

GESTIÓN TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS: CONFLICTOS POR LINDEROS Y SUS CONSECUENCIAS

Ricardo Nava Olivares¹

Alejandra Carolina Santamaría Llerandi²

Introducción

La gestión territorial en los municipios de México enfrenta múltiples desafíos, entre los cuales destaca la falta de certeza en los límites territoriales. Esta ambigüedad no sólo genera conflictos entre municipios, sino que también repercute negativamente en la gobernanza, la gobernabilidad y la administración municipal. La delimitación territorial precisa es fundamental para la prestación adecuada de servicios públicos, la recaudación eficiente de impuestos; y la implementación efectiva de políticas públicas.

El objetivo del capítulo es analizar cómo la falta de certeza en los límites territoriales afecta la gobernanza, la gobernabilidad y la eficiencia en el ejercicio de los actos de gobierno, la prestación de servicios y el cobro de impuestos en los municipios de México. El estudio proporcionará ejemplos concretos del país para ilustrar los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales y contribuirá a conocer y entender mejor estos problemas que afectan a la gestión territorial y por ende a la administración pública municipal.

México no tiene conflictos limítrofes territoriales internacionales, pero sí aéreos con Estados Unidos, como lo deja ver Domínguez (2012). Por otra parte, al interior de la Federación existen diversos conflictos limítrofes interestatales e intermunicipales; en donde el territorio municipal se refiere a la superficie terrestre donde tiene validez el orden jurídico municipal. Aunque el territorio del municipio es propio, no es exclusivo,

1 Académico de Carrera Titular "A", Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER), miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNII, correo electrónico: ricardonavaolivares@yahoo.com.mx

2 Estudiante becaria del Doctorado en Estudios Territoriales, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional (CIISDER), programa en el SNP/CONAHCYT, correo electrónico: ale.santamaria.llerandi@gmail.com

ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado y el de la Federación (Luna, 2019).

Para Luna (2010) existe una falta de claridad en cuanto a la delimitación del territorio en el país; surgiendo con ello conflictos, debido a diversos factores, como disputas por recursos naturales, competencia política, diferencias culturales o históricas, entre otros. Para la autora existe la necesidad de contar con mecanismos más eficaces para la resolución de este tipo de conflictos, con la finalidad de que se permita una gestión adecuada del territorio y el fortalecimiento de la democracia local. Los conflictos que aborda son a nivel intermunicipal en el Estado de Veracruz; dejándonos claro qué, todo municipio tiene un territorio, un gobierno y una población. Explica, cómo el territorio se construye desde lo Federal, Estatal y municipal; consideramos pertinente, como se ha mencionado con anterioridad, sumar las localidades o juntas auxiliares, que aun cuando responden a las leyes y reglamentos municipales, tienen su propia movilidad y sus propios conflictos, resultado de una falta de certeza en sus linderos.

En la primera parte del capítulo, se busca mostrar teóricamente que la falta de límites municipales claros y establecidos puede tener consecuencias significativas para los gobiernos locales. Sin límites territoriales definitivos, los municipios pueden enfrentar dificultades para recaudar impuestos con precisión, coordinar la provisión de servicios públicos y gobernar efectivamente sus jurisdicciones. Esta falta de claridad puede contribuir a conflictos entre municipios vecinos, dificultando su capacidad para colaborar y abordar desafíos compartidos. Para ello, se analizará desde la teoría del conflicto sociológico (García, 2008) qué son los conflictos territoriales y el papel que juegan en éstos los actores territorializados (García, 2014).

En la segunda parte, se centrará en el conflicto específico, como estudio de caso, entre los municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula, en el estado de Puebla. A través de un análisis histórico de sus cartografías presentes en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y las Leyes de Ingresos de San Andrés Cholula del 2008 al 2023, se buscará entender mejor la expansión territorial y las tensiones asociadas. La comparación de estas leyes y programas permitirá vislumbrar la magnitud del conflicto y subrayará la necesidad de abordar la gestión territorial de manera equitativa y transparente.

Dentro de la parte metodológica para poder hacer el análisis se compararon las Leyes de Ingresos del 2008 al 2023 del Municipio de San Andrés Cholula y los Programas Municipales de Desarrollo de ambos

municipios publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, con la finalidad de poder trabajar con la cartografía que presentó cada uno de los municipios.

Encontrando qué, existe un conflicto territorial entre los municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula, donde se demuestra y destaca una expansión desproporcionada de San Andrés Cholula sobre el territorio de Ocoyucan, subrayando con esto la necesidad de abordar el conflicto y promover una gestión territorial imparcial y con apego a las leyes, mediante la colaboración entre los diversos actores territorializados, en este caso entre las autoridades estatales y municipales.

Primera parte. Una aproximación a la teoría del conflicto: análisis del impacto de la incertidumbre territorial en la gobernanza, la gestión territorial y la administración pública municipal en México

La teoría del conflicto es un marco fundamental en las ciencias sociales para comprender las dinámicas de poder, control y disputa en diversos contextos, incluyendo la administración municipal. En México, la complejidad histórica en la delimitación de los límites territoriales ha creado un entorno propenso a conflictos que impactan negativamente en la gobernanza, la gestión territorial y la administración pública. La incertidumbre en estos límites no sólo compromete la capacidad de los gobiernos locales para gobernar eficazmente, sino que también afecta la prestación de servicios, la recaudación de impuestos y la eficiencia en el ejercicio gubernamental.

La gestión territorial, entendida como el proceso de planificación, organización y control del uso del territorio, es crucial para el desarrollo equilibrado y sostenible de los municipios (Boisier, 2002). Sin embargo, la incertidumbre en los límites territoriales dificulta la implementación efectiva de la gestión territorial, lo que puede llevar a una fragmentación en la administración pública y a un uso ineficiente del suelo. Esto no solo exacerba los conflictos existentes, sino que también agrava la provisión de servicios públicos y el desarrollo de infraestructura.

Los conflictos territoriales se desarrollan en un espacio físico-geográfico, donde el territorio es concebido como una relación de poder, apropiación, dominio y pertenencia entre una parte o la totalidad del espacio geográfico y un sujeto individual o colectivo (Delgado, et. al., 2001). Para Nava (2022) y Mandujano-Bustamante (2016), los territorios

también son zonas de disputa por el poder político. El conflicto, como se ha destacado previamente, es un fenómeno constante en la historia de la humanidad, resultado de la coexistencia en una sociedad diversa que naturalmente alberga desacuerdos y divergencias de opinión (García, 2008).

Esta diversidad, junto con el cambio continuo, genera conflictos sociales que se manifiestan en todos los ámbitos de la vida, ya sea a nivel macrosocial o microsocioal (Simmel, 2014). En este contexto, es crucial reconocer que el conflicto social no debe verse como una anomalía o desviación, sino como una manifestación natural e histórica, inherente a las complejas relaciones sociales. Además, una gestión territorial efectiva puede ser una herramienta clave para mitigar estos conflictos, asegurando una gobernanza más coherente y una administración pública más eficiente en los municipios afectados.

Esta complejidad intrínseca a los conflictos territoriales intermunicipales puede manifestarse de manera constructiva, promoviendo el diálogo, así como la negociación y la resolución pacífica de disputas territoriales, mediante acuerdos entre municipios, decretos publicados por el Congreso del Estado o mediante la mediación del Estado entre los municipios con problemas de delimitación territorial. Sin embargo, también puede adquirir formas violentas que desencadenan en afectaciones a la ciudadanía, la gobernanza y la gobernabilidad de un municipio.

A lo largo de las décadas, se ha observado cómo los conflictos territoriales prolongados y violentos han resultado en la pérdida de vidas humanas, el desplazamiento forzado de población, la destrucción de infraestructura y el estancamiento en el desarrollo socioeconómico tanto de países como de estados o municipios involucrados. Esto pone de manifiesto cómo el territorio se convierte en un recurso de disputa tanto simbólica como material, por el ejercicio del poder o por los recursos que en ellos se encuentran tanto naturales como económicos (impuestos), donde diversos grupos luchan por su control, legitiman su autoridad y afirman su identidad y poder. En donde estos grupos en lo individual o colectivo son actores territorializados que juegan un papel fundamental en la resolución o creación de conflictos.

Para Cazzuffi y Del Valle (2019) los conflictos socio-territoriales, ambientales y socioculturales, abarcan diversas formas y no siempre resulta en violencia armada. Sus motivaciones pueden variar, algunas de estas motivaciones incluyen las externalidades sociales y medioambientales generadas por industrias o actividades extractivas, disputas relacionadas con territorios que poseen una identidad cultural específica, la utilización de

recursos naturales y las cuestiones asociadas a la distribución de los costos y beneficios que se derivan de estas actividades.

García (2014) pone en el centro de cualquier análisis o estudio a los “actores territorializados” que pueden ser cualquier persona, independientemente de su estatus, función o mandato. Estos actores están dotados de una personalidad e individualidad propias que estructuran sus experiencias. Además, tienen una competencia territorial, ya sea jurídica, política o geográfica, y se convierten en actores territoriales cuando están en situación de acción. Estos actores negocian continuamente su lugar en el territorio a través de juegos de poder, lo que genera interacciones eficientes que se sitúan en un contexto espacial y temporal específico. Por lo tanto, el territorio es fundamental para estas interacciones, y si es un territorio en disputa, es importante analizarlo, ya que estos actores son individuos o grupos que desempeñan un papel activo en un territorio determinado, negociando su posición y participando en interacciones espaciales y temporales.

Los conflictos territoriales, protagonizados por actores territorializados, reflejan luchas por el poder y la legitimidad. En el segundo apartado se analizará el caso de San Andrés Cholula y Ocoyucan, destacando la importancia de la teoría del conflicto y la necesidad de considerar la congruencia cartográfica para una gobernanza efectiva en disputas intermunicipales.

Cuadro 1. Muestra los tipos de conflictos territoriales político-administrativos.

Conflictos territoriales	Ente que resuelve de manera jurídica	Tipos de conflictos territoriales
Internacionales	Por acuerdo entre países con apoyo de organismos internacionales Corte Internacional de Justicia	Territorio físico (islas, linderos, Polo Norte) Marítimo (por la pesca y el tránsito) Aéreo (control de tránsito)
Interestatales	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Territorio físico (linderos o nuevos municipios)
Intermunicipales	Poder Legislativo Poder Judicial Ambos poderes	Territorio físico (linderos o nuevos municipios)
Locales o de juntas auxiliares	Cabildo municipal	Territorio físico (linderos)

Fuente: Elaboración propia.

Segunda parte. Conflicto territorial por empalme cartográfico de la carta urbana de los municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula

La teoría del conflicto, centrada en las dinámicas relacionales y territoriales, nos ofrece un marco para entender las disputas como manifestaciones evidentes de poder, dominio y apropiación. Esta comprensión teórica se hace particularmente relevante al examinar conflictos territoriales intermunicipales. Un ejemplo ilustrativo de esta interacción entre teoría y evidencia empírica se encuentra en el conflicto por linderos entre los Municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula en estado de Puebla (México). En este escenario, es esencial considerar la congruencia territorial o cartográfica, tal como se señala en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, que regula la alineación entre los Programas Municipales de Desarrollo y las cartas urbanas. Esta alineación es crucial para la consolidación político-administrativa de los municipios y para la buena gobernabilidad y gobernanza de cada uno de ellos.

Para el caso del conflicto intermunicipal por linderos entre el Municipio de Ocoyucan y San Andrés Cholula es importante entender primero la relevancia de los Programas Municipales de Desarrollo para el fortalecimiento administrativo de un municipio. Todo Programa y Plan Municipal, cuenta con un territorio físico, base material o territorial para que se apliquen las leyes, reglamentos y planes o programas dentro de la administración pública, para su ejecución, dicho límite, muchas veces llamado carta urbana, está publicado en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano de cada municipio del Estado de Puebla, partiendo de ese documento los demás lineamientos, planes o leyes que se desprendan de él deben tener el mismo polígono, ejemplo de ello es la Ley de Ingresos que se publica de manera anual y los Planes Municipales que deben de publicarse en los primeros meses de cada nuevo gobierno.

Como lo indica el Artículo 16 y el Artículo 50, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, respecto a la congruencia con las Leyes y programas pertinentes, federales, estatales y municipales; incluida la congruencia territorial o cartográfica. En esa misma ley se indica qué, Artículo 132. “La demarcación física y administrativa del límite de crecimiento urbano, se efectuará por el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría, en concurrencia y coordinación con los respectivos ayuntamientos. En su caso, se efectuarán las rectificaciones en el trazo y amojonamiento que se requieran por las características topográficas, sin que ello constituya alteración alguna del respectivo plan o

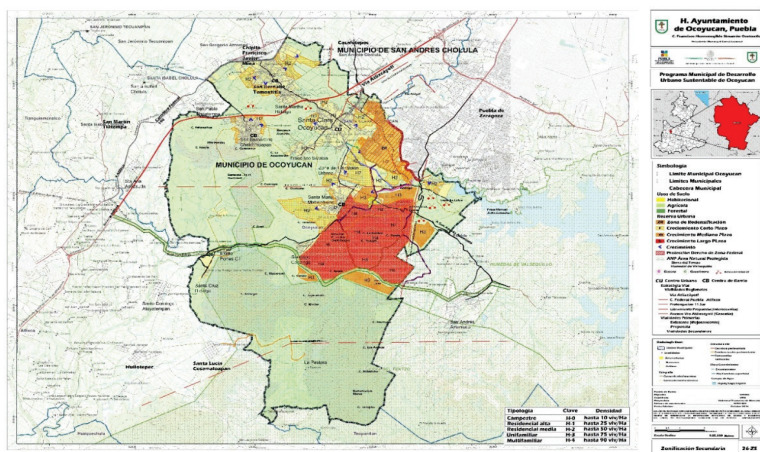
programa de desarrollo urbano u ordenamiento territorial”, y Artículo 32. “Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento”.

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable como lo indica el municipio de Puebla, en su página oficial, y que aplica de la misma manera para cada uno de los municipios del Estado de Puebla, es un instrumento que “pone a su disposición la cartografía en la que se han planteado las estrategias y políticas urbano-territoriales referentes a los usos del suelo, densidades, coeficientes de ocupación y utilización del suelo, destinos del mismo, y sub-polígonos de actuación, así como proyectos especiales, encaminados a aminorar la compleja problemática que presenta este municipio y su relación con su Zona Conurbada y Metropolitana” (Gobierno Municipal de Puebla, s.f.).

Como se lee en el Tomo I, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla: “es de vital importancia que también los instrumentos legales y normativos se ajusten y sintonicen acorde con nuestra realidad urbano-territorial. En la actualidad los instrumentos que operan son el Programa de Desarrollo Urbano, acuerdo que debe estar publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y la Carta Urbana vigente (Gobierno Municipal de Puebla, s.f., P.p.12). La carta urbana pertenece al Programa Municipal de Desarrollo Urbano (Instituto Municipal de Planeación Puebla [IMPLAN], s.f.)

Al analizar el conflicto entre los Municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula, la congruencia territorial, regulada por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, es esencial. Para profundizar en este tema, es necesario revisar la documentación oficial y las cartografías correspondientes.

Figura 1. Carta urbana del “Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Ocoyucan, Puebla”, vigente



Fuente: Cartografía publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 29 de mayo del 2015.

La Figura 1, contiene la carta urbana del municipio de Ocoyucan, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Ocoyucan, Puebla, del que se expresa, qué:

“Los límites oficiales en la cartografía utilizada para uso político-administrativo son los establecidos por el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla, cabe recordar que de acuerdo con la legislación que crea este instituto, entre sus obligaciones está desarrollar las actividades determinadas en la Ley de Catastro del Estado, entre las que destaca compilar la información técnica para coadyuvar con las autoridades competentes en la definición y determinación de los límites del territorio del estado y sus municipios. La legislación señala que la información catastral podrá ser utilizada con fines fiscales, administrativos, urbanísticos, históricos, jurídicos, económicos, sociales, estadísticos, de planeación y de investigación geográfica, entre otros” (Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Ocoyucan, Puebla, 2015. p. 5).

Figura 2. Carta urbana del “Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de San Andrés Cholula”, vigente



Fuente: Cartografía publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 6 de febrero del 2008.

La Figura 2, muestra las poligonales que publicó el Municipio de San Andrés Cholula en su Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de San Andrés Cholula, indicando qué:

“Los alcances del Programa incluyen a la totalidad del territorio dentro de los límites del Municipio, de conformidad con lo contemplado en el artículo 3o. de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado en su fracción XLIV”. (Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de San Andrés Cholula, 2008, P.p.4).

La documentación oficial, así como la investigación que se presenta en el presente documento, revela qué, con la adquisición de la autonomía catastral por parte del municipio de San Andrés Cholula, éste ha hecho constantes movimientos limítrofes que carecen de justificación legal o reglamentaria. Esto ha desempeñado un papel determinante en la expansión territorial de dicho municipio hacia el territorio de Ocoyucan, dando lugar no sólo a una intromisión en el territorio de éste, sino también a la usurpación de cargos y funciones más allá de su jurisdicción. Como lo indica la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, en su Artículo 69.:

“A partir de la fecha en que un programa se publique en el Periódico Oficial del Estado e inscriba en los registros públicos de la propiedad que corresponda, en los términos que esta ley señala las autoridades correspondientes sólo podrán expedir constancias, licencias, permisos y autorizaciones de su competencia, relativos a la utilización de áreas y predios que resulten comprendidos en dichos programas. Las que se expidan por cualquier autoridad, en contravención de lo anterior, serán nulas” (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla [L.O.T.D.U.E.P.], 2024).

Lo que permite cuestionar de primera instancia: ¿Las modificaciones en su carta urbana y diversas modificaciones cartografías que ha estado realizando el Municipio de San Andrés Cholula, bajo qué procedimientos o marco legal se han efectuado para ser aprobadas y publicadas?, ¿Han sido aprobadas?, ¿Por qué difieren sus cartografías en sus diversos planes, programas y leyes?

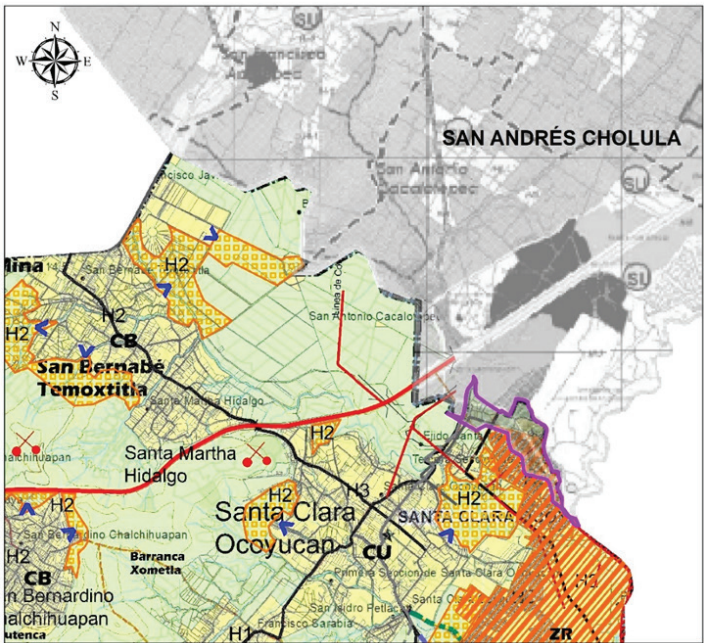
Todo Programa Municipal de Desarrollo Urbano, debe contar con un territorio delimitado para el ejercicio de las acciones gubernamentales y requiere un respaldo cartográfico, siendo el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla quien provee esta cartografía a los municipios del estado que no cuentan con su autonomía catastral, pero la falta de ésta está afectando a la mayoría de los municipios que colindan con aquellos que son autónomos, esto es debido a que sólo 20 de los 217 municipios del Estado de Puebla tienen esa autonomía para manejar su catastro, en-

tre ellos San Andrés Cholula. La obtención de esta autonomía marcó un cambio significativo, otorgando a este municipio un mayor control sobre su territorio y facilitando, sin un marco legal justificado en sus diversos documentos publicados, su expansión mediante acciones como la delimitación de fronteras, infraestructura, cobro de impuestos y servicios públicos fuera de su carta urbana, vigente, publicada en el 2008.

El caso de los Municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula nos revela que la gestión territorial, aunque teóricamente diseñada para promover un desarrollo equilibrado y sostenible, se ve profundamente limitada por la falta de claridad en los límites territoriales y la disparidad en las capacidades catastrales de los municipios. La gestión territorial enfrenta desafíos significativos cuando los marcos legales y las capacidades institucionales no están adecuadamente desarrollados. Esta situación no sólo pone en evidencia la fragilidad del marco legal actual, sino que también resalta cómo las desigualdades estructurales entre municipios pueden exacerbar los conflictos y obstaculizar el desarrollo regional. Para que la gestión territorial sea realmente efectiva, es crucial no sólo contar con una planificación adecuada, sino también garantizar una equidad en las capacidades y un respaldo legal sólido que prevenga y mitigue las disputas limítrofes.

Como se muestra en la siguiente figura, la carta urbana publicada en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano Sustentable de los Municipios de Ocoyucan del 2015 y San Andrés Cholula del 2008, vigentes, tienen un empalme en el territorio de 41 hectáreas o .41 kilómetros cuadrados (poligonal morada). Partiendo de las cartas urbanas, se reconoce que el límite Municipal correspondiente al Municipio de Ocoyucan es el que actualmente se presenta y se publicó en su Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Ocoyucan, Puebla, 2015, en donde se indica que, “Los límites oficiales en la cartografía utilizada para uso político-administrativo son los establecidos por el Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla” (p. 5)

Figura 3. Empalme cartográfico de las cartas urbanas vigentes de los municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula.



Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de la DUA Araceli Ramos Escalante.

Como indica Mares (2012) “las fronteras ayudan a definir los derechos de propiedad y, por lo tanto, hacen que la cooperación sea más probable ya que cada país (estado, municipio, localidad) está seguro de lo que tiene y cada uno sabe lo que el otro está ofreciendo como amigo”, pero como se ve en este caso, la falta de un límite territorial claramente definido entre municipios como San Andrés Cholula y Ocoyucan crea un escenario en el que los actores territorializados, en particular los presidentes municipales y otras autoridades locales, desempeñan un papel único y conflictivo. Estos actores, investidos con la autoridad jurídica y política dentro de su jurisdicción, se ven inmersos en un espacio compartido o disputado, lo que, conforme a la Ley Orgánica Municipal y otras leyes, es legalmente imposible y contraproducente.

En un territorio donde dos figuras de poder iguales, como presidentes municipales, pretenden ejercer simultáneamente autoridad, se generan inevitablemente conflictos de poder y usurpación de funciones. Esta su-

perposición de competencias no sólo pone en riesgo la gobernanza efectiva, sino que también intensifica las tensiones, convirtiendo el territorio en un espacio de disputa material y simbólica.

Desde la parte legal en el “Presupuesto de Egresos del Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2023”, publicado el 27 de febrero de ese año, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, destaca:

“Según lo establecido por los “Artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, determinan que los Proyectos de Presupuestos de Egresos (así como de ingresos) de los Municipios se deberán elaborar en la legislación local aplicable así como en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo y los programas derivados de los mismos; e incluirán cuando menos objetivos anuales, estrategias y metas”. (Presupuesto de Egresos de San Andrés Cholula [PESACH], 2023).

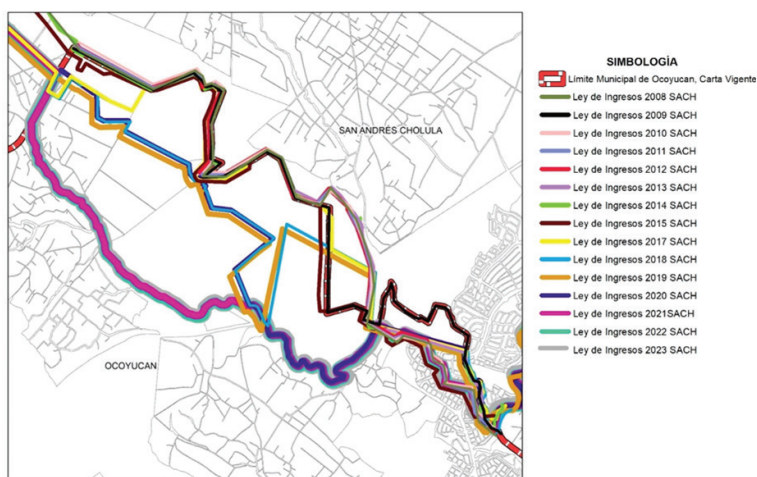
La congruencia aplica en los planes y programas, también en que el territorio indicado como parte del municipio, sea el mismo que marca la carta urbana en sus diversas cartografías, caso que no aplica San Andrés Cholula, que como ya se ha mencionado tiene un límite diferente en su carta urbana del Programa Municipal de Desarrollo Sustentable de San Andrés Cholula 2008, sus diversas Leyes de Ingresos (únicamente del 2008 al 2014 mantienen similitud) y su Plan Municipal de Desarrollo de San Andrés Cholula 2021-2024.

La Ley de Ingresos es una regulación que el Poder Ejecutivo propone y el Poder Legislativo aprueba, donde se determinan los principios para la recaudación de los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos durante un año fiscal. La relevancia de esta ley reside en ofrecer una estructura y seguridad legal a los ciudadanos del municipio que la promulga, quienes deben cumplir con los impuestos estipulados en el marco legal. La Ley de Ingresos proporciona una base para planificar, programar y presupuestar los ingresos públicos de manera eficiente, garantizando así la financiación adecuada de las obras y servicios públicos necesarios para la sociedad, así como las actividades gubernamentales dentro del territorio municipal.

Para el siguiente análisis se realizó una comparativa de la movilidad que ha tenido la Ley de Ingresos de San Andrés Cholula de los años 2008 a 2023, así como su Zonificación Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos 2008 a 2023, el año 2016 no cuentan con

planos y/o anexos. Por lo que se compraron las diversas leyes de ingresos publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, para ser escaneadas, por lo que las variaciones mínimas que se pueden ver reflejadas en las décimas marcadas en los kilómetros cuadrados o hectáreas, corresponden a que el análisis cartográfico se hizo escaneando las cartografías publicadas en las Leyes de Ingreso del Municipio de San Andrés Cholula 2008-2023 y en la Zonificación Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos 2008-2023, se georreferenciaron en un mapa base, utilizando el programa QGIS y se vectorizaron, teniendo un grado de variación, no obstante, nos permite ver de manera contundente los cambios que ha estado realizando el municipio San Andrés Cholula en sus linderos, sin respetar su propia carta urbana.

Figura 4. Análisis de la movilidad cartográfica de la Ley de ingresos de San Andrés Cholula del 2008 al 2023



Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de la LCC Monserrat Avelino Gamboa.

El análisis cartográfico (Figuras 3,4) revela un conflicto persistente en los límites territoriales de las cartas urbanas entre Ocoyucan y San Andrés Cholula, así como de las diversas leyes y programas que deben ajustarse a la carta urbana. A lo largo de los años, se han registrado cambios arbitrarios en los límites municipales de San Andrés Cholula, con discrepan-

cias notables entre su Ley de Ingresos y la carta urbana tanto de Ocoyucan como la propia de San Andrés Cholula (SACH). (ver tabla 1)

Tabla 1. Comparativo de las medidas encontradas en la cartografía de la Ley de Ingresos de SACH por año con la carta urbana del PMDU de Ocoyucan 2015

Año de la Ley de Ingresos SACH	Diferencia del área respecto a Carta urbana de Ocoyucan con la Ley de Ingresos SACH		Medida del lindero PMDU-Ocoyucan en Km	Medida del lindero resultado de la georreferenciación de la Ley de ingresos del SACH en Km
	Km2	Ha		
2008	0.86	86.82	9.03	7.93
2009	0.83	83.54	9.03	7.92
2010	0.91	91.44	9.03	7.63
2011	0.84	84.98	9.03	8.00
2012	0.84	84.4	9.03	7.64
2013	0.73	73.12	9.03	7.70
2014	0.69	69.72	9.03	7.78
2015	0.74	74.81	9.03	7.92
2016	no contiene	no contiene	no contiene	no contiene
2017	0.82	82.41	9.03	8.24
2018	1.71	171.83	9.03	9.11
2019	2.09	209.15	9.03	10.00
2020	2.76	276.71	9.03	7.99
2021	5.46	546.34	9.03	8.05
2022	5.49	549.00	9.03	8.00
2023	5.48	548.00	9.03	7.88

Fuente: Elaboración propia. A partir del análisis cartográfico de la Ley de ingresos de San Andrés Cholula del 2008 al 2023 y la carta urbana de Ocoyucan.

El presente conflicto territorial debido a las cartas urbanas y las últimas Leyes de Ingresos de San Andrés Cholula, ha dado lugar a una ocupación, al año 2023, de 5.49 kilómetros cuadrados o 549 hectáreas por parte del municipio de San Andrés Cholula en el territorio de Ocoyucan (ver cartografía 4 y tabla 1), las modificaciones que ha hecho el Municipio de San Andrés Cholula a la cartografía que publican en su Ley de Ingresos 2023 y que no corresponde a su carta urbana 2008, es lo que está generando inquietudes de índole legal y desacuerdos que demandan la atención de las autoridades estatales pertinentes para su resolución, debido a que desde el año 2015 los linderos que maneja el municipio de San Andrés Cholula en sus Leyes de Ingresos, no concuerda con el límite de su carta urbana vigente 2008. Generando así usurpación de funciones en un territorio que

corresponde conforme a la carta urbana publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla al municipio de Ocoyucan.

Consideraciones finales

La administración territorial en México enfrenta múltiples desafíos, siendo uno de los más significativos la falta de claridad en los límites territoriales intermunicipales. Esta incertidumbre no sólo fomenta conflictos entre municipios, sino que también socava la gobernanza, la capacidad administrativa y la eficiencia en la gestión pública del territorio. La delimitación precisa de los territorios es crucial para una correcta prestación de servicios, una recaudación eficiente de impuestos y la implementación efectiva de políticas públicas. La ausencia de límites claramente definidos genera dificultades en la coordinación de servicios, la aplicación de políticas y la gestión de recursos, exacerbando las tensiones entre los actores territorializados involucrados.

El análisis del conflicto territorial entre los municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula revela una de las tantas complejidades en los problemas limítrofes en México, destacando la necesidad de abordarlos desde una perspectiva multidisciplinaria que incluya no sólo aspectos cartográficos, sino también las dinámicas de poder y autoridad que influyen en estos territorios disputados. Los actores territorializados, como los presidentes municipales y otras autoridades locales, desempeñan un papel fundamental en la creación y resolución de estos conflictos, utilizando su competencia territorial para negociar y afirmar su control sobre los recursos y la legitimidad en el territorio.

Las inconsistencias observadas en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y en las Leyes de Ingresos evidencian la urgencia de establecer marcos legales más claros y coherentes para la delimitación y gestión territorial. La falta de congruencia entre la legislación vigente y las acciones municipales pone de relieve la importancia de una revisión integral de los procedimientos legales, con el fin de fortalecer la gobernanza y mejorar la administración pública en los municipios afectados. Además, una gestión territorial efectiva requiere no sólo planificación y organización; sino también la equidad en las capacidades municipales y un respaldo legal robusto que permita una administración coherente y eficaz del territorio.

El estudio del conflicto específico entre los Municipios de Ocoyucan y San Andrés Cholula pertenecientes al Estado de Puebla pone en eviden-

cia una expansión territorial desproporcionada por parte de San Andrés Cholula, con un incremento significativo en el área en disputa, de 41 hectáreas en 2015 a 548 hectáreas en 2023. Este hallazgo resalta la necesidad urgente de abordar y resolver el conflicto para evitar la continua afectación del territorio de Ocoyucan y asegurar el respeto a las normativas y leyes estatales por parte de San Andrés Cholula. Es fundamental promover una gestión territorial equitativa y transparente mediante la colaboración entre las autoridades estatales y municipales, garantizando la resolución pacífica de los conflictos y la adecuada administración del territorio, lo que contribuirá a mejorar la gobernanza y la gobernabilidad a nivel municipal y estatal.

Referencias bibliográficas

- BOISIER, S. (2002). Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, (4), 60-94.
- CAZZUFFI, C., & Del Valle, V. (2019). Características de los territorios con conflictos en Colombia, Guatemala, El Salvador, México y Perú. *Documento de trabajo*, (257).
- DELGADO Mahecha, O., Moncayo, É., Jiménez Reyes, L. C., Carrizosa Umaña, J., Osorio, L. C., Escobar, I., ... & Castillo Daza, J. C. D. (2001). Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios. Facultad de Ciencias Humanas.
- DOMÍNGUEZ, J. (2012). Conflictos territoriales y democracia en América Latina. Universidad de Belgrano, Siglo Veintiuno.
- GARCÍA Chiang, A. (2014). La territorialización en el análisis sociológico. Suarez, Hugo José y Pirker, Kristina (comp.). Sociólogos y su sociología. Experiencias en el ejercicio del oficio en México, 267-283.
- GARCÍA, G. S. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 11(22), 29-43.
- GOBIERNO Municipal de Puebla. (s.f.). “Programa municipal de desarrollo urbano de Puebla”. Recuperado el 10 de febrero del 2024 de <https://pueblacapital.gob.mx/vi-planes-municipales-de-desarrollo/programa-municipal-de-desarrollo-urbano-sustentable-de-puebla#:~:text=El%20Programa%20Municipal%20de%20Desarrollo%20Urbano%20Sustentable%20de%20Puebla%20pone,y%20sub%2Dpol%C3%ADgonos%20de%20actuaci%C3%B3n>

- INSTITUTO Municipal de Planeación Puebla. (s.f.). *Carta Urbana V2 Manual de usuario*. Recuperado el 10 de febrero del 2024 de <https://ti.implanpuebla.gob.mx/CartaUrbanaDigital/docs/Manual%20de%20Usuario%20Carta%20Urbana%20Digital.pdf>
- LUNA Leal, M. (2010). Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz. Biblioteca Digital de Humanidades, v. 10, pp. 175 Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/33954> [Consultado 09-4-2023].
- LUNA Leal, M. (2019). Conflictos por límites territoriales intermunicipales en México. Estado de la cuestión. Revista de Geografía Norte Grande, (72), pp. 137-158. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-34022019000200137&script=sci_abstract&tlng=en [Consultado 09-05-2023].
- MANDUJANO-BUSTAMANTE, F., Rodríguez-Torrent, J. C., & Reyes-Herrera, S. (2016). El Estado chileno y la Patagonia: conflictos territoriales. Revista Bitácora Urbano Territorial, 26(1), pp. 83-92.
- MARES, D. (2012) “Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental: análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social” en Domínguez, J. (2012). Conflictos territoriales y democracia en América Latina. Universidad de Belgrano, Siglo Veintiuno.
- NAVA, R. (2022), Cambio de régimen y reconfiguración territorial del poder político en México. Nuevos escenarios. Contraste Regional, 2020, vol. 8, no 15, p. 49-68.
- SIMMEL, G. (2014). El conflicto: sociología del antagonismo. Abada Editores.

Leyes

- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, [C.P.E.U.M.], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 30 de septiembre del 2024, (México).
- CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, [C.P.E.L.S.P], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P], 2 de febrero del 2024. (México).
- LEY de Catastro del Estado de Puebla, [L.C.E.P], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla. [P.O.E.P], 2 de octubre del 2020, (México).

- LEY de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, [L.D.U.S.E.P.], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla, [P.O.E.P.], 23 de marzo del 2003, (México).
- LEY de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, [L.D.F.E.F.M.], Reformada, Diario Oficial de la Federación, [D.O.F.], 10 de mayo del 2022, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2008, [L.I.M.S.A.C.E.F.2008.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2007, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2009, [L.I.M.S.A.C.E.F.2009.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 26 de diciembre del 2008, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2010, [L.I.M.S.A.E.F.2010.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 23 de diciembre del 2009, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2011, [L.I.M.S.A.C.E.F.2011.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de diciembre del 2010, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2012, [L.I.M.S.A.E.F.2012.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 26 de diciembre del 2011, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2013, [L.I.M.S.A.E.F.2013.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2012, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2014, [L.I.M.S.A.E.F.2014.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 23 de diciembre del 2013, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2015, [L.I.M.S.A.C.F.2015.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2014, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2016, [L.I.M.S.A.E.F.2016.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 28 de diciembre del 2015, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2017, [L.I.M.S.A.E.F.2017.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 26 de diciembre del 2016, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2018, [L.I.M.S.A.C.E.F.2018.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 22 de diciembre del 2017, (México).

- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2019, [L.I.M.S.A.C.E.F.2019.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de diciembre del 2018, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2020, [L.I.M.S.A.C.E.F.2020.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2019, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2021, [L.I.M.S.A.C.E.F.2021.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2020, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2022, [L.I.M.S.A.C.E.F.2022.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 30 de diciembre del 2021, (México).
- LEY de ingresos del Municipio de San Andrés Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2023, [LIMSACHEF2023], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de diciembre del 2022, (México).
- LEY de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, [L.O.T.D.U.E.P.], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 22 de marzo del 2024, (México).
- LEY General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, [L.G.A.H.O.T.D.U.], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 1 de abril del 2024, (México).
- LEY Orgánica de la Administración Pública del Estado De Puebla, [L.O.A.P.E.P.], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 14 de septiembre del 2017, (México).
- LEY Orgánica Municipal del Estado de Puebla, [L.O.M.E.P.], Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 8 de febrero del 2019, (México).
- PRESUPUESTO de Egresos del Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, para el ejercicio fiscal 2023. [P.E.M.S.A.C.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de febrero de 2022, (México).
- PROGRAMA Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de San Andrés Cholula, [P.M.D.U.S.S.A.C.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 6 de febrero del 2008, (México).
- PROGRAMA Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Ocoyucan, Puebla, [P.M.D.U.S.O.], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 29 de mayo del 2015, (México).
- ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-

CR2008], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2007, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2009], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 26 de diciembre del 2008, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2010], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 23 de diciembre del 2009, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2011], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de diciembre del 2010, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2012], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 26 de diciembre del 2011, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2013], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2012, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2014], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 23 de diciembre del 2013, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2015], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2014, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-

CR2017], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 26 de diciembre del 2016, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2018], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 22 de diciembre del 2017, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2019], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de diciembre del 2018, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2020], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2019, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2021], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 24 de diciembre del 2020, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2022], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 30 de diciembre del 2021, (México).

ZONIFICACIÓN Catastral y las tablas de valores unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los valores catastrales de construcción por metro cuadrado para el Municipio de San Andrés Cholula, [ZCTUVSU-CR2023], Periódico Oficial del Estado de Puebla [P.O.E.P.], 27 de diciembre del 2022, (México).