en que las relaciones de poder adquieren dimensiones territoriales que conllevan las dinámicas de apropiación y la defensa del territorio en casos específicos<sup>13</sup>.

9 Haesbaert, Rogério, "Del mito... op cit.

10 Sack, Robert, La territorialidad... op cit.

11 Haesbaert, Rogério, "Del mito... op cit.

12 Harvey, David, La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998, pp. 31-32.

13 Schiaffini, Hernán Horacio, "Las relaciones de poder y sus expresiones territoriales: Signos de lucha en la Patagonia mapuche actual", Revista Cuicuilco, vol.21, n.59, 2014, pp.145-170. [Consulta: 29 de mayo de 2022] Disponible en: <http://>

También se estudia como espacio en donde se suscita el conflicto, lo cual puede ser resultado de procesos de exclusión. La actividad en el espacio se desarrolla a distintos ritmos y coincide en los lugares, lo que deriva en la apropiación del territorio y territorialidad propiciando una geopolítica en la que se manifiesta el conflicto, la tensión, la fragmentación y la desigualdad<sup>14</sup>.

El concepto de territorialidad, dominio e interculturalidad también resulta del proceso globalizador que incide en los procesos de exclusión, lo cual se expresa en los niveles económico, sociopolítico y cultural<sup>15</sup>. De esta forma, enfatiza las luchas que emprenden los pueblos indígenas en buena parte de los países latinoamericanos<sup>16</sup>. Desde un enfoque crítico especialistas se centran en la relación poder-territorio para explicar la manera en que la dominación incide en el desarrollo<sup>17</sup>.

Al ubicarnos localmente es importante reseñar la configuración antigua del espacio geográfico para comprender las fases del dominio, transformaciones y/o conflictos suscitados en los siguientes siglos que persisten hasta hoy, como en el caso de los municipios San Andrés Cholula y Puebla.

La región poblana en la antigüedad tuvo nueve fases de desarrollo<sup>18</sup>, en sus últimos períodos se instalaron culturas prehispánicas que formaban Señoríos con jurisdicción en las poblaciones. La cultura cholulteca<sup>19</sup>, al llegar los españoles, era el centro más importante y tenía gran influencia de los teotihuacanos.

Tepexi, Acatlán y Chiautla eran Señoríos Mixtecos que tributaban a Moctezuma Ilhuicamina; la parte central del Estado era ocupada por la cultura tolteca. Los Señoríos precoloniales utilizaban documentos que legitimaban la posesión de la tierra: manuscritos pintados a mano que determinaban los linderos entre los diferentes grupos. Estos mapas describían la situación legal de las divisiones territoriales y acompañaban los textos de las Relaciones Geográficas para responder a las encuestas elaboradas por Felipe II<sup>20</sup>.

Los conflictos territoriales eran comunes entre cholultecas y chichimecas. Hacia 1325, el gran sacerdote de Cholollan pidió auxilio a los de Culhuacán para combatir a los chichimecas, adueñados de la ciudad Sagrada, el enfrentamiento por el dominio territorial fue en Ayoztzingo y Cuetlax Cohuapan, donde hoy se ubica la ciudad de Puebla, con el apoyo se liberó a la ciudad de Quetzalcóatl, esto ejemplifica uno de los conflictos territoriales de Cholula en la época precolonial.

[www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16592014000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592014000100007&lng=es&nrm=iso)

14 González, Alejandro, Nuevas percepciones del territorio, espacio social y el tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI", VI Jornadas de jóvenes investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.

15 Toledo Olivares, Ximena y Romero Toledo Hugo, "Exclusión socioterritorial", Geograficando: Revista de Estudios Geográficos, vol. 2, núm., 2, 2006, pp. 13-26. [Consulta: 29 de diciembre de 2023] Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr350>

16 Herrera Montero, Luis A., Herrera Montero, Lucía, "Territorio y territorialidad: teorías en confluencia y refutación", Universitas, Revista de Ciencias Sociales, Ecuador, núm. 32, 2020, pp. 99-120.

17 Manzanal, Mabel, "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y el territorio", Revista Realidad Económica, Argentina, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, número 283, 1 de abril al 15 de mayo de 2014, pp. 17-48.

18 Commons, Aurea, Geohistoria de las Divisiones Territoriales del Estado de Puebla 1519-1970, México, UNAM, 1971, pp. 8-9.

19 Cholula o Cholollan fue una ciudad-centro religioso, ahí estaba el Teocalli de Quetzalcóatl al que acudían multitud de feligreses, ciudad teocrática por excelencia. Tenía unos 30,000 habitantes, numerosos teocallis; sus pobladores eran labriegos, mercaderes, hilanderos, tejedores y fabricantes de loza, véase Puebla en cifras, México, Secretaría de Economía Nacional, 1994, p. 20.

20 Yoneda, Keiko, Los mapas de Cuauhtinchan y la historia cartográfica prehispánica, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Al norte de Puebla había asentamientos de totonacas, mazatecos y otomíes, amplio conjunto de Señoríos, producto de las culturas ubicadas en esta región. Parte del territorio estaba dominado por las culturas Azteca y Tlaxcalteca, cuyas divisiones territoriales respondían a *calpullis*<sup>21</sup>, institución que establecía la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado por un conjunto de personas asentadas, regidas por el mismo culto, cuya característica era el trabajo común, aspecto no explicado por Sahagún, *en relación con la forma en que los indígenas y campesinos aluden a sus demarcaciones político-administrativas, tal como ocurre hasta en la actualidad, pues llaman municipio o distrito a la cabecera de estas delimitaciones (...)*<sup>22</sup>.

Este tipo de configuración geopolítica sorprendió a los españoles, quienes observaron el dominio de los mexicas sobre una amplia extensión. La organización política-territorial de los indígenas fue comparada con la forma de gobierno del Imperio Romano<sup>23</sup>. Los españoles instauraron su dominio en lo que hoy es Puebla, tomaron como base las cabeceras de los antiguos Señoríos como Cholula, Tepeaca y Huejotzingo, entre otros, (hoy distritos de Puebla y al mismo tiempo cabeceras municipales), *refundados* por los conquistadores.

Cholula, era centro ceremonial del Anáhuac y paso a la ciudad de los palacios. Antes de la toma de Tenochtitlán llegó Cortés. En octubre de 1519, tropas españolas, apoyadas por tlaxcaltecas asesinaron a más de 3000 cholultecas, según historiadores, como mecanismo preventivo asesinaron autoridades, entre ellos sacerdotes y tlaminimes, poseedores de los conocimientos del Tollan<sup>24</sup>.

Puebla<sup>25</sup> surgió del plan diseñado por la Segunda Real Audiencia de la Nueva España, como “Ensayo de República Política”<sup>26</sup>. Al construirse las “nuevas” ciudades se reconocieron las divisiones originales. Se siguieron diferenciando en el mapa colonial, con el carácter de provincias, los Reinos de México, Michoacán y Tlaxcala, consagrándose en la geografía colonial los límites territoriales previos a la conquista<sup>27</sup>, dato importante para entender las continuidades y transformaciones que atañen a la geografía electoral actual.

El 27 de octubre de 1537 San Pedro Cholula fue reconocida cabecera de República de Indios y San Andrés como cabecera independiente, desde entonces ambas supeditadas a la ciudad de Puebla<sup>28</sup>. Algunos estudios abordan el carácter dual de la ciudad de Cholula configurado con una importante presencia de grupos olmeca-xicalancas y tolteca chichimecas asentados en el territorio a la llegada de los españoles<sup>29</sup>.

21 El *calpulli* equivalía a lugar habitado por un linaje o grupo de familias emparentadas por lazos consanguíneos. Aguirre Beltrán señala que ha sido erróneo interpretar a través de formas de gobierno occidentales la verdadera forma de gobierno indígena, pues los funcionarios del *calpulli* eran electos y sus cargos, vitalicios; sin embargo, podían ser depuestos a voluntad del Consejo (gobierno del *calpulli* en que recaía la autoridad suprema) integrado con ancianos o jefes de familia de mayor sabiduría, véase Aguirre Beltrán, Gonzalo, Formas de Gobierno Indígena, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

22 Barbosa Cano, Manlio, De la Triple Alianza a la Revolución, México, BUAP, 2011, p. 157.

23 Commons, Op. Cit., p. 11-12.

24 Cholula era el Tollan en donde se realizaba el culto y cultivaban los valores filosóficos en torno a la figura de Quetzalcóatl, centro religioso donde también se ubicaba el Calmécac, lugar de preparación de los gobernantes de los Señoríos, herederos de la sabiduría de la Toltecáyotl, véase Marín, Guillermo, La matanza de Cholula. La verdad oculta, Oaxaca, mayo 2017. [Consulta: 5 de junio de 2022]. Disponible en: <http://toltecayotl.org/libros/LA%20MATANZA%20DE%20CHOLULA%20-%20guillermo%20Marin%20Ruiz.pdf>

25 Fundada un 16 de abril de 1531.

26 Castro Morales, Efraín, Noticia Histórica de Puebla de los Ángeles, Puebla, México, Comisión Organizadora de los Festejos y Eventos Conmemorativos del 450 Aniversario de la Fundación de Puebla, 1981.

27 O’ Gorman, Edmundo, Historia de las divisiones territoriales en México, sexta edición, México, Porrúa, 1985.

28 Bonfil Batalla, Guillermo, Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial, México, BUAP, 1988.

29 Gámez Espinosa, Alejandra, “La ciudad dual de Cholula. Frontera e identidades étnicas en conflicto”. Revista Tefros, Vol. 15, N° 2, julio-diciembre, 2017, pp. 89-117.

Vista la relación poder-territorio-dominio se describirán las demarcaciones territoriales en diferentes etapas para precisar las transformaciones.

### Cambios territoriales en la región poblana (siglos XVI al XX)

Durante los primeros años de conquista los españoles utilizaron las jurisdicciones precoloniales, salvo ciertas excepciones<sup>30</sup>, después crearon jurisdicciones religiosas, impulsadas desde 1524, primero con los franciscanos, luego los agustinos y después los dominicos, órdenes religiosas que jugaron un papel importante en la división territorial poblana y favorecieron el desarrollo económico, la urbanización, la arquitectura, etc., enmarcadas en el proceso evangelizador.

En Tepeaca, Cortés fundó la villa *Segura de la Frontera*, estableció un cabildo; continuó con la instalación de ayuntamientos en Huaquechula e Izúcar. Así comenzó el desarrollo de la época colonial con la ocupación de territorios por los españoles, nombramiento de autoridades y el señalamiento de jurisdicciones<sup>31</sup>; O' Gorman explica las divisiones en la fase colonial, como se ve en la siguiente tabla:

**Cuadro 1. División territorial en la época de la colonia: siglo XVI**

<b>Eclesiástica</b>	<b>Administrativa-Judicial</b>
Eclesiástica: divisiones territoriales sujetas a jurisdicción eclesiástica <sup>32</sup>	Distritos Jurisdiccionales de las Audiencias.
Provincias de evangelización: regiones encomendadas a órdenes religiosas	Gobiernos <sup>33</sup>
Judicial Eclesiástica: surgida del Distrito de los Tribunales del Santo Oficio	Corregimientos <sup>34</sup>
Administrativa	Alcaldías Mayores <sup>35</sup>

Elaboración propia con información de O' Gorman.

Durante los primeros años de la Nueva España solo existía la Audiencia y Chancillería Real de México, en una sola jurisdicción territorial. Después se crearon las Audiencias y Chancillerías Real de Santiago de Guatemala y Guadalajara de la Galicia. El territorio se dividió en dos partes que incluían Gobiernos, Corregimientos y Alcaldías Mayores. Estas divisiones, posteriormente, tomaron el nombre de provincias.

30 Aparentemente no es el caso de la Villa de Carrión o Villa de Atlixco. Se cree de nueva fundación.

31 Señalamiento que resultaba, en ocasiones, confuso, por ejemplo, en las capitulaciones (contrato que otorgaba al conquistador privilegios sobre un territorio) que al no poder determinar con precisión los límites, generaban frecuentes problemas que debía resolver la Audiencia o el Consejo de Indias.

32 Destaca la importancia que durante siglos tuvieron las parroquias al controlar toda la información de los feligreses, es decir, tenían en sus manos el registro de las personas: nacimientos, matrimonios, defunciones, etc.

33 El gobernador de la Nueva España era el virrey; al frente de las provincias había otros gobernadores.

34 Encabezaban esta jurisdicción los corregidores, quienes realizaban actividades administrativas: hacienda, guerra, justicia y gobierno.

35 Creadas para administrar los distritos o ciudades.

El Señorío de Cholula o *reino Tollan Cholollan* estaba distribuido en cuatro cabeceras alrededor de un centro urbano que configuraban un amplio asentamiento ceremonial en el que se distinguía la clase sacerdotal<sup>36</sup>. La conquista derivó en la destrucción de evidencias documentales, una de las rescatadas es el Códice de Cholula que revela la matanza.

Cuando se trataba de aportar información a la Corona sólo se describían los lugares que, a criterio personal del informante, correspondían al territorio, de ahí las constantes diferencias entre los linderos.

Son ampliamente conocidos los excesos en las administraciones novohispanas. La Corona Española decidió fundar ciudades en los territorios conquistados y crear otras condiciones de vida para los indígenas, impulsar técnicas artesanales y agrícolas, situación que determinó la fundación de Puebla como colonia española<sup>37</sup>. El lugar seleccionado resultaba estratégico debido a la comunicación con Tenochtitlán, Veracruz y Oaxaca.

En carta enviada al Consejo de Indias, Salmerón manifestó su deseo de que el territorio poblano formara parte del Obispado de Tlaxcala para recibir el apoyo de esta jurisdicción y para éxito de la nueva población<sup>38</sup>. Fue insistente, pues afirmaba *se puebla y asegura tierra y se remedian muchos que la han venido a poblar, que por falta de industria andan baldíos e muertos de hambre*<sup>39</sup>.

La Iglesia Católica participó estratégicamente para crear los primeros reinos, provincias y capitanías generales. En Puebla, al igual que en otros contextos, territorio y religión constituían una simbiosis basada en la fundación de conventos, los dos primeros, pertenecientes a la orden franciscana, se crearon en 1524, en Huejotzingo y Tlaxcala. Entre 1540 y 1560 se fundaron los de Tecali, Tecamachalco, Calpan, Tepeaca, Tehuacán, Zacatlán, Cholula<sup>40</sup>, Cuauhtinchán, Quechula, etcétera. Los agustinos fundaron los de Xicotepec, Chietla, Chiautla, Tlapa, Chila, Huatlatlauca y los Dominicos: Izúcar, Huehuetlán, Tepexi, Tepapayeca, Huajuapán y Tezoatlán.

Debido a su excelente ubicación,<sup>41</sup> sus fértiles tierras favorables a la ganadería y agricultura, Puebla<sup>42</sup> llegó a ser la segunda ciudad más importante de la Nueva España. La Silla Episcopal de Tlaxcala fue trasladada a Puebla en 1550 y la ciudad se convertiría en una auténtica metrópoli administrativa y cultural<sup>43</sup>.

36 González, Francisco y Hermosillo, Adams, "El sometimiento del señorío indígena de Cholula ante la Corona española", *Signos Históricos*, núm. 6, julio-diciembre 2001, pp. 95-114.

37 En 1531 los oidores Juan de Salmerón, Francisco de Ceynos, Alfonso de Maldonado y Vasco de Quiroga ordenaron ubicar un territorio para fundar una colonia de españoles, para asentarse definitivamente, *los que, sin ningún oficio y ocupación, vagando por los territorios conquistados, viviendo a expensas de los indios, dificultando con su mal ejemplo, la evangelización*, al respecto véase el trabajo de Castro Morales, Efraín, Op. Cit. s.p.

38 Fray Toribio de Motolinía registró el 16 de abril de 1531, Octavas de la Pascua de las Flores, día de Santo Toribio, como el día que se trazó la ciudad y se dijo la primera misa, considerada tradicionalmente como de la fundación.

39 Castro Morales, Op. Cit.

40 La construcción del convento franciscano de San Gabriel (Cholula) abarcó de 1529 a 1531. En 1994 los exconventos de Huejotzingo, Calpan y Tochmilco, todos construidos en el siglo XVI fueron declarados patrimonio cultural por la UNESCO, véase la página del Instituto Nacional de Antropología e Historia, disponible en: <https://inah.gob.mx/boletines/1405-ex-conventos-de-puebla-y-morelos-cumplen-20-anos-como-patrimonio-mundial>

41 Su lugar de fundación resultó estratégico para los colonizadores y evangelizadores; fue punto crucial en la comunicación con otros territorios. Favoreció el comercio con otras poblaciones.

42 Posterior a su fundación, el Rey le otorga el título de Ciudad de los Ángeles y el Escudo, mediante Real Cédula del 20 de marzo de 1532.

43 Commons Op. Cit. p 16.

Mediante Cédula Real de 1527 Puebla quedó incluida en la jurisdicción de la Audiencia de Tenochtitlán. La Audiencia y el Virreinato crearon como jurisdicciones menores los Corregimientos y Alcaldías, éstas divididas en Repúblicas de Indios, Alcaldías Menores y Pueblos, de los Pueblos surgieron los Barrios. En cuanto a Cholula, el 27 de octubre de 1535 se le otorgó el título de ciudad<sup>44</sup> y con esto cobró especial relevancia.

En el siglo XVII era determinante la división territorial instaurada por la Iglesia Católica<sup>45</sup>. El Obispado de Puebla en 1646 registraba 309,860 habitantes<sup>46</sup>. El territorio estaba vinculado a las Alcaldías Mayores y Corregimientos; además estaba la jurisdicción administrativa judicial, en primer lugar, Cholula. (Ver cuadro 2).

## Cuadro 2. División territorial administrativa-judicial (siglo XVII)

Jurisdicción	Descripción
Cholula	Ciudad importante gobernada por corregidores. Se apreciaba la producción de trigo, maíz, frijol, chile y otros. Producían tejidos de algodón que comerciaban con éxito.
Tehuacán	Alcaldía Mayor de la Audiencia de México en 1646. En 1660 a la villa de Tehuacán por Cédula Real del 16 de marzo, la Reina <sub>47</sub> María Ana le otorga Escudo de Armas. Producían maíz, trigo, cebada, chile, cría y engorda de ganado cabrío.
Atlixco	Alcaldía Mayor de la Audiencia de México en 1646. Descrito como uno de los mejores valles, característico por su fertilidad. Producían trigo, frijol, haba y diversidad de frutas.
Huejotzingo	Corregimiento de la Audiencia de México en 1646. Se producía trigo de muy buena calidad, maíz, frijol, haba, alverjón y otras semillas.
Huauchinango	Alcaldía Mayor de la Audiencia de México en 1646. Producción maíz, frijol, chile y cebada; destacaban en la cría de ganado vacuno.
Izúcar	Alcaldía Mayor de la Audiencia en 1646. Destaca por la producción de caña de azúcar, maíz, frijol, cacahuete, comino, garbanzo y frutas.

44 Mediante Cédula del Rey Felipe II de España, el nombramiento como ciudad fue otorgado por Carlos V, véase Enciclopedia de los municipios [Consulta: 27 de febrero de 2022] Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21140a.html>

45 Al respecto, Lorenzo de Zavala planteaba: *Al hablar del flujo eclesiástico en el país, y de la situación moral de esta clase privilegiada, es imposible dejar de chocar con intereses sostenidos por la superstición y creados por el despotismo*, en Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, Clásicos de la Historia de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

46 Aguirre Beltrán, Gonzalo, La población negra de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 219.

47 El maíz evolucionó precisamente en esta zona. En el museo de Antropología e Historia de Puebla, clasificaron las etapas históricas del maíz, originado en el valle de Tehuacán.

Tepeaca	Alcaldía Mayor de la Audiencia de México en 1646. Producían maíz, alverjón, haba, ropa de algodón, lana y pieles de chivo. El tianguis existe desde entonces y se sigue practicando el trueque.
Tetela de Ocampo	Corregimiento dependiente de la Audiencia de México en 1646; se le conoció como Tetela del Oro por sus minas de oro y plata. Se producía maíz, cebada y frijol. Se aprovechaban también las maderas finas de rosadillo, cedros, cachas y otras.

Elaboración propia con información de Vázquez de Espinosa, Antonio, Washington, Compendio y descripción de las Indias Occidentales, Smithsonian Institute, 1948.

La casa Borbón traía una propuesta distinta para administrar los territorios novohispanos<sup>48</sup>. Incorporaron otro tipo de instituciones contrastantes, incluso, con las de los Austria al crear las *intendencias*<sup>49</sup>, esto reconfiguró el territorio, fortaleció

la centralización en sus niveles: territorial y local, promovió la cultura, el comercio e impulsó el desarrollo económico en la Nueva España, transformaciones que caracterizan a esta etapa como *dotada de personalidad propia*<sup>50</sup>.

La intendencia de Puebla de los Ángeles se conformaba con el actual territorio de la entidad, parte de Tlaxcala<sup>51</sup>, de Hidalgo y Veracruz<sup>52</sup>. Uno de los documentos de esta época es el informe del intendente Flon que describe los territorios, sus habitantes, producción e industria. El territorio poblano tenía salida al Golfo y al Pacífico, Cholula no era considerada partido, pues era reconocida únicamente como ciudad.

El movimiento emancipatorio obligó a la creación de una nueva división territorial en el siguiente siglo que afectó a Puebla. En el decimonónico se le segregó un segmento correspondiente a Tuxpan que desde entonces formaría parte de Veracruz y, otra fracción para crear el estado de Guerrero.

Por otra parte, en la división territorial el municipio, cuyo antecedente es el cabildo español, ocupa un lugar primordial. El control de los municipios estaba en manos de los alcaldes, corregidores y gobernadores designados por el rey. Para Cortés fue determinante crear ayuntamientos para controlar los territorios a partir de 1519, los cuales eran regulados por el derecho español; los regidores, nombrados por el monarca, podían ser propietarios, con cargos a perpetuidad, e interinos o suplentes. La designación de una parte de personas indígenas en los cabildos fue a partir de 1563 para reconstruir los gobiernos autóctonos<sup>53</sup>.

48 Entre 1700 y 1759 se establece la primera etapa del reformismo borbónico, véase Álvarez Santaló, León Carlos y García-Baquero González, Antonio, El reformismo borbónico 1700-1789 en Historia de España, Tomo 7, España, Planeta, 1989.

49 Las intendencias tuvieron origen francés; tenían funciones administrativas en áreas de finanzas, policía, justicia y guerra. 50 Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel, 1750-1808 La época de las reformas borbónicas y del crecimiento económico, México, COLMEX e INAH, 1974.

51 La Cédula ordenada por Carlos IV el 2 de mayo de 1793 separó el territorio de Tlaxcala del de Puebla.

52 División territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995, México, INEGI, 1996.

53Valencia Carmona, Salvador, El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017, pp. 59-61. [Consulta: 15 de diciembre de 2022]. Disponible en <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/elmunicipiomexicano.pdf>

Adoptado el federalismo en México (1824) los municipios quedaron como partes integrantes de las entidades federativas. Fue creado el Distrito Federal, capital del país y sede de los poderes federales, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y capacidad para el desarrollo de sus funciones<sup>54</sup>.

La condición de los distritos es diferente. Se trata de divisiones territoriales o poblaciones por materia, en cuyo ámbito se ejercen ciertas funciones, por ejemplo, en cuestiones de representación, la geografía electoral contempla los distritos electorales, que a su vez se dividen en secciones en donde se registran los electores para sufragar<sup>55</sup>, lo que implica que cualquier cambio afecta los resultados electorales, de ahí que muchas veces propicie inconformidades que detonan en conflictos resueltos en los tribunales. Actualmente el país se divide en 300 distritos electorales uninominales agrupados en cinco circunscripciones. También hay distritos de riego para la distribución del agua; incluso para administrar justicia existen los distritos judiciales en donde se instalan los órganos jurisdiccionales.

Ahora se describen y analizan los cambios que determinaron la nueva demarcación territorial de la entidad, donde ya aparece el partido de Cholula que posteriormente sería transformado en municipalidad.

Lograda la Independencia, los cambios del territorio responden a la implementación del primer federalismo mexicano establecido en la Constitución Política de 1824 que reconoció la autonomía de cada una de las entidades federativas. En el decreto del 22 de marzo de 1824 la entidad poblana tenía 21 partidos: Acatlán, Atlixco, Huauchinango, Huexotzingo, Chiautla, Chicontepepec, Chietla, Cholula, Izúcar, San Juan de los Llanos, Ometepec, Puebla, Tecali, Tetela de Xonotla, Tehuacán, Tepeaca, Tepeji, Teziutlán, Tlapa, Tochimilco y Zacatlán. Un año después se promulgó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1825)<sup>56</sup> y su territorio aumentó a 25 partidos. Al adoptarse el sistema centralista disminuyeron a 21, número conservado durante el siglo XIX. En 1857 se adoptó definitivamente el sistema federal en nuestro país, desde entonces fue incrementando el número de municipalidades en que se dividían los partidos. Cholula tomó el nombre de Cholula Distrito de Rivadavia mediante decreto del XIII Congreso del Estado<sup>57</sup>.

## **Territorio y disputa por el poder político y económico en el siglo XX**

Las transformaciones geográficas en el siglo XX obedecen a la manipulación de la geografía electoral (*gerrymandering*, consistente en adecuar las circunscripciones electorales<sup>58</sup>); o al interés por el control económico de la región, pues los cambios favorecían a algunos distritos o municipios<sup>59</sup>.

Tratándose de la relación poder-territorio de inmediato resaltan las investigaciones relativas a los cacicazgos regionales, como mecanismos determinantes de ese vínculo expresado en

54 Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, disponible en <http://cgsejvicios.df.gob.mx/prontuario/historico/140.htm>

55 Artículo 9 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2022.

56 Debido a la adopción del modelo federal, esta fue la primera Constitución vigente en el Estado.

57 Un 12 de febrero de 1895. Se le nombró así por Bernardino de Rivadavia como acto recíproco, debido a que una de las principales avenidas de la ciudad de Buenos Aires lleva el nombre de Benito Juárez, véase Enciclopedia de los municipios, Op. Cit.

58 Nohlen, Dieter, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

59 La modificación del territorio, al ampliar el ámbito administrativo implicaba incrementar considerablemente los ingresos derivados de las cargas tributarias en un área geográfica o, por el contrario, su disminución.

el control político y económico en distintas áreas geográficas<sup>60</sup>, como el ejercido por Gonzalo N. Santos en San Luis Potosí (1915-1955) o el avilacamachista en Puebla, uno de los más extensos (finales de los años 30 hasta casi los 70's)<sup>61</sup>; otros trabajos determinan la manera en que la dominación favoreció el desarrollo regional, dado el control ejercido sobre el agua y la tierra<sup>62</sup> en un área que abarcaba desde Tepeaca hasta Tehuacán.

En esta etapa se observa, salvo excepciones<sup>63</sup>, el incremento de distritos y municipios (ver cuadro 3).

### Cuadro 3. Cambios territoriales de Puebla en la primera mitad del siglo XX

Legislación	Fecha de expedición	Descripción
Decreto	27/06/1916	Puebla se integraba con 21 distritos y 118 municipalidades: Acatlán, Alatríste, Tecali, Atlixco, Tecamachalco, Chalchicomula, Tehuacán, Chiautla, Tepeaca, Cholula, Tepexi, Huauchinango, Tetela, Huejotzingo, Teziutlán, Matamoros, Tlatlauquitepec, Puebla, Zacapoaxtla, San Juan de los Llanos y Zacatlán.
Ley Orgánica de los Artículos 26, 27 y 103 de la CPELSP	23/10/1918	22 municipios cabeceras de distrito. Se incorpora otro distrito en Puebla.
Ley Orgánica de los artículos 26, 27, 65 y 103 de la CPELSP	15/11/1920	Se integraba con 23 distritos porque se sumó Pahuatlán.
Reforma Constitucional	06/09/1930	Disminuyen a 16, dos en Puebla; Alatríste, Atlixco, Chalchicomula, Chiautla, Cholula, Huauchinango, Izúcar de Matamoros, San Juan de los Llanos, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tlatlauquitepec, Teziutlán y Zacatlán.

60 Uno de los trabajos importantes es el de Bartra, Roger, *Caciquismo y poder político en el México rural, México, Siglo XXI, 1974*. La característica de los caciques es que imponen el poder de manera informal, personalista y arbitraria, también puede consultarse el artículo de Solís Sánchez, Ismael, "El caciquismo en México: la otra cara de la democracia mexicana. El caso del caciquismo urbano en el Estado de México". *Estudios Políticos, México, n.37, 2016, pp.167-192*. [Consulta: 29 de mayo de 2022]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162016000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000100007&lng=es&nrm=iso).

61 Wil G., Pansters, *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista 1937-1987*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

62 El distrito de riego de Valsequillo pertenece a la región hidrológico-administrativa Balsas IV. A diferencia de otras entidades que cuentan hasta con 6 distritos de riego, Puebla solo tiene uno, que favorece a 17,875 personas que aprovechan el agua de la presa Manuel Ávila Camacho, conocida como Valsequillo, véase *Investigación Los distritos de riego y las concesiones de agua*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, junio 2021, LXV legislatura de la Cámara de Diputados y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. [Consulta: 28 de mayo de 2022] Disponible en: [http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/61Distritos\\_riego\\_concesiones\\_agua.pdf](http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/61Distritos_riego_concesiones_agua.pdf)

63 Es el caso de la reforma de 1930.

Reforma Constitucional	16/11/1933	Disminuyen a 11: Puebla, Alatriste, Chalchicomula, Chiautla, Cholula, Huauchinango, San Juan de los Llanos, Tehuacán, Tlatlauquitepec, Teziutlán y Zacatlán.
Reforma Constitucional	17/03/1936	Aumentaron a 12: dos en Puebla; Atlixco, Acatlán, Ciudad Serdán, Huejotzingo, Tecamachalco, Huauchinango, Tepeaca, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla y Zacatlán.
Ley Electoral para el Estado de Puebla	13/10/1949	Aumentan a 16: dos en Puebla; Huauchinango, Huejotzingo, Atlixco, Tepeaca, Izúcar de Matamoros, Tecamachalco, Acatlán de Osorio, Tehuacán, Ciudad Serdán, Zacapoaxtla, Tetela de Ocampo, Teziutlán, Tlatlauquitepec y Zacatlán. Había 222 municipios.
Decreto que crea la Ley Electoral del Estado	1953	Disminuyen a 15 al desaparecer Huejotzingo
Decreto	30/10/1962	El artículo 1 suprime los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán.
Ley Estatal Electoral	20/06/1974	Aumentan a 18: 4 en Puebla; San Martín Texmelucan, Atlixco, Tepeaca, Izúcar de Matamoros, Tecamachalco, Acatlán, Chiautla de Tapia, Tehuacán, Ciudad Serdán, Zacapoaxtla, Tetela de Ocampo, Teziutlán, Zacatlán y Huauchinango. 217 municipios.
Reforma a la Ley Electoral de 1974	17/06/1977	Aumentan a 20: se conservaron los mismos y se agregaron Tepexi de Rodríguez y Xicotepec de Juárez.
Reforma a la LOPPEP de 1980	31/05/1983	Aumentan a 22 los distritos.
Código Electoral del Estado	23/02/1995	Aumentan a 26: Seis en Puebla; San M. Texmelucan, Cholula de Rivadavia, Atlixco, Izúcar de M., Chiautla de Tapia, Acatlán de O., Tepexi de Rodríguez, Tehuacán, Ajalpan, Tepeaca, Tecamachalco, Acatzingo, Ciudad Serdán, Tlatlauquitepec, Teziutlán, Zacapoaxtla, Tetela de Ocampo, Zacatlán, Huauchinango y Xicotepec de Juárez.

De 1916 a 1920 los distritos incrementaron hasta 23, lo cual evidencia el interés de la élite política por ampliar los espacios de representación. En 1930 cambia la geografía electoral y reduce el número de distritos a 16; la reforma de 1933 los redujo a 11, desapareciendo espacios de representación. La desaparición de distritos refleja el control del Partido Nacional Revolucionario sobre la región, así, se premiaba o castigaba, aumentando o disminuyendo espacios de poder en lugares en donde la oposición fuera en ascenso (ver cuadro 3).

En 1936 surgió el distrito 2 de Puebla; en 1949 aumentaron a 16 los distritos, en esa reforma desaparecieron los partidos estatales, regionales y municipales, lo cual implicaría mínimo esfuerzo del PRI para triunfar en cualquier elección estatal, distrital o municipal. Cholula entre 1916 y 1933 fue distrito y cabecera distrital, 3 años después desapareció por un largo periodo y hasta la reforma de 1995 resurgió como distrito electoral.

En este periodo un documento que representaría la base de nuevos conflictos territoriales fue el decreto del 30 de octubre de 1962, al suprimir los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán, desde entonces quedaron anexados al municipio de Puebla<sup>64</sup>.

En la segunda mitad del siglo XX aumentaron gradualmente los distritos electorales, con excepción de 1953 en donde disminuyó uno, cuestión relacionada con la creación de nuevos espacios de poder; esta vez dominados por el PRI que para los años setenta ya era considerado *partido hegemónico*. En suma, se buscó controlar el poder político en los espacios territoriales, pero para la siguiente década el desgaste político del PRI era evidente, situación reflejada en la elección intermedia de 1994 en la capital, al llegar, por primera vez un panista al cargo de presidente municipal<sup>65</sup>.

## Conflicto entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula

La entidad poblana ubicada en el centro de México ocupa el 5° lugar en más alta población, la capital (municipio de Puebla) 4ª ciudad más poblada a nivel nacional<sup>66</sup> es uno de los 217 municipios que conforman su territorio. Limita al norte con Tlaxcala, estado con el que tiene controversias, debido a la explosión demográfica de la capital; colinda al sur con los municipios de Huehuetlán el Grande y Teopantlán; al oriente Tzicatlacoyan, Amozoc y Cuautinchán, y al poniente San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Ocoyucan. Cuenta con 535.3 k2 de superficie territorial. En los últimos años ha tenido un importante desarrollo económico en el área poniente, de ahí la persistencia del conflicto Puebla-San Andrés Cholula que gira en torno a la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl.

Es preciso considerar el ámbito de competencias. El Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que, tratándose de diferencias entre entidades federativas, estas pueden recurrir a convenios de tipo amistoso para resolver problemas limítrofes. Se requiere aprobación del Senado, entre cuyas facultades (Artículo 76, fracción 64 Este decreto no fue bien recibido por las autoridades de los desaparecidos municipios, porque lo que estaba en juego eran los recursos económicos, de hecho, esa decisión ha provocado tensión en los últimos años, debido a movimientos organizados que buscan recuperar el status territorial perdido.

65 Gabriel Hinojosa Rivero, Primer Regidor del Ayuntamiento de la Capital (1995-1998) durante la administración de Manuel Bartlett (priísta), tuvo un periodo difícil por la complejidad que encerró esta relación entre los dos niveles de gobierno, lo cual se manifestó, principalmente, en el ejercicio y aplicación de los recursos públicos.

66 Son 6 millones 583,278 personas de acuerdo al último censo (2020) del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), Cuéntame, Información por entidad, 2020. [Consulta: 13 de mayo de 2022] Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Pue/Poblacion/default.aspx?tema=ME>

ción X) está autorizar convenios amistosos, mediante decreto aprobado por votos de 2/3 de sus integrantes. El convenio amistoso es la excepción, porque muchas veces los conflictos se asocian al control de recursos importantes como agua, minerales; o sus zonas que favorecen la producción agropecuaria, etc., sin dejar de lado que hay controversias con tinte político.

Al no consolidarse el convenio, puede solicitarse intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien resuelve, con carácter definitivo e inatacable conflictos entre entidades federativas, pues de acuerdo con la fracción I del Artículo 105 constitucional conoce y resuelve controversias constitucionales (respecto a la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones)<sup>67</sup> entre la federación y un municipio; dos entidades federativas entre sí; dos municipios pertenecientes a entidades distintas; un estado y uno de sus municipios.

Las fracciones IV, XXIX y XXX del Artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPELSP), reconocen, entre otras facultades del Congreso:

- a) La erección o supresión de municipios o pueblos, así como la modificación de sus límites o nombres;
- b) Aprobación de leyes de ingresos de municipios relativas al cobro de contribuciones sobre inmuebles;
- c) Determinación de criterios para que Estado y municipios se coordinen en cuanto a ingresos, egresos, deudas y patrimonio público, para su desarrollo e inversión;
- d) Dictar leyes sobre planeación del desarrollo integral de la entidad y los municipios, a fin de coordinarse de manera democrática y congruente en cada uno de los niveles de gobierno.

Esto destaca la importancia de la planeación. No se trata de impulsar activamente el desarrollo desigual de los municipios, porque esto se opondría al principio de planear integralmente el desarrollo. La Ley Orgánica Municipal (LOM, 2022) tiene un título que describe la capacidad de crear, modificar, fusionar o suprimir municipios, cuyos contenidos resumimos,

- Es facultad del Legislativo aprobar la creación, modificación, fusión y supresión de municipios, cambio de nombre, o lugar de sus centros poblacionales (Artículo 11).
- Con opinión del Ejecutivo local y los ayuntamientos convocados a audiencia, la resolución del Legislativo debe aprobarse, al menos, por 2/3 partes de sus miembros (Artículo 12).
- Con excepción de conflictos de competencia federal entre 2 o más municipios de la entidad, al Legislativo corresponde resolver en esta materia (Artículo 16).
- Para resolver conflictos los municipios someten al Legislativo su propuesta de solución, si no logran el acuerdo, se sujetan al procedimiento, para ello presentan al Congreso un escrito en los plazos establecidos; el Congreso lo turna a la Comisión de Gobernación, Justicia, Puntos Constitucionales y Protección Civil (CGJPCPC) para su análisis, a fin de que acepte o deseche. Al aceptarse la petición el expediente es puesto en estado de resolución; se emplaza a los municipios para que expresen lo que a su derecho convenga, ofrezcan pruebas y razonamientos fundados, posteriormente

<sup>67</sup> Excepto las relativas a la materia electoral.

se acuerda fecha para audiencia de desahogo de pruebas<sup>68</sup> y alegatos. (Artículos 17, 18 y 21, 22, 24).

- Los conflictos por límites territoriales terminan al resolverse por el Legislativo; por desistimiento del actor; sobreseimiento o convenio entre las partes. Emitidas sus conclusiones, la CGJPCPC turna el expediente al presidente del Congreso (o Comisión Permanente), para que resuelva en Pleno, el decreto que contiene la resolución se notifica a las partes y se publica en el Periódico Oficial del Estado. (Artículos 28 y 32).
- Las partes involucradas deben informar de su cumplimiento a la CGJPCPC; en caso de incumplimiento, el afectado puede solicitar un requerimiento para hacer cumplir a la contraparte; en caso de incumplimiento la misma Comisión somete al Pleno del Congreso el proyecto para iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos contra la autoridad omisa (Artículos 33, 34 y 35).

## Controversia Puebla-San Andrés Cholula

Los municipios de Cuautlancingo, San Pedro Cholula y San Andrés Cholula iniciaron procedimientos conforme a lo establecido, pero las diferencias con la capital poblana hacen más complejos estos conflictos, pues se trata del lugar donde se asientan los poderes locales, además, desde el decreto de 1962 la ciudad ha crecido de manera considerable, ello implica el control de recursos, por ende, es difícil pensar una resolución más favorable a los otros municipios.

El decreto del 30 de octubre de 1962<sup>69</sup> al desaparecer algunos municipios determinó otras condiciones para configurar los límites del municipio capital, pero omitió dos aspectos: señalar claramente los límites físicos y ordenar la colocación de mojeneras o hitos, esta es una de las razones principales del conflicto entre Puebla y San Andrés, pues al crecer desproporcionadamente la capital, la explosión demográfica, el desarrollo industrial y comercial se extendieron a las áreas limítrofes y los mecanismos establecidos en ese decreto resultaron insuficientes para resolver el problema. La pugna gira en torno al cobro de contribuciones, ciertos derechos y servicios: agua, drenaje, alcantarillado, pago del impuesto predial y servicio de limpia, entre otras cuestiones.

A continuación, se muestran algunos de los principales contenidos de los decretos emitidos por el órgano legislativo, resoluciones derivadas de conflictos por límites, así como las de la SCJN y otras medidas tomadas previamente por los municipios.

a) 9 de enero de 1981. Durante el gobierno de Guillermo Jiménez Morales (1981-1987) se publicó en el Periódico Oficial del Estado (POE) el decreto que fijaba los límites del Centro de Población de la ciudad de Puebla.

b) 2 de agosto de 1989. En el periodo del gobernador Mariano Piña Olaya (1987-1993) se publicó un decreto del Congreso para expropiar, por causa de utilidad pública, un área de *agostadero de mala calidad de uso colectivo*, de terrenos del ejido San Andrés Cholula. El decreto describe la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; se fijó como valor de la expropiación el equivalente a \$700,000.00 por hectárea, pero se acordó que

<sup>68</sup> Las pruebas son evaluadas por la Comisión de Gobernación, Justicia, Puntos Constitucionales y Protección Civil (Artículos 25, 26 y 27 de la LOM, 2022). Actualmente se llama Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales (CGJPC).

<sup>69</sup> El decreto de 1962 aludía a la creación de comisiones especializadas encargadas del deslinde y levante de planos respectivos para cada caso en conflicto.

se pagaría al doble, \$1,400,000.00 por hectárea (fueron 48.472928 hectáreas en total). La cantidad total pagada fue \$67,862,099.00, más 20% de las utilidades resultantes de la regularización. La expropiación quedó a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, institución encargada de *destinarlos a su regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes mediante su venta*<sup>70</sup>.

c) 21 de diciembre de 1990. Decreto que de nueva cuenta estableció los límites del Centro de Población de la ciudad de Puebla.

d) En 1992 Kamel Nacif adquirió predios de una parte de la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, respaldado por Piña Olaya, quien a través de la relación con Carlos Salinas de Gortari (presidente de la República, 1988-1994) fue favorecido con una expropiación de 1,084 hectáreas ejidales de San Andrés Cholula, San Bernardino Tlaxcalancingo, La Trinidad Chautenco y San Pedro Cholula, con fundamento en la *utilidad relativa* que representaba el reordenamiento urbano de la ciudad de Puebla. Después de la expropiación, *el fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal* inició el pago de indemnizaciones, pero varios afectados fueron forzados a salir de sus propiedades, a pesar de sus juicios de amparo. El destino de parte de la reserva echó por tierra la supuesta *utilidad pública*, pues el 4 de junio de 1992 la LVI legislatura local se aprobó la iniciativa presentada por Piña Olaya que autorizó al Ejecutivo para enajenar, vender, donar o transmitir las 1,084 hectáreas, cuyo objetivo en realidad era la venta de lotes, acción realizada durante su último año de gestión. Esta venta ilegal fue considerada fraude<sup>71</sup>. El uso de la reserva territorial sería regulado por el Plan de Cien Ciudades, orientado al beneficio de ejidatarios, al propio estado y a desarrolladores inmobiliarios; esta área estaba destinada al desarrollo de viviendas populares con servicios y un gran parque metropolitano, a manera de pulmón para favorecer a la ciudad de Puebla, y delimitaría los linderos entre San Andrés y Puebla<sup>72</sup>.

e) 6 de agosto de 1994, durante la gubernatura de Manuel Bartlett (1993-1999) el Congreso dictaminó que el decreto iniciado por el anterior gobernador para vender no era válido, pues no producía consecuencias jurídicas al no apegarse a la Ley de Bienes Públicos, de este modo se declaró su nulidad. Bartlett convocó a todos los compradores para que se les devolviera lo pagado por los terrenos, y tuvieron que devolver las hectáreas<sup>73</sup>.

f) Durante 1995, cuando era presidente municipal Rafael Cañedo Benítez (priísta)<sup>74</sup> (1993-1996) se construyó la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl en el marco del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis<sup>75</sup>.

70 Presidencia de la República, "Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de agostadero de mala calidad de uso colectivo, de terrenos del ejido San Andrés Cholula, municipio del mismo nombre, Pue." Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 1989. [Consulta: 6 de marzo de 2022]. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4824246&fecha=02/08/1989#gsc.tab=0](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4824246&fecha=02/08/1989#gsc.tab=0)

71 Alejandro García, Fermín, "En 1992 Kamel Nacif compró de modo ilegal los terrenos de una reserva", La Jornada, 16 de febrero de 2006, México [Consulta: 24 de marzo de 2022] Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/02/16/index.php?section=politica&article=005n2pol>

72 Reyes, Erika, "Esta zona de Puebla iba a ser para vivienda popular y hoy es una zona de lujo, ¿qué pasó?", El Sol de Puebla, 11 de abril de 2022, Puebla [Consulta: 30 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/cultura/reserva-territorial-atlixcayotl-de-vivienda-popular-a-zona-de-lujo-que-paso-los-tiempos-idos-8113962.html>

73 Alejandro García, Fermín, Op.Cit.

74 Estuvo al frente del ayuntamiento de la capital de 1993 a 1996.

75 Véase la publicación de Cabrera Becerra, Virginia, Guerrero Bazán, Juan Manuel, "La política de suelo en Puebla: La Reserva Territorial Quetzalcóatl-Atlixcáyotl: fuente de segregación socioespacial y riqueza selectiva", México, Dirección de Fomento Editorial Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

- g) 25 de junio de 2002. Durante la administración de Melquiades Morales Flores (1999 – 2005), el municipio capital<sup>76</sup> y San Andrés, facultados por la LOM, recurrieron al convenio para resolver la controversia y optaron por la consulta popular para recabar la voluntad ciudadana: involucraron a 14 colonias, centros comerciales y la Universidad Madero. Programaron el ejercicio para el 30 de junio del mismo año, cuyos resultados se sometieron a la aprobación del Congreso; aunque la propuesta fue enviada a la CGJP-CPC, fue desechada al considerar vigente el decreto de 1962 que reconocía esos 8.5 km. como área correspondiente a la capital. Resultó inútil que ambos municipios acordaran colaborar para resolver los límites de forma autocompositiva, pese a que solicitaron aprobación al Congreso el 10 de agosto y el 11 de diciembre de 2002.
- h) Durante más de tres décadas se recurrió a diversas alternativas: consultas ciudadanas, deslindes y también al censo, pero fueron insuficientes para resolver la problemática. Iniciaron las controversias, primero a nivel local, después el conflicto llegó a la SCJN, Institución que determinó la competencia del órgano legislativo local para resolverlo.
- i) En diciembre de 2004 se inauguró Valle Fantástico, mejor conocido como *fraude fantástico*. Ricardo Henaine adquirió, mediante donación, 18 hectáreas de la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, para destinarlas a un parque de diversiones ubicado donde sería construido el parque metropolitano: era el compromiso con el gobierno estatal (previo contrato notarial celebrado con Henaine), pero no hubo ni parque metropolitano, ni de diversiones. Valle Fantástico nunca fue eficaz debido al arrendamiento de equipo y juegos mecánicos deteriorados. Henaine solo pagó 10 millones de pesos del precio inicialmente pactado<sup>77</sup>.
- j) El 31 de marzo de 2005, durante el gobierno de Mario Marín Torres (2004-2010), el municipio de Puebla presentó controversia por límites territoriales vs San Andrés Cholula ante el Congreso porque este último municipio prestaba servicios públicos y por realizar actos de gobierno, en menoscabo del primero. El órgano legislativo negó la aprobación, lo que motivó la controversia constitucional radicada con el número 53/2005, interpuesta contra la inconstitucionalidad del acuerdo del Congreso local debido a la resolución que inválido el acuerdo celebrado entre ambos acaldes (Luis Paredes Moctezuma de Puebla y Guillermo Paisano, de San Andrés Cholula); la SCJN no suspendió el acto reclamado, con fundamento en la vigencia del decreto de 1962, lo cual implicó reconocer los 8.5 kilómetros pertenecientes a la capital.
- k) El 4 de abril de 2005 el municipio capitalino promueve ante el Congreso otra controversia; el órgano legislativo declaró su improcedencia y fue desechada el 23 de junio de 2005. Se determinó que la aprobación del Convenio de Colaboración estaba pendiente de resolución. De ese acuerdo derivó la controversia constitucional 56/2005.
- l) En marzo de 2006 San Andrés presentó otra controversia constitucional ante la SCJN, esta vez contra el Congreso del estado por autorizar al ayuntamiento de la capital una tabla de zonificación catastral que afectaba el cobro de impuestos en el territorio en disputa (8.5 km)<sup>78</sup>, parte de la reserva territorial, área que pronto convertirían en la zona más cara del municipio.

<sup>76</sup> Luis Eduardo Paredes Moctezuma fue presidente del municipio de Puebla de 2002 a 2005.

<sup>77</sup> Torres, Mario, Noticieros Televisa, Ciudad de México, 1 de marzo de 2011 [Consulta: 13 de junio de 2022]. Disponible en <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/264612/el-fraude-fantastico>

<sup>78</sup> Juárez Galindo, Ignacio, La Jornada de oriente, Puebla, 20 de enero de 2006.

- m) El decreto del 10 de octubre de 2006 (DOF) declaró que al resolver las controversias constitucionales 53/2005 y 56/2005, el Pleno determinó invalidar ambas determinaciones y señaló que el Congreso estatal debía admitir la controversia por límites territoriales. Se ordenó suspender el procedimiento hasta que el órgano legislativo definiera si aprobaba o no el Convenio de Colaboración entre los municipios.
- n) Surgió otro problema derivado de la irresolución de los límites territoriales: el pago de impuestos, litigio que, de nueva cuenta llegó a la última instancia. Con relación a las controversias constitucionales 53/2005, 56/2005, 27/2006 y 21/2007 el máximo órgano jurisdiccional señaló su imposibilidad de determinar si se estaba o no en presencia de duplicidad impositiva<sup>79</sup> y si el Congreso local podía o no reasignar territorio municipal a través de la zonificación catastral, dada la necesidad de resolver primero el conflicto entre la capital y San Andrés, de ahí que declarara nuevamente la improcedencia de la controversia constitucional.
- o) 10 de enero de 2007, en cumplimiento a lo ordenado, el Congreso local determinó no aprobar el convenio propuesto, situación que incidió en la continuidad de la controversia por cuestiones limítrofes.
- p) 16 de diciembre de 2009. El municipio capital, gobernado entonces por Blanca Alcalá Ruíz, presentó al Congreso local solicitud para señalar materialmente los límites territoriales del municipio de Puebla, conforme al decreto del 30 de octubre de 1962, con base en que la controversia constitucional no había sido tramitada ni resuelta.
- q) El municipio capital promovió controversia constitucional impugnando el decreto del Congreso local que determinó la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado, para San Andrés Cholula. En la demanda, el actor afirmó que indebidamente el Congreso incluyó en la zonificación catastral del municipio de San Andrés, áreas pertenecientes a su zonificación catastral, lo que constituía violación al artículo 115, fracción IV, inciso a), antepenúltimo y último párrafos de la CPEUM. Consecuentemente, se declaró la invalidez del decreto que determinó la Zonificación Catastral y las Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos; así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado para San Andrés Cholula. El decreto que resolvió esta controversia fue publicado en el Periódico Oficial el 26 de diciembre de 2011, durante el gobierno estatal de Rafael Moreno Valle<sup>80</sup>.
- r) En el boletín 1365/2012 el gobierno municipal de la capital publicó la resolución de la SCJN que invalidó la tabla de valores catastrales de San Andrés Cholula, sin modificación de este territorio. Al otorgarse la razón al municipio capital se le declaraba única autoridad competente para exigir pago de contribuciones<sup>81</sup>.
- s) 7 de marzo de 2013. El decreto publicado en el DOF que describe la sentencia de la Controversia Constitucional 9/2012 refiere que en el decreto impugnado no se menciona

79 Se refiere a la doble tributación o aplicar más de una vez el mismo impuesto a un contribuyente.

80 Moreno Valle (panista) representa la primera alternancia en el Ejecutivo. Llegó postulado por la coalición Compromiso por Puebla (Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Nueva Alianza), quien venció al candidato del PRI respaldado por Mario Marín, Javier López Zavala, nacido en Chiapas.

81 Gobierno Municipal de Puebla, Boletín de prensa publicado el 4 de diciembre de 2012. [Consulta: 18 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.pueblacapital.gob.mx/comunicados/item/2298-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-emite-fallo-a-favor-del-municipio-de-puebla>

la modificación del territorio correspondiente a San Andrés; expresamente se afirma que, ante la irresolución del conflicto limítrofe, la zonificación catastral se conserva tal y como se ha presentado desde años anteriores, con base en el decreto de 1962.

t) Meses antes de terminar su periodo, la LVIII legislatura analizó los elementos aportados por las partes como pruebas relativas al reconocimiento de la propiedad en conflicto, de esta forma, el 9 diciembre de 2013 fue publicado en el POE el decreto que aprobó la resolución presentada por la CGPC<sup>82</sup>, documento que reconoció como límites territoriales entre San Andrés y la capital “...en su colindancia Sur Poniente, en una longitud de doce mil veinte metros lineales y setenta y nueve centímetros (12,020.79 m) ...”, de acuerdo con el contenido, la resolución favoreció notablemente a la capital poblana, como consecuencia hubo diversas declaraciones relativas a la necesidad de reactivar la controversia por parte de los cholultecas al considerarlo *injusticia social*<sup>83</sup>

u) Decreto publicado el 9 de enero de 2015. Determina que para delimitar el territorio del municipio de Puebla se retoma el contenido del decreto de 1962 y se fijan como límites seis puntos. También alude al decreto emitido por el LVIII Congreso del Estado (POE, 9 de diciembre de 2013), mediante el cual se aprueba la resolución de la CGPC que señala los límites territoriales del municipio capital, fijados en el decreto de 1962, respecto a las colonias en conflicto con San Andrés. Se determinó como límite territorial entre Puebla y San Andrés, en su colindancia Sur Poniente, en una longitud de doce mil veinte metros lineales y setenta y nueve centímetros (12,020.79 m).

El cambio de uso de suelo fue una estrategia para fomentar el desarrollo urbano y la plusvalía; al mismo tiempo esto representó un crecimiento poblacional desmesurado. Estudios muestran que entre 1990 y 2015 se perdió gran parte del territorio agrícola y fueron alteradas las formas de vida y costumbres de personas pertenecientes a pueblos indígenas, además de sus economías locales<sup>84</sup>.

Durante el gobierno morenovallista en la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl se construyeron algunas de las *magnas obras* que han sido fuertemente criticadas por los altos costos de inversión<sup>85</sup>,

- Estrella de Puebla con una inversión de 400 millones de pesos fue inaugurada en julio de 2013 y se calcula que hasta 2028 se logrará cubrir su costo total.
- Auditorio Metropolitano, se inició su remodelación en 2014 y se invirtieron 416 millones de pesos en total.
- Museo Internacional Barroco, fue inaugurado en 2016 y su inversión fue de 7,000

82 El documento alude a los límites territoriales establecidos por el Congreso el 30 de octubre de 1962.

83 Por ejemplo, la diputada local por el distrito 8 Tonantzin Fernández, véase el artículo de Castillo, Jorge, “Revivirán conflicto San Andrés Cholula-Puebla”, Periódico Intolerancia, 14 de enero de 2020, Puebla [Consulta: 8 de mayo de 2022] Disponible en: <https://intoleranciadiario.com/articulos/politica/2020/01/14/957369-reviviran-conflictoterritorial-san-andres-cholulapuebla.html>

84 Guevara Romero, María de Lourdes, “Impacto del crecimiento en las zonas agrícolas: Reserva Territorial Atlixcáyotl, Puebla”, Revista Estoa, vol.6, núm. 11, 2017, pp.65-84. [Consulta: 2 de junio de 2022]. Disponible en: [http://scielo.senes-cyt.gob.ec/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1390-92742017000200065&lng=es&nrm=iso](http://scielo.senes-cyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-92742017000200065&lng=es&nrm=iso).

85 Kraker, Randolph, Periódico Central, 11 de septiembre de 2019, Puebla [Consulta: 12 de junio de 2022]. Disponible en <https://www.periodicocentral.mx/2019/rayas/conoce-puebla/item/20868-estas-san-las-6-obras-que-moreno-valle-colocopa-auto-elogiarse-en-el-paseo-de-los-gigantes-hoy-estan-por-desaparecer>

millones de pesos. Se señala que su mantenimiento es de más de 28 millones de pesos mensuales.

- Ecoparque Metropolitano como parte del proyecto que inició décadas atrás.

El conflicto continúa. Posterior a las últimas resoluciones del Congreso local se han suscitado hechos que dan cuenta de la falta de solución al problema. Durante 2021 se aludió a su complejidad, en los últimos años asociada a las consecuencias de la pandemia, como razones por las cuales se dificultó resolverlo<sup>86</sup>. Siguen pendientes de resolverse los que el municipio capital tiene con San Pedro Cholula<sup>87</sup> y Santa Clara Ocoyucan, por lo que representa el control económico de zonas con mayor plusvalía que han provocado el incremento del pago de impuestos.

En diciembre de 2021, el Congreso desaprobó las leyes de ingresos de 2022 de San Andrés y San Pedro Cholula y las del municipio capital para imposibilitar el cobro del Derecho de Alumbrado Público<sup>88</sup>. La votación estuvo dividida, lo cual derivó en la crítica por parte de diversos actores políticos y sociales.

Otra estrategia gubernamental fue impulsar la regularización de municipios conurbados en la reserva territorial, para ello se implementó el Programa Subregional del Desarrollo Urbano para San Pedro y San Andrés Cholula, Cuautlancingo y el municipio capital. Este documento reconoce que la reserva tiene una extensión de 1,081 hectáreas que afectan ejidos de San Andrés Cholula, Santiago Momoxpan, San Pedro Tlaxcalancingo y La Trinidad Chautenco, además de los municipios de San Pedro y San Andrés Cholula<sup>89</sup>, zonas anteriormente destinadas a la producción agrícola.

En la reserva territorial están las zonas residenciales más costosas<sup>90</sup>, La Vista Country Club cuyo costo en 2021 era de 22,000.00 m<sup>2</sup>; al igual que centros comerciales con tiendas como Julio, Liverpool, El Palacio de Hierro, Adidas, Prada, Zara, Swarovski, Victoria Secret, Solo Diamantes y Abercrombie y Fitch Co, entre otras.

Por tanto, en el conflicto territorial Puebla-San Andrés están involucrados diversos temas que atañen al control político y económico de la zona más cara en la entidad, aspecto planeado gobiernos atrás, pues el desarrollo económico de esta área no se compara con otras

86 El exalcalde de Cholula, Leoncio Paisano estuvo detenido por desvío de recursos, posteriormente fue liberado y nuevamente reaprehendido, y liberado vía amparo recientemente, este personaje estuvo inmerso en una de las últimas controversias por límites territoriales. Véase Méndez, Patricia, "Tras un año preso, Leoncio Paisano logra su libertad mediante un amparo", La Jornada de Oriente, 14 de abril de 2022, Puebla [Consulta: 15 de junio de 2022]. Disponible en <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/tras-un-ano-presos-leoncio-paisano-logra-su-libertad-mediante-un-amparo/>

87 El regidor de obras públicas de San Andrés Cholula, integrante de la comisión de límites territoriales manifestó que tampoco se había reunido el cabildo para resolver el tema, véase el artículo de Marcial, Norma, "Por complejo" no se avanzó en solucionar los conflictos limítrofes de San Andrés con municipios vecinos" El Sol de Puebla, 19 de septiembre de 2021, Puebla [Consulta: 22 de enero de 2022]. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/por-complejo-no-se-avanzo-en-solucionar-los-conflictos-limitrofes-de-san-andres-con-municipios-vecinos-7232560.html>

88 En Carrizosa, Paula, La Jornada de Oriente, 24 de diciembre de 2021, Puebla [Consulta: 18 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/puebla-san-andres-cholula-y-san-pedro-cholula-no-cobrarán-el-dap-resuelve-congreso/>

89 Sistema de Información Territorial del Estado de Puebla, Gobierno del Estado. [Consulta: 15 de mayo de 2022]. Disponible en: <http://dduia.puebla.gob.mx/SITEP/apartados/gestsuelo.html>

90 Ubicadas en Zavaleta, Club de Golf Las Fuentes, Las Ánimas, San Martinito, Bosques de Angelópolis, Cortijo de Angelópolis, Residencial San Ángel y buena parte de las residencias que están dentro del área de Lomas de Angelópolis, véase Pichardo, Guillermo, "¿Cuáles son las colonias con las viviendas más caras de Puebla?", El Sol de Puebla, 22 de octubre de 2021, Puebla [Consulta: 15 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/finanzas/cuales-son-las-colonias-con-las-viviendas-mas-caras-de-puebla-7376928.html>

áreas de la capital. La pugna por el control de la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl continuará porque es mucho lo que está en juego.

## Conclusiones

Las diferencias por límites territoriales son comunes, algunas se profundizan con el tiempo. Su falta de solución repercute en enfrentamientos que prevalecen a causa de las injusticias; en otros casos se suscitan debido a la ambigüedad legal respecto a los límites territoriales, tal como ocurre entre el municipio capital y San Andrés Cholula, San Juan Cuautlancingo, San Pedro Cholula y Santa Clara Ocoyucan, pues corresponde al Congreso del Estado resolver esas diferencias. El problema se ha vuelto más complejo por la interpretación *a modo* del decreto de 1962<sup>91</sup>, que lejos de resolver la controversia Puebla-San Andrés, la ha prolongado. Aunado a ello, la forma en que se expresa el ejercicio del poder da cuenta de que, desde su reconocimiento como República de Indios, Cholula quedó sometida a las decisiones de la autoridad poblana, lo que permite entender por qué mediante el control de la reserva Atlixcáyotl-Quetzalcóatl se favorecen ciertos intereses económicos y políticos, en detrimento de la importancia histórica y del ejercicio de los derechos de los cholultecas, cuyo territorio es referente y símbolo de nuestra cultura prehispánica.

## Referencias

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de Gobierno Indígena*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- Alejandro García, Fermín, “En 1992 Kamel Nacif compró de modo ilegal los terrenos de una reserva”, *La Jornada*, 16 de febrero de 2006, México [Consulta: 24 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/02/16/index.php?section=politica&article=005n2pol>
- Alonso García, Ma. Nieves y Álvarez Robles, Tamara, “La resolución de los conflictos territoriales: reflexiones desde un constitucionalismo global. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 17, 2017, pp. 63-78. [Consulta: 30 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10409>
- Alonso-Velasco, Ignacio, “La teoría del conflicto aplicada a los procesos territoriales: el caso de estudio de la Península de Yucatán, México”, *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, Vol. 22, núm. 2, 2020, pp. 21-41. [Consulta: 27 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/401/40165706002/html/>
- Álvarez Santaló, León Carlos y García-Baquero González, Antonio, *El reformismo borbónico 1700-1789 en Historia de España*, Tomo 7, España, Planeta, 1989.
- Barbosa Cano, Manlio, *De la Triple Alianza a la Revolución*, México, BUAP, 2011.
- Bartra, Roger, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1974.
- Bonfil Batalla, Guillermo, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, México, BUAP, 1988.

---

91 Debe considerarse la recién publicada *Ley para la Delimitación Territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla*, derivada del decreto del 14 de diciembre de 2009, misma que se orienta a solucionar, entre otros, el conflicto San Andrés-Puebla.

Cabrera Becerra, Virginia y Guerrero Bazán, Juan Manuel, “La política de suelo en Puebla: La Reserva Territorial Quetzalcóatl-Atlixcáyotl: fuente de segregación socioespacial y riqueza selectiva”, México, Dirección de Fomento Editorial Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

Carrizosa, Paula, La Jornada de Oriente, 24 de diciembre de 2021, Puebla [Consulta: 18 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/puebla-san-andres-cholula-y-san-pedro-cholula-no-cobrarán-el-dap-resuelve-congreso/>

Castillo, Jorge, “Revivirán conflicto San Andrés Cholula-Puebla”, Periódico Intolerancia, 14 de enero de 2020, Puebla [Consulta: 8 de mayo de 2022] Disponible en: <https://intoleranciadiario.com/articulos/politica/2020/01/14/957369-reviviran-conflictoterritorial-san-andres-cholulapuebla.html>

Castro Morales, Efraín, Noticia Histórica de Puebla de los Ángeles, Puebla, México, Comisión Organizadora de los Festejos y Eventos Conmemorativos del 450 Aniversario de la Fundación de Puebla, 1981.

Commons, Aurea, Geohistoria de las Divisiones Territoriales del Estado de Puebla 1519-1970, México, UNAM, 1971, pp. 8-9.

Coser, Lewis, Nuevos aportes de la teoría del conflicto social, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1970, pp. 29-32.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2021.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, México, 2021.

Controversias Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación:

53/2005

56/2005

27/2006

21/2007

9/2012

Enciclopedia de los municipios. [Consulta: 27 de febrero de 2022] Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21140a.html>

Dahrendorf, Ralf, El conflicto social moderno, Madrid, Mondadori, 1993.

Decretos del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, Periódico Oficial del Estado: 30 de octubre de 1962.

9 de enero de 1981.

21 de diciembre de 1990.

6 de agosto de 1994.

14 de diciembre de 2009.

26 de diciembre de 2011.

9 de diciembre de 2013.

9 de enero de 2015.

Decretos del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación:

26 de julio de 1994.

10 de octubre de 2006.

7 de marzo de 2013.

División territorial del Estado de Puebla de 1810 a 1995, México, INEGI, 1996.

- Entelman, Remo, *Teoría de conflictos*, Barcelona, editorial Gedisa, 2005, pp.61-62.
- Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel, *1750-1808 La época de las reformas borbónicas y del crecimiento económico*, México, COLMEX e INAH, 1974.
- Gámez Espinosa, Alejandra, “La ciudad dual de Cholula. Frontera e identidades étnicas en conflicto”, *Revista Tefros*, Vol. 15, N° 2, julio-diciembre, 2017, pp. 89-117.
- Gobierno Municipal de Puebla, *Boletín de prensa* publicado el 4 de diciembre de 2012. [Consulta: 18 de mayo de 2022] Disponible en: <https://www.pueblacapital.gob.mx/comunicados/item/2298-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-emite-fallo-a-favor-del-municipio-de-puebla>
- González, Alejandro, *Nuevas percepciones del territorio, espacio social y el tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el silo XXI*, VI Jornadas de jóvenes investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- González, Francisco y Hermosillo, Adams, “El sometimiento del señorío indígena de Cholula ante la Corona española”, *Signos Históricos*, núm. 6, julio-diciembre 2001, pp. 95-114.
- Guevara Romero, María de Lourdes, “Impacto del crecimiento en las zonas agrícolas: Reserva Territorial Atlixcáyotl, Puebla”, *Revista Estoa*, vol.6, núm. 11, 2017, pp.65-84. [Consulta: 2 de junio de 2022]. Disponible en: [http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1390-92742017000200065&lng=es&nrm=iso](http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-92742017000200065&lng=es&nrm=iso).
- Haesbaert, Rogério, “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”, *Cultura y representaciones sociales*, año 8, núm. 15, 2013, pp. 9-42. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf>
- Harvey, David, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998.
- Herrera Montero, Luis A., Herrera Montero, Lucía, “Territorio y territorialidad: teorías en confluencia y refutación”, *Universitas, Revista de Ciencias Sociales*, Ecuador, núm. 32, 2020, pp. 99-120.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia, disponible en: <https://inah.gob.mx/boletines/1405-ex-conventos-de-puebla-y-morelos-cumplen-20-anos-como-patrimonio-mundial>
- INEGI, *Cuéntame. Información por entidad*, 2020. [Consulta: 13 de mayo de 2022] Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Pue/Poblacion/default.aspx?tema=ME>
- Investigación Los distritos de riego y las concesiones de agua, Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, junio 2021, LXV legislatura de la Cámara de Diputados y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. [Consulta: 28 de mayo de 2022] Disponible en: [http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/61Distritos\\_riego\\_concesiones\\_agua.pdf](http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/61Distritos_riego_concesiones_agua.pdf)
- Juárez Galindo, Ignacio, *La Jornada de oriente*, Puebla, 20 de enero de 2006.
- Kraker, Randolph, *Periódico Central*, 11 de septiembre de 2019, Puebla [Consulta: 12 de junio de 2022]. Disponible en <https://www.periodicocentral.mx/2019/rayas/conoce-puebla/item/20868-estas-son-las-6-obras-que-moreno-valle-coloco-para-auto-elogiarse-en-el-paseo-de-los-gigantes-hoy-estan-por-desaparecer>
- Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, México, 2022.
- Ley Orgánica Municipal, Puebla, 2022.

Manzanal, Mabel, “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y el territorio”, *Revista Realidad Económica*, Argentina, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, número 283, 1 de abril al 15 de mayo de 2014, pp. 17-48.

Marcial, Norma, “Por complejo” no se avanzó en solucionar los conflictos limítrofes de San Andrés con municipios vecinos”, *El sol de Puebla*, 19 de septiembre de 2021, Puebla [Consulta: 22 de enero de 2022]. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/por-complejo-no-se-avanzo-en-solucionar-los-conflictos-limitrofes-de-san-andres-con-municipios-vecinos-7232560.html>

Marín, Guillermo, *La matanza de Cholula. La verdad oculta*, Oaxaca, mayo 2017. [Consulta: 5 de junio de 2022]. Disponible en: <http://tolteyacotl.org/libros/LA%20MATANZA%20DE%20CHOLULA%20-%20guillermo%20Marin%20Ruiz.pdf>

Méndez, Patricia, “Tras un año preso, Leoncio Paisano logra su libertad mediante un amparo”, *La Jornada de Oriente*, 14 de abril de 2022, Puebla [Consulta: 15 de junio de 2022]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/tras-un-ano-presoleoncio-paisano-logra-su-libertad-mediante-un-amparo/>

Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

O’ Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales en México*, sexta edición, México, Porrúa, 1985.

Pichardo, Guillermo, “¿Cuáles son las colonias con las viviendas más caras de Puebla?”, *El Sol de Puebla*, 22 de octubre de 2021, Puebla [Consulta: 15 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/finanzas/cuales-son-las-colonias-con-las-viviendas-mas-caras-de-puebla-7376928.html>

Presidencia de la República, “Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de agostadero de mala calidad de uso colectivo, de terrenos del ejido San Andrés Cholula, municipio del mismo nombre, Pue.” *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1989. [Consulta: 6 de marzo de 2022]. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4824246&fecha=02/08/1989#gsc.tab=0](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4824246&fecha=02/08/1989#gsc.tab=0)

Prunier, Delphine, “Conflictos territoriales y territorios de los conflictos: ¿Cómo interactúan los movimientos sociales con el espacio?”, *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, vol.12, núm. 1, 2021, pp. 77-98. [Consulta: 4 de enero de 2023]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5209/geop.68992>

*Puebla en cifras*, México, Secretaría de Economía Nacional, 1994.

Reyes, Erika, “Esta zona de Puebla iba a ser para vivienda popular y hoy es una zona de lujo, ¿qué pasó?”, *El Sol de Puebla*, 11 de abril de 2022, Puebla [Consulta: 30 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/cultura/reserva-territorial-atlix-cayotl-de-vivienda-popular-a-zona-de-lujo-que-paso-los-tiempos-idos-8113962.html>

Sack, Robert, *La territorialidad humana. Su teoría y la historia*. Cambridge University Press, (Versión digital,) 2009. [Consulta: 29 de diciembre de 2023]. Disponible en: [https://www.humanas.unal.edu.co/estepa/files/9713/3050/6990/Sack\\_territorialidad.pdf](https://www.humanas.unal.edu.co/estepa/files/9713/3050/6990/Sack_territorialidad.pdf)

Schiaffini, Hernán Horacio, “Las relaciones de poder y sus expresiones territoriales: Signos de lucha en la Patagonia mapuche actual”, *Revista Cuicuilco*, vol.21, n.59, 2014, pp.145-170. [Consulta: 29 de mayo de 2022] Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scie->

lo.php?script=sci\_arttext&pid=S0185-16592014000100007&lng=es&nrm=iso

Sistema de Información Territorial del Estado de Puebla, Gobierno del Estado. [Consulta: 15 de mayo de 2022]. Disponible en: <http://dduia.puebla.gob.mx/SITEP/apartados/gestsuelo.html>

Solís Sánchez, Ismael, “El caciquismo en México: la otra cara de la democracia mexicana. El caso del caciquismo urbano en el Estado de México”. *Estudios Políticos*, México, núm. 37, 2016, pp.167-192. [Consulta: 29 de mayo de 2022]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162016000100007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162016000100007&lng=es&nrm=iso).

Toledo Olivares, Ximena y Romero Toledo Hugo, “Exclusión socioterritorial”, *Geograficando: Revista de Estudios Geográficos*, vol. 2, núm., 2, 2006, pp. 13-26. [Consulta: 29 de diciembre de 2023] Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr350>

Torres, Mario, *Noticieros Televisa*, Ciudad de México, 1 de marzo de 2011 [Consulta: 13 de junio de 2022]. Disponible en <http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/264612/el-fraude-fantastico>

Wil G., *Pansters, Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilamechista 1937-1987*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017, pp. 59-61. [Consulta: 15 de diciembre de 2022]. Disponible en <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/elmunicipiomexicano.pdf>

Vázquez de Espinosa, Antonio, *Washington, Compendio y descripción de las Indias Occidentales*, Smithsonian Institute, 1948.

Yoneda, Keiko, *Los mapas de Cuauhtinchan y la historia cartográfica prehispánica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Zavala, Lorenzo de, *Ensayo Histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Clásicos de la Historia de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.