



CAPÍTULO II EL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO (1902-1974)

I. ACTOS PREPARATORIOS PARA LA CREACIÓN DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO

A partir de la firma del Tratado Mariscal-Spencer en 1893, que delimitó el territorio nacional en su parte sur con la colonia inglesa de Honduras Británica; con la fundación de Payo Obispo en 1898, que permitió el establecimiento permanente de una base militar y aduanal en la desembocadura del Río Hondo en la bahía de Chetumal, y la toma de las poblaciones de Bacalar y Chan Santa Cruz en 1901, por los generales De la Vega y Bravo, que dieron fin a la Guerra de Castas; el presidente Díaz se encontraba en condiciones de llevar a cabo las ideas que desde 1888, le habían sido propuestas por sus funcionarios como Carlos Pacheco de establecer un territorio federal con el objeto de asegurar la pacificación de definitiva de la zona que por más de cincuenta años se encontraba en conflicto.⁶⁷

Con los estudios de factibilidad que le habían sido encomendados a Manuel José Sierra Méndez en 1896,⁶⁸ para crear un te-

⁶⁷ Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, pp. 38 y 39.

⁶⁸ Careaga Viliesid, señala que era hijo de Justo Sierra O'Reilly y nieto de Santiago Méndez Ibarra, destacadísimo político de Campeche, que ocupó el cargo de gobernador de Yucatán en los años cuarenta del siglo XIX y que, presionado por la generalización de la revuelta maya, acudió en demanda de auxilio a varios gobiernos extranjeros, ofreciendo la sujeción de Yucatán a la poten-

rritorio segregado de los estados e Yucatán y Campeche a cargo del gobierno federal, el entonces secretario de Guerra y Marina, general Bernardo Reyes, solicitó de parte del presidente Díaz, al secretario de Gobernación, el 23 de septiembre de 1901, se sirviera iniciar ante la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional, para la erección de un territorio federal de las regiones recobradas de los mayas alzados, en una extensión territorial que le seria separadas a los estados de Campeche y Yucatán, con las siguientes delimitaciones

...por una línea que partiendo de la población Rio Lagartos, siga recta hasta Chanzenote, continúe lo mismo por Valladolid, Peto, Iturbide, por el punto de intersección de la limítrofe de los Estados de Yucatán y Campeche, con la que une Bacalar á Seiba Playa, de cuyo punto seguirá por la divisoria de los dos Estados mencionados y terminará en el paralelo que sirve de límite á las Repúblicas de México y Guatemala, formando una especie de zig-zag...⁶⁹

Después de tener una junta con sus ministros, el 14 de octubre de 1901, Porfirio Díaz dispuso que el nuevo territorio federal estuviera demarcado de la siguiente manera:

El arco del meridiano 87° 47' 30" (longitud Oriente de Greenwich) hasta su intersección con el paralelo que pasa por la torre situada más al Sur de la Iglesia Chemax; de este punto de intersección, seguiría rectamente hasta el vértice del ángulo formado por las líneas divisorias de los Estados de Yucatán y Campeche, próximo a Put, continuando en seguida, de Norte a Sur, hasta encontrar el paralelo límite de las Repúblicas de México y Guatemala.⁷⁰

cia que la amparase en tan crítica circunstancia. Sierra Méndez participó como empresario en el corte y exportación de maderas de Yucatán, y obtuvo importantes concesiones en el sureste de la península, *op. cit.*, pp. 128 y 129.

⁶⁹ Ferrer Muñoz, Manuel, *op. cit.*, pp. 537 y 538.

⁷⁰ Álvarez Coral, Juan, *op. cit.*, p. 52.

Con éste conocimiento, el 15 de octubre de 1901, el general Reyes remitiría un nuevo oficio al secretario de Gobernación, en el que incluyó una importante aclaración a la carta del 23 de septiembre de 1901, adoptada por acuerdo de la junta de ministros que se había celebrado el 4 de octubre de ese mismo año, en donde se trazaban nuevas líneas divisorias en las que se refería al “vértice del ángulo formado por las líneas divisorias de los Estados de Yucatán y Campeche, próximo á Put”. Del mismo modo se hacía también mención del “paralelo que pasa por la torre situada más al Sur de la Iglesia de Chemax”⁷¹.

Para el 29 de octubre de 1901, el general Reyes envió otra carta al general Ignacio A. Bravo, jefe de la 10a. Zona Militar, remitiéndole un plano donde se había trazado la línea de separación descrita en el oficio aclaratorio de Reyes, para la creación del nuevo territorio federal haciendo referencia específicamente a

la porción hacia el Oriente que esa línea señala, perteneciente á Yucatán, es la que se ha hallado fuera de la obediencia del Gobierno, y se encuentra ya sometida en su mayor parte, á virtud de la importante campaña que se ha verificado bajo el mando de Ud., contra los rebeldes indios mayas... Toda esa porción, pues, que tiene por límites, según se mira en el plano, al Norte, el Golfo de México; al Este, el Mar Caribe; al Sur, Belice, y al Oeste, terrenos

⁷¹ *Ibidem*, p. 537. Según Ferrer, “...La línea de la divisoria trazada por el general Reyes hace también mención del “paralelo que pasa por la torre situada más al Sur de la Iglesia de Chemax”. A poco que se reflexione, este punto puede ser considerado tan vago como el “próximo a Put”. Es notable que el decreto de noviembre de 1902 modificara la redacción y precisara: “paralelo que pasa por la torre Sur de Chemax”, sin que se enmendara la cita de Put sino en un detalle secundario: “cerca de”, en lugar de “próximo”. Parece que de aquí puede deducirse lícitamente que la ubicación de esa cercanía de Put no suscitaba la menor duda ni generaba ninguna ambigüedad, y tenía que ser un elemento perfectamente reconocible: tal vez la iglesia o los restos de la iglesia que aún hoy se conservan...”.

de Yucatán y Campeche, carece de autoridades legítimas, y se proyecta pedir á las Cámaras que se declare territorio federal...⁷²

Aunque las líneas divisorias parecían claras en aquel entonces, las expresiones ambiguas que se referían a la ubicación del Punto Put, habían de crear conflictos territoriales posteriores entre el nuevo territorio con Campeche y Yucatán.

II. INICIATIVA PORFIRIANA PARA CREAR EL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO

Realizados los estudios de factibilidad y trazadas las líneas divisorias de las porciones que habrían de separarse de los estados de Campeche y Yucatán para la creación del nuevo territorio federal, el presidente de la República, Porfirio Díaz Mori, decidió presentar el 4 de noviembre de 1901, a la Cámara de Diputados el proyecto, donde explicaba que tras el desalojo por parte de las tropas expedicionarias de los poblados más importantes, incluido Chan Santa Cruz, a los indígenas hostiles, se hacía necesario que la ocupación militar se prolongara para impedir nuevos ataques rebeldes en aquellas regiones con terrenos de riguroso clima, bosques pantanos y abundantes maderas. Por otra parte, Díaz, señalaba la necesidad de dotar esas tierras de infraestructura como construir nuevos caminos, ferrocarriles, telégrafos, muelles, así como la repoblación con gente “sana” y trabajadora para asegurar un futuro tranquilo de esos lugares, lo que demandaba una suma de poder y gastos que los gobiernos de Campeche y Yucatán no podían sufragar por sí mismos, por lo que correrían a cargo de la Federación,⁷³ para que más tarde se erigiera un territorio

⁷² *Ibidem*, p. 538.

⁷³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Vigésima Legislatura Constitucional de la Unión*, t. III, Correspondiente á las sesiones ordinarias de la XX Legislatura Constitucional, durante el primer periodo del 2o. año, México, Imprenta Lit. y Encuadernación de Ireneo Paz, 1902, 5-XI-1901, pp. 265 y 266.

federal, cuyo nombre sería “Andrés Quintana Roo”, yucateco ilustre, prócer de la independencia de México.⁷⁴

La iniciativa de reforma al artículo 43 de la Constitución de 1857, fue presentada a través del entonces secretario de Gobernación, Manuel González Cossío,⁷⁵ a la Cámara de Diputados, con el fin de incorporar al conjunto de las entidades federativas que en aquel entonces integraban la Federación mexicana, al nuevo territorio federal de Quintana Roo, creado de la porción reconquistada en el Estado de Yucatán, con una extensión de 50, 844 kilómetros cuadrados.⁷⁶

Como señala Muñoz Ferrer, la iniciativa del presidente de la República toma como referencia el “vértice del ángulo formado por las líneas divisorias de los Estados de Yucatán y Campeche, próximo a Put”, y señala como límite meridional “el paralelo límite de la República de México y Guatemala”. Si se atiende a la determinación que se hace de la frontera sur, puede advertirse una rectificación del límite previsto en la carta de Reyes a Bravo del 29 de octubre, donde se señalaba Belice como país colindante. El cambio implicaba la adopción de un meridiano más occidental

⁷⁴ Véase García Contreras, María Eugenia, *op. cit.*, p. 327; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 1999, pp. 714 y 715. Alday Nieto, Hugo, “Quintana Roo”, Cienfuegos Salgado, David, *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa, 2007, p. 756.

⁷⁵ Manuel González Cossío, fue nombrado secretario de Gobernación por el presidente Porfirio Díaz Mori; cargo que ocupó de 1895 a 1903, correspondiéndole conocer a él prácticamente todo el proceso de creación del territorio federal de Quintana Roo.

⁷⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Vigésima Legislatura Constitucional de la Unión, t. III, Correspondiente á las sesiones ordinarias de la XX Legislatura Constitucional, durante el primer período del 2o. año, México, Imprenta Lit. y Encuadernación de Ireneo Paz, 1902, 5-XI-1901, pp. 265 y 266, y Gómez Alonso, Paula, “El territorio de Quintana Roo desde la Independencia hasta nuestros días. Vicisitudes que ha sufrido como entidad política”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, México, vol. 47, núms. 3, 4 y 5, 1938, pp. 289-312. Cfr. Muñoz Ferrer, *op. cit.*, p. 539.

para marcar la frontera del nuevo territorio y, consecuentemente, una ampliación de su superficie.⁷⁷

Al conocer la iniciativa que pretendía crear el territorio federal de Quintana Roo separándolo del estado de Yucatán, el entonces gobernador de Yucatán, Francisco Cantón Rosado, sucesor en el cargo de Carlos Peón, remitió una carta en el 14 de noviembre de 1901, al presidente Díaz, en la que le manifestaba la preocupación de la parte pensadora del pueblo yuáteco por la conversión de la mayor parte del estado en un territorio federal,⁷⁸ aunque manifestaba su acuerdo para la creación del mismo. En su referida carta no cuestionaba la constitucionalidad y conveniencia de la creación del territorio federal de Quintana Roo, aunque sí la extensión proyectada del mismo ya que como señalaba el estado de Yucatán no sólo perdería las comarcas en las que los rebeldes mayas ejercían de manera violenta sus dominios, sino aquellas donde se encontraban numerosas poblaciones bajo la jurisdicción y dominio yuátecos como el Cuyo y anexas de la compañía agrícola, las de la costa oriental y las pobladas Mujeres, Cozumel y Holbox, dejando sólo aquellas zonas pedregosas y áridas donde crece el henequén fuente de su riqueza por su comercialización, pero que bajando su precio o demanda someterían a Yucatán a la pobreza. Por ello, sometía a la consideración del general Díaz,

⁷⁷ *Ibidem*, 537 y 538.

⁷⁸ Véase Bulnes, Francisco. *El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Contenido, 1992. Al conocer la porción territorial que le sería segregada al estado de Yucatán, el entonces gobernador, Francisco Cantón Rosado en su carta dirigida al presidente de la República, el general Díaz, el 14 de noviembre de 1901, manifestaba que: "...Desde luego y sin vacilar reconozco que Yucatán no puede por sí solo, como no ha podido en más de medio siglo, recuperar, pacificar y conservar, ni menos colonizar y fomentar, la comarca sur oriental segregada hace cincuenta y tres años por la rebelión de los mayas, de la acción política y administrativa y del movimiento progresista y civilizador de la República y creo firmemente que solo la Nación está en condiciones de obtener esos beneficios. Pero no pudiendo éstos con la libertad de acción y eficacia necesarias, permaneciendo la zona reconquistada bajo la jurisdicción del Estado, se impone la exigencia de erigirla en territorio federal...". Cfr. Hoy, Carlos, *op. cit.*, pp. 63-72.

que se modificaran las líneas divisorias entre el estado y el nuevo territorio federal, partiendo de Tulum en la costa oriental, y se dirija al vértice que separa a Yucatán y Campeche, al punto Put y de allí al sur de la frontera con Guatemala.⁷⁹

Como respuesta a la carta de Cantón Rosado, el presidente Díaz en su carta enviada a éste el 20 de noviembre de 1901, le indicaba que tomaría en cuenta su solicitud antes de aprobarse se analizaría. Para ello le solicitó le remitiera un plano del estado de Yucatán con el trazo de su propuesta.⁸⁰

En una nueva carta del 3 de diciembre de 1901, el gobernador Cantón Rosado, le indicaba al presidente Díaz que dicho plano ya le había sido acompañado en su carta inicial y trazada la porción de territorio que leería separada a Yucatán y cambiada la línea divisoria entre su estado y el nuevo territorio, proponiendo que arrancara desde Tulum y se dirigiera al suroeste, pasando entre Tihosuco y Telá, hasta el vértice que separa a Yucatán de Campeche, el punto Put.⁸¹ Esta solicitud aunque atendida por Díaz, en su respuesta, del 21 de septiembre del mismo año, lamentó no poder aceptar la propuesta de Cantón Rosado, de cambiar la extensión territorial planeada ya para el naciente Quintana Roo, en virtud de que en ella se encontraban un gran número de poblaciones que han sido ocupadas por los indios rebeldes y otras en las que ha habido serias sublevaciones, como había acontecido en Yodnozot cerca de Tisimín.⁸²

El 10. de febrero de 1902, al tomar posesión como gobernador del Estado de Yucatán, manifestó ante el Congreso yuáteco que reconocía la necesidad de la creación del nuevo territorio federal

⁷⁹ Álvarez Coral, Juan, *Historia de Quintana Roo*, México, B. Costa-Amic, 1971, p. 54.

⁸⁰ Hoy, Carlos, *op. cit.*, pp. 65 y 66. La obra de Carlos Hoy, reproduce las cartas enviadas entre el entonces gobernador del estado de Yucatán y el presidente de la República Porfirio Díaz Mori, en relación con la iniciativa de creación del territorio federal de Quintana Roo.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 66 y 67.

⁸² *Ibidem*, pp. 68 y 69.

de Quintana Roo a pesar del dolor de ver estrechado el territorio del estado.

III. CREACIÓN DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, 1902

A pesar de la débil oposición del entonces gobernador de Yucatán, Francisco Cantón Rosado, en cuanto a la extensión geográfica de la nueva entidad federativa, la iniciativa de creación del territorio de Quintana Roo fue aprobada y publicada mediante decreto de reforma constitucional en el *Diario Oficial* el 24 de noviembre de 1902. Con la publicación de este decreto, se creaba el territorio federal de Quintana Roo con los límites y extensiones marcados en el decreto de reforma constitucional.

El decreto de reforma al artículo 43 de la Constitución de 1857 en 1902, fue aprobado por la Cámara de Diputados y las veintisiete legislaturas de los estados que en aquel entonces integraban la Federación mexicana —incluidas la de Campeche y Yucatán—, agregando a la Federación mexicana el territorio de Quintana Roo. Dicho territorio federal habría de formarse de la porción oriental de la península de Yucatán. El texto del decreto reprodujo casi literalmente la iniciativa que previamente había presentado el presidente de la República, tomando en consideración al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, y fijando como límite meridional el paralelo límite de las repúblicas de México y Guatemala. La extensión territorial del territorio federal de Quintana Roo, se expreso en el decreto publicado el 24 de noviembre de 1902 de la siguiente forma:

Artículo. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Terri-

torio de Baja California, el Territorio de Tepic, formado del séptimo cantón del Estado de Jalisco y el de Quintana Roo.

El Territorio de Quintana Roo se formará de la porción Oriental de la Península de Yucatán, la cual quedará limitada por una línea divisoria que, partiendo de la costa Norte del Golfo de México, siga el arco del meridiano 87° 32' longitud Oeste de Greenwich, hasta su intersección por el paralelo 21°, y de allí continúe a encontrar el paralelo que pasa por la Torre Sur de Chemax, veinte kilómetros al Oriente de este punto, y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche cerca de Put, descienda al Sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y Guatemala.⁸³

De esta manera, el territorio federal de Quintana Roo pasaba por vez primera a formar parte de las entidades federativas de México, quedando bajo la jurisdicción del gobierno federal, iniciándose así una nueva etapa en la parte sur oriental del país. Como se observa, en dicho decreto de reforma constitucional no se hizo mención alguna de las islas de Cozumel, Mujeres, Holbox, de los cayos adyacentes, los cuales quedarían incorporados más tarde con la primera Ley de Organización Territorial de Quintana Roo de 1904.

Una vez publicado el decreto constitucional, el general Díaz nombró como primer jefe político del territorio federal de Quintana Roo al general José María de la Vega en 1902, quien ejercería su función desde el Campamento General Vega, que funcionó como capital del naciente territorio.⁸⁴ El nuevo territorio federal se dividió para su administración y gobierno en tres distritos de acuerdo con su situación geográfica: Norte, Centro y Sur.

⁸³ *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos la Nación*, 24 de noviembre de 1902, t. LXIII, núm. 20.

⁸⁴ El Campamento Vega se ubicó en la Bahía de la Ascensión y sirvió de base militar y de operaciones al general Ignacio De la Vega, para la toma de los territorios en manos de los mayas rebeldes en la península de Yucatán, como Bacalar, entre otros.

Al siguiente, en 1903, se nombró al general Ignacio A. Bravo quien se desempeñó como jefe político del territorio hasta 1911,⁸⁵ trasladándose en 1904, la capital a Chan Santa Cruz, llamada Santa Cruz de Bravo.⁸⁶ Entre abril y mayo de 1903, se llevaron a cabo las primeras elecciones en el territorio de Quintana Roo para conformar los ayuntamientos en Payo Obispo, Bacalar, Xcalak, Campamento General Vega e Isla Mujeres; mientras que en Cozumel sólo se instaló una junta municipal.⁸⁷

Abierta la posibilidad de explotar los recursos de las nuevas tierras, el gobierno federal comenzó la repartición de tierras a sólo unos cuantos creándose rápidamente diversos latifundios.

Del mismo modo, con la necesidad de incrementar el número de pobladores que permitiera explotar los recursos naturales y el desarrollo del nuevo territorio, el presidente Díaz habría de tomar la decisión de convertir al nuevo territorio federal en un lugar de presidio político enviando prácticamente al exilio, por la lejanía con el centro del país, a todo aquel que estuviera en desacuerdo con su gobierno. Del grupo de presos políticos que se enviaron se conformó el llamado “cuerpo de operarios”, quienes eran utilizados como fuerza de trabajo y sometidos duramente por el general Bravo prácticamente hasta la muerte.⁸⁸ La misma suerte tendrían aquellos mayas que continuaban rebelándose a la autoridad federal.

IV. LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y MUNICIPAL DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, 1904

Con el fin de regular la actividad administrativa y de gobierno del nuevo territorio federal, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio de Quintana Roo, publicada en el *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, el

⁸⁵ Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 761.

⁸⁶ Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, pp. 129 y 133.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 128.

⁸⁸ García Contreras, María Eugenia, *op. cit.*, p. 327.

27 de febrero de 1904,⁸⁹ la cual estaba integrada por 64 artículos divididos en seis capítulos, los cuales hacían referencia a: los *Límites y división territorial*, capítulo I; *Bases generales para el gobierno del territorio*, capítulo II; *Del jefe político*, capítulo III; *De los prefectos, comisarios y agentes de policía*, capítulo IV; *De los ayuntamientos*, capítulo V, y *De los juzgados del Registro Civil*, capítulo VI.

Dicha ley, que fungió como el primer estatuto de gobierno del territorio, se caracterizó por dividir su administración política y municipal en tres distritos denominados: del Norte, del Centro y del Sur, los cuales a su vez estaban divididos en municipalidades y comisarías.⁹⁰ Cabe señalar, que ésta Ley al establecer los límites y división territorial, en su artículo 1o. reprodujo los que previamente se habían fijado mediante reforma constitucional al artículo 43 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en 1902.⁹¹

Los distritos del Norte, del Centro y del Sur, se dividían de la siguiente forma: el Distrito Norte en dos municipalidades que eran Isla de Mujeres, como cabecera del distrito, y Cozumel, y éstos en dos comisarías, la de Puerto Morelos y Yalahau (Holbox); el Distrito Centro, en dos municipalidades que eran Santa Cruz

⁸⁹ *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 27 de febrero de 1904, t. LXX, núm. 50.

⁹⁰ Artículo 2o. de la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio Quintana Roo. Al respecto véase Careaga Vilesid, Lorena, *Quintana Roo. Una historia compartida*, *op. cit.*, p. 144, y Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, pp. 137 y ss.

⁹¹ El artículo 1o. de la Ley de 1904, establecía que "...El Territorio Quintana Roo (sic) está formado, según lo determina el artículo 43 reformado de la Constitución Federal, de la porción Oriental de la Península de Yucatán, la cual queda limitada por una línea divisoria que, partiendo de la Costa Norte del Golfo de México, siga el arco del meridiano 87° 32', longitud Oeste de Greenwich, hasta su intersección con el paralelo 21°, y de allí continúe á (sic) encontrar el paralelo que pasa por la Torre Sur de Chemax, veinte Kilómetros al Oriente de este punto, y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, descienda el Sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y de Guatemala".

de Bravo, como cabecera del distrito, y Vigía Chico, y éstos en cinco Comisarías: Petcacab, Yodzonot, Sconchén, Tabi y Sabán (Santa Cruz, sería a partir de entonces y hasta 1915, capital del territorio), y el Distrito Sur en tres municipalidades, Payo Obispo, como cabecera del distrito, Bacalar y Xcalak, y éstos en cuatro comisarías integradas por Santa Cruz Chico, Ramonal, Esteves y Río Huach.⁹² Esta organización territorial se mantuvo vigente hasta 1917, a excepción de la ubicación de la capital del territorio, pues en 1915 tomado el control de la península de Yucatán por Carranza, la sede de los poderes se trasladó a Payo Obispo, hoy Chetumal.

De igual forma, esta ley estableció que el territorio de Quintana Roo dependía en su régimen interior en cuanto al orden administrativo, político y municipal directamente del Ejecutivo Federal, por conducto de la entonces Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, con excepción de aquellas a las que correspondan a otras secretarías.

El gobierno político y la administración municipal del territorio estaban conferidos a un jefe político que era nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión, ejerciendo sus funciones en el Distrito Centro bajo la supervisión de la Secretaría de Gobernación.⁹³ En tanto que en los distritos del Norte y Sur, serían administrados por un prefecto que era nombrado directamente por el Ejecutivo Federal a propuesta del jefe político y bajo supervisión de este último. Por su parte, en cada cabecera municipal había un ayuntamiento nombrado directamente por la Secretaría de Gobernación a propuesta del jefe político. Mientras que en cada comisaría, había un comisario de policía nombrado directamente por el jefe político del territorio, y cuyas funciones se encontraban bajo su dependencia y de los prefectos en sus respectivas jurisdicciones. En los lugares poblados que no eran ca-

⁹² Artículos 30. a 80. de la citada ley de 1904.

⁹³ Artículos 13 a 24, de la ley de 1904.

becera municipal ni comisaría, había agentes de policía dependientes de los respectivos comisarios.

El jefe político era la máxima autoridad del territorio y tenía bajo su dependencia a los prefectos de los distritos; a los ayuntamientos; a los comisarios, agentes de policía y cualquier policía, y las oficinas del Registro Civil. Para serlo bastaba con ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener veinticinco años cumplidos, así como no pertenecer al estado eclesiástico. Entre sus funciones se encontraba la de publicar y hacer cumplir las leyes, reglamentos o decretos, disponer de las fuerzas de policía y las que los códigos y demás leyes le recomendaban en materia de elecciones, cultos, desamortización, matrimonios, etcétera.

Los prefectos políticos eran la primera autoridad y jefes de todos los servicios de sus respectivos distritos, subordinados al jefe político. No se señalaba una edad específica para ser prefecto en la ley, únicamente ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y no pertenecer al estado eclesiástico. Tenían como atribuciones las mismas funciones que el jefe político en sus distritos, pero, además, tenían a sus órdenes las fuerzas de policía, imponer sanciones por faltas e infracciones a las leyes y reglamentos, imponer multas, vigilar a los jueces del registro civil, entre otras.

Los comisarios o agentes de policía, tenían a su cargo el cuidado del orden, la aprehensión de criminales o quienes hubiesen cometido alguna falta a las leyes o reglamentos, consignándolos a los prefectos y dar parte a aquellos en todo lo que consideraban debían de conocer.

Por su parte los ayuntamientos estaban integrados por un presidente y cuatro regidores, nombrados directamente por el jefe político del territorio, renovándose anualmente cada 1o. de enero y cuyos cargos eran honoríficos, por lo que no contaban con ninguna retribución o sueldo. Para ser miembro de los ayuntamientos se debía contar con la ciudadanía mexicana, ser vecino de la municipalidad y en ejercicio de sus derechos civiles y políticos. El

cargo de concejal no era renunciable sino únicamente por causa grave calificada por el jefe político. Cada año al hacerse la renovación de los concejales, cada ayuntamiento nombraba a propuesta de su presidente, las comisiones que fueren necesarias para su despacho.

Las sesiones de los ayuntamientos se realizaban cada quince días y sus audiencias eran públicas, secretas y extraordinarias. Entre las atribuciones que tenían los ayuntamientos estaban las de presentar a la Secretaría de Gobernación, por conducto del jefe político, las exposiciones acerca del estado que guardaban los servicios públicos en sus respectivas municipalidades con el fin de mejorarlos; desempeñar las respectivas funciones electorales que les encomendaban las leyes; vigilar la calidad de todo tipo de bebidas y alimentos, a fin de que no se vendieran en mal estado, y cuidar que no se vendieran drogas y medicinas adulteradas o en malas condiciones.

Por último, esta ley regulaba la existencia de los juzgados el Registro Civil, debiendo haber en cada cabecera municipal un Juzgado del Registro Civil con arreglo a la ley del 29 de julio de 1859, integrado por un juez nombrado por el secretario de Gobernación.

V. LOS PRIMEROS AÑOS DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, 1902-1916

Una vez creado el territorio federal de Quintana Roo mediante decreto publicado el 24 de noviembre de 1902, éste fue entregado por las autoridades yucatecas al gobierno federal el 16 de enero de 1903, ejerciendo desde esa fecha su jurisdicción de manera exclusiva y directa, dentro de los límites prefijados en 1902.

Establecida la capital del territorio de Quintana Roo en Santa Cruz de Bravo —hoy Felipe Carrillo Puerto—, y sentadas las bases legales para la administración política del territorio mediante la Ley de 1904, esta localidad pronto se convirtió durante el régimen porfi-

rista en una verdadera colonia penal. La población creció con cientos de relegados, muchos de ellos combatientes liberales y otros simples desafectos al gobierno. Los mayas continuaron en la selva, a menudo perseguidos, y surgieron diversos latifundios.⁹⁴

Durante el periodo de 1902 a 1913 fueron designados como jefes políticos del territorio: José María de la Vega (1902-1903), Ignacio A. Bravo (1903-1911), Manuel Sánchez Rivera (1911-1912), Alfredo Cámara Vales (1912-1913) y Víctor M. Morón (1913).

Inmediatamente después de erigido el territorio de Quintana Roo, a partir de 1904, se llevaron a cabo las primeras elecciones para elegir a sus autoridades municipales de Isla Mujeres, Cozumel, Xcalak, Bacalar, Payo Obispo y Santa Cruz de Bravo, faltando únicamente la de Vigía Chico en virtud de la apatía de la poca gente que poblaba esa zona.⁹⁵ Asimismo, el presidente Díaz procedió a organizar el control económico de la región por medio de contratos de explotación de maderas, gomas y resinas que beneficiaron a solo algunos hombres a quienes se les había dotado de tierras para ello y a compañías extranjeras, tan sólo trece concesionarios obtuvieron algo más de 50,000 kilómetros cuadrados de superficie forestal. Se proseguía así el camino emprendido entre 1876 y 1889, a raíz de las sucesivas constituciones de la Compañía Agrícola El Cuyo y anexas y de la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental de Yucatán.⁹⁶

El territorio federal en sus primeros años no tuvo ninguna perspectiva de desarrollo, sino únicamente como sitio de explotación de recursos naturales tanto de nacionales como de compañías extranjeras; pero principalmente, como lugar de presidio

⁹⁴ Villalobos González, Martha Herminia, “Del antiguo al nuevo régimen. Bosque y territorialidad entre los mayas de Quintana Roo, 1890-1935”, Macías Zapata, Gabriel Aarón (coord.), *El vacío imaginario. Geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe mexicano*, México, CIESAS-H. Congreso del Estado de Quintana Roo, 2004, pp. 139 y ss.

⁹⁵ Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, p. 142.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 143 y ss.

político donde eran enviados los opositores al régimen porfirista, integrándose así el llamado “cuerpo de operarios” que eran sometidos a trabajos forzados prácticamente hasta la muerte, si es que antes no les llegaba por las enfermedades tropicales como el paludismo y la disentería. Esta parte oscura fue la que mayor fama le daría al nuevo territorio federal.

La composición social del territorio de Quintana Roo en sus inicios era, como hasta ahora, multicultural pues a él llegaban de todas partes del país enviados ya sea como presos políticos o como parte del gobierno federal, o del extranjero, provenientes de las compañías explotadoras de las maderas preciosas o chicle,⁹⁷ los que convivían con los indígenas mayas de la región o yaquis rebeldes enviados desde Sonora.⁹⁸

VI. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y EL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO

Tras el inicio de la Revolución mexicana el 20 de noviembre de 1810, que pugnaba principalmente por el derrocamiento de Porfirio Díaz (quien había gobernado el país durante tres décadas), y un cambio en las estructuras sociales y el reparto de las tierras, se iniciarían los primeros cambios para el nuevo territorio federal. El movimiento revolucionario fue liderado por el intelectual y teorista político Francisco I. Madero, quien con su lema “sufragio efectivo, no reelección” cristalizó el descontento alrededor del país en contra del dictador Díaz, culminando con

⁹⁷ Higuera Bonfil, Antonio, *Quintana Roo entre tiempos. Política, poblamiento y explotación forestal, 1872-1925*, México, Instituto Quintanarroense de la Cultura-Universidad de Quintana Roo, 1997, pp. 117 y ss.

⁹⁸ Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, pp. 133 y ss. Respecto de la colonización de Quintana Roo en los inicios del territorio de Quintana Roo durante 1888-1902, véase, del mismo autor, el artículo “El territorio de Quintana Roo. Tentativas de colonización y control militar en la selva maya (1888-1902)”, *Revista Historia Mexicana*, vol. 49, núm.1, 1999, pp. 5-54.

el exilio de Díaz hacia París y el triunfo de Madero en las elecciones democráticas de 1911.

Aunque el movimiento revolucionario no tuvo eco en la población del territorio federal de Quintana Roo, debido principalmente a su lejanía con el resto del país, así como las características de su población, controladas duramente por las autoridades políticas, militares y administrativas del gobierno de Díaz, si tuvo una implicación indirecta. En efecto, la participación de Quintana Roo en el proceso revolucionario fue realmente como mero testigo pues ni siquiera existieron enfrentamientos armados entre federales y revolucionarios.⁹⁹ Su participación en realidad fue indirecta al sufrir la inestabilidad política provocada por la designación de los jefes políticos provisionales o interinos, adeptos a los gobiernos porfiristas, huertistas, maderistas y carrancistas, que los cambiaban rápidamente, así como su desaparición y resurgimiento durante este periodo de la historia de México.¹⁰⁰

Cabe señalar que el movimiento revolucionario si bien tuvo su inicio en noviembre de 1920, ya existían previamente algunas manifestaciones de descontento y sublevación en contra del general Díaz en la península de Yucatán, como la ocurrida en Valladolid, en el estado de Yucatán, en donde un grupo encabezado por Miguel Ruz Ponce, Maximiliano R. Bonilla, Atilano Albertos, José E. Kantún y muchos otros heroicos revolucionarios yucatecos, luchando por los ideales de la libertad y de un México nuevo, asaltaron el palacio municipal de la Sultana de Oriente, declarándose en plena rebelión contra el régimen de Porfirio Díaz. Tras cruentos enfrentamientos por diferentes puntos de la ciudad vallisoletana defendida por los valientes revolucionarios, los “fедерales” —con mejor armamento— dominaron la plaza y cayendo prisioneros —entre otros— Maximiliano R. Bonilla, Atilano Albertos y José E. Kantún, quienes fueron sentenciados a la

⁹⁹ Higuera Bonfil, Antonio, *op. cit.*, p. 131.

¹⁰⁰ García Contreras, María Eugenia, *op. cit.*, p. 329; del mismo modo, véase Macías Richard, Carlos, *Nueva frontera mexicana*, *op. cit.*, pp. 189 y ss.

pena máxima. Sin embargo, la sangre de los revolucionarios vallecas que regó el suelo de esta heroica Zací, no fue infructuosa, fue la chispa revolucionaria que encendió la lámpara de la libertad del pueblo mexicano.

Tras el triunfo de Francisco I. Madero, el entonces presidente provisional Francisco León de la Barra, con la aprobación de Madero, designó en agosto de 1911, como jefe político del territorio de Quintana Roo al general Manuel Sánchez Rivera, quien sustituiría a Ignacio A. Bravo, hasta 1912. Su primera acción fue la de dejar en libertad a los “operarios” presos políticos, ofreciéndoles la posibilidad de volver a sus lugares de origen y logrando dominar el impulso de venganza de los relegados contra Ignacio A. Bravo, al que garantizó su segura salida de Santa Cruz. Algunos políticos yucatecos, alegando que la creación del territorio había sido obra del dictador Porfirio Díaz, propusieron que la medida fuera rectificada por los hombres de la Revolución y consiguieran que esa demanda figurara en el programa del Partido Liberal Mexicano.¹⁰¹

Sánchez Rivera no logró en esta etapa modificar de manera substancial la administración política y administrativa del territorio, ni su restitución a Yucatán, sino simplemente se dedicó a administrar el proyecto que Díaz había encomendado antes a Bravo. En febrero de 1912, se le instruiría a dejar el cargo de jefe político en manos del brigadier Rafael Eguía Liz, quien goberaría el territorio federal del 24 de abril a septiembre de 1912, auxiliado por Enrique M. Barragán en la Secretaría de Gobierno y por los coroneles Víctor M. Morón y Joaquín Jiménez a cargo de los batallones 26 y 31. Una de las acciones relevantes de Eguía Liz, fue la de repeler y controlar nuevos brotes de mayas rebeldes. El 9 de septiembre de 1912, Eguía Liz entregaría de manera provisional el gobierno del territorio federal a Alfredo Cámara Vales, quedando al frente únicamente de la zona militar.

¹⁰¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 728. El punto 8 de las Reformas Constitucionales del Programa del Partido Liberal Mexicano, proponía la restitución a Yucatán el territorio de Quintana Roo.

Alfredo Cámara Vales gobernó únicamente unos meses, pues el 27 de febrero de 1913, fue cesado del cargo por Victoriano Huerta, quien usurpó el gobierno de la República y ordenó el asesinato de Francisco I. Madero y Pino Suárez, en la llamada decena trágica. Ese año Cámara Vales, junto con el general Manuel Castilla Brito, organizaron un movimiento revolucionario que intentó derrocar a Huerta; para ello adquirió un cargamento de armas en Estados Unidos que condujo personalmente desde Nueva Orleans hasta Honduras Británica (hoy Belice), con el apoyo de la empresa United Fruti Company. Los revolucionarios establecieron cuarteles militares en la colonia británica y en Guatemala. En 1914 realizaron incursiones a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas. En ese año se afiliaría al carrancismo.

Con el asesinato en 1913, del presidente Madero y el vicepresidente José María Pino Suárez, comenzaría una nueva fase de la Revolución, al imponerse el dictador Victoriano Huerta como líder del país. Previo a que el gobierno huertista nombrara al general Víctor M. Morón como nuevo jefe político del territorio, ocuparon el cargo muy brevemente quien fuese secretario de Gobierno del territorio Isidro Escobar Garrido, en febrero de 1913, y Alfonso Carrera Carbó, en marzo de ese mismo año. Ante este escenario, otros revolucionarios lucharon contra la nueva dictadura obligando a Huerta a huir hacia los Estados Unidos en 1914.

Después de estas dos fases, la Revolución se convirtió en una revolución social con Emiliano Zapata (en el sur) y Francisco Villa (en el norte) luchando por causas sociales como una reforma agraria, justicia social y educación. No obstante, ambos revolucionarios tuvieron que hacer compromisos sociales con los revolucionarios liberal-constitucionalistas como Venustiano Carranza y Álvaro Obregón.

Para 1915, el general Venustiano Carranza, primer jefe constitucionalista, nombraría como jefe político y comandante militar del territorio de Quintana Roo al general Arturo Garcilazo Juárez, quien al igual que Sánchez Rivera, una vez que asumió el gobierno territorial dejó en libertad a los presos políticos del gobierno de Huerta. Sin

embargo, el destino del joven territorio de Quintana Roo, aún se vislumbraba incierto.

VII. DESAPARICIÓN VIRTUAL DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO Y SU ANEXIÓN A YUCATÁN EN 1913

El Plan de Guadalupe, emitido en Coahuila, tras el asesinato de Madero, desconoció al autoproclamado presidente Victoriano Huerta, asumiendo el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, convirtiéndose en el líder de las fuerzas constitucionalistas. Con las primeras derrotas federales propinadas por los revolucionarios en 1913, permitieron a Carranza iniciar una serie de acciones para acabar con la administración huertista.

La oscura fama que tenía el territorio de Quintana Roo como lugar de confinamiento, fue sin duda el factor decisivo del programa político del carrancismo por reivindicar las cuentas del pasado, con la desaparición de la criatura tropical creada por Díaz. De esta manera, el 10 de junio de 1913, el general Venustiano Carranza, presionado por los grandes intereses económicos de la península, decretó en Piedras Negras la primera anexión del territorio de Quintana Roo al estado de Yucatán, argumentando la pacificación de los mayas y los altos costos de la Federación para el mantenimiento del territorio.

El decreto emitido por Carranza el 10 de junio de 1913,¹⁰² y publicado el 6 de diciembre del mismo año, en el número 3 de *El Constitucionalista* en la ciudad de Hermosillo, Sonora, el 6 de diciembre de 1918, por el que se suprimía el territorio de Quintana Roo, manifestaba que en virtud de las facultades extraordinarias con que se hallaba investido como primer jefe del ejercito, y con-

¹⁰² El Decreto del 10 de junio de 1913, se encuentra trascrito literalmente en: *Quintana Roo. 25 años de vida constitucional*, Congreso del Estado de Quintana Roo, México, 1999, p. 67.

siderando que al restablecerse el orden constitucional el territorio de Quintana Roo debía anexarse al estado de Yucatán, del que fue parte integrante, para que ambas entidades constituyeran dicho estado. El artículo único del decreto señalaba: “Único: El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Gobernador Provisional del estado de Yucatán, asumirá el mando político y militar del Territorio de Quintana Roo, considerando éste desde la publicación del presente decreto, como parte integrante de aquella entidad federativa”.¹⁰³

No obstante la expedición y publicación del citado decreto de supresión del territorio federal de Quintana Roo y su anexión a Yucatán, esta desaparición en realidad fue virtual, ya que esto no pudo suceder, en virtud de que el mismo se publicó hasta 1918, tres años más tarde, cuando Carranza ya había vuelto a decretar nuevamente su creación. Asimismo, se puede afirmar que en aquellos tiempos, muchas disposiciones del primer jefe constitucionalista trabajosamente pudieron cumplirse en el país y menos en este caso donde esa corriente política careció de capacidad militar para tomar el control de la península de Yucatán, por lo menos hasta la segunda mitad de 1914. No fue sino hasta el 26 de septiembre de 1914, una vez que el gobernador carrancista designado para Yucatán, Eleuterio Ávila, pudo tomar posesión, cuando el gobierno de esa entidad emitió su decreto número 13, para por fin aplicar la disposición de Carranza emitida en Piedras Negras un año atrás y reincorporar al estado de Yucatán el territorio de Quintana Roo, siendo su cabecera la ciudad de Santa Cruz, llamada antes de Bravo. En 1915, el gobernador Ávila apenas había integrado en el presupuesto de egresos la partida que correspondía al territorio recién asimilado. Incluso los habitantes de los tres Distritos del Territorio de Quintana Roo, ajenos a esas disposiciones acudieron el 2 de noviembre de 1913, acu-

¹⁰³ Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 762. Hugo Alday Nieto, transcribe literalmente el decreto del 10 de junio de 1913, expedido por Venustiano Carranza, por el que decidió desaparecer el territorio de Quintana Roo.

dieron a elegir diputados del territorio federal para ocupar la 26 legislatura.¹⁰⁴

Durante los breves años que duró la anexión del territorio a Yucatán, Eleuterio Ávila gobernador de Yucatán enviado por Carranza, nombró en 1914, al general Arturo Garcilazo Juárez como gobernante del territorio anexado. Posteriormente, Garcilazo habría de dar muerte al general huertista Víctor M. Morón. Una de las primeras medidas durante su encargo fue nuevamente la de liberar a los presos políticos que aún permanecían en Quintana Roo. En 1915, el general Salvador Alvarado entonces gobernador constitucionalista de Yucatán y comandante militar del sureste mexicano, nombró a Carlos Plank como encargado del gobierno del Territorio. Durante la gestión de Plank se intensificó el flujo migratorio, debido principalmente a la explotación forestal; numerosos trabajadores procedentes de Tuxpan, Veracruz, arribaron para integrarse a la extracción de chicle. Estableció un impuesto de dos dólares por troza de madera preciosa que saliera de Quintana Roo, lo cual provocó un conflicto en el que intervino el Departamento de Estado norteamericano, toda vez que en gran número, empresas extranjeras participaban de esta actividad. A Plank, igualmente, se le recomendó la entrega del gobierno de Santa Cruz de Bravo, al general Francisco May dirigente de los mayas rebeldes que nuevamente se habían alzado en armas, quemando el ferrocarril, dinamitado los depósitos de agua y destruido las líneas de luz y telégrafo, con el fin de aislar Quintana Roo de Yucatán y del resto del país.

VIII. RESTITUCIÓN VIRTUAL DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, 1915

En marzo de 1915, se inició un movimiento anticarrancista en Yucatán, atendiendo al parecer a los mismos factores de poder, sublevándose contra el gobierno provisional de Carranza tanto el gene-

¹⁰⁴ Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, p. 190.

ral Ávila, como el gobernador de Yucatán, y el propio Garcilazo, comandante militar en Quintana Roo, situación que aprovechó Abel Ortiz Argumedo, apoyado por comerciantes, profesionales y hacendados tratando de romper el pacto federal y proclamar de nueva cuenta la independencia de ese estado con el gobierno mexicano.¹⁰⁵ Este acontecimiento y la renovada oposición de los mayas a subordinarse al gobierno de Yucatán, hicieron rectificar a Venustiano Carranza, quien mediante decreto emitido en Veracruz, el 26 de junio de 1915, en su carácter de primer jefe del ejército constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, derogó el decreto que expidió previamente en Piedras Negras, Coahuila, el 10 de junio de 1913, reconociendo una vez más la existencia del territorio de Quintana Roo, con los límites y extensiones que tenía antes de este último decreto, es decir, con la misma extensión y límites territoriales con los que fue creado en 1902.

El decreto que restauró el territorio de Quintana Roo, el 26 de junio de 1915,¹⁰⁶ publicado en el periódico veracruzano, *El Pueblo*, el 29 de junio de 1915, se fundamentó básicamente en el hecho de que desde el 24 de noviembre de 1902, fecha en que se creó el territorio federal de Quintana Roo, por reformas al artículo 43 de la Constitución Federal de 1857, el gobierno de la Unión había asumido plenamente su dirección, con el fin de lograr la sumisión de los mayas rebeldes, y que el mantenimiento, conservación y mejora de los servicios administrativos exigía aún la inversión federal que el estado de Yucatán no podía por sí solo soportar. Igualmente, se fundamentaba en los acontecimientos ocurridos en aquella época en Yucatán, con motivo del levantamiento en armas nuevamente por los indígenas mayas reaccionarios, y el temor de que éstos volviesen a ocurrir o agudizarse, debido a que los cabecillas de dicho levantamiento habían huido al extranjero, existiendo la posibilidad de que

¹⁰⁵ García Contreras, María Eugenia, *op. cit.*, pp. 329 y 330.

¹⁰⁶ El decreto del 26 de junio de 1915, se transcribe literalmente en: *Quintana Roo. 25 años de vida constitucional*, H. Congreso del Estado de Quintana Roo, México, 1999, p. 67.

pudiesen volver a atacar lo que sería profundamente lamentable, pero que el gobierno provisional estaba resuelto a reprimir y castigar con toda severidad.¹⁰⁷

De esta forma, el artículo 1o. del citado decreto de junio 1915, derogó en todas sus partes el decreto expedido en piedras Negras el 10 de junio de 1913. Mientras que el artículo 2o. señaló que el territorio de Quintana Roo con los límites que señaló el artículo 43 de la Constitución, seguiría como Territorio federal segregado del estado de Yucatán y sujeto al gobierno general, con sujeción a las leyes disposiciones expedidas hasta el 19 de febrero de 1913 y a las demás que hubiese expedido la primera jefatura. Finalmente, el artículo 3o., dispuso que las secretarías de Estado anexas a la primera jefatura, dictaran las medidas suficientes que sirvieran de resorte para tomar a su cargo los servicios públicos en dicho territorio.

Vencida la sublevación de Yucatán, el general Salvador Alvarado, gobernador constitucionalista y comandante militar de la península, fue a Santa Cruz de Bravo, donde los indios seguían combatiendo a los soldados en los aledaños de la población, exigiendo el retiro de las tropas y la restitución de sus tierras. Autorizado por el Primer Jefe Constitucionalista, el mes de junio les entregó, por conducto Carlos Plank al general Francisco May, jefe de los mayas rebeldes, el poblado y los terrenos colindantes. Los indígenas ocuparon la región, pero temerosos de ser víctimas en el futuro de nuevos ataques, decidieron incomunicarse de los blancos y destruyeron con dinamita los depósitos de agua, incendiaron los carros del ferrocarril que se dirigía a Vigía Chico, levantaron grandes tramos de vía, cortaron la línea telefónica y destruyeron la estación telegráfica.

La capital del territorio se trasladó entonces a Payo Obispo y se establecieron tres grandes municipios en Isla Mujeres, Cozumel y Payo Obispo. El general Carlos Plank fue el primer gobernador que despachó en ella.

¹⁰⁷ Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, pp. 764 y 765. El decreto que restauró el territorio de Quintana Roo, es trascrito literalmente en esta obra.

A fines de 1916, lo sustituyó el coronel Carlos A. Vidal, quien a su vez fue sucedido, a principios de 1917, por Octaviano Solís, que había estado relegado en Santa Cruz de Bravo. Éste construyó el primer Palacio de Gobierno, un edificio de madera y láminas de zinc, de estilo inglés, que estuvo en la esquina de las calles de Héroes y 22 de Enero, frente al Parque Hidalgo, inaugurado el 16 de septiembre de 1918; mejoró las relaciones con los mayas y logró que Francisco May, acompañado de otros jefes indígenas, pasara a la Ciudad de México a entrevistarse con el presidente Carranza, quien lo reconoció con el grado de general de las fuerzas armadas mayas, volviendo a Santa Cruz de Bravo con el reconocimiento de su jerarquía militar comprometido a colaborar con el primer jefe constitucionalista.¹⁰⁸

IX. LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA DE 1917 Y EL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO

Durante los años de la Revolución mexicana iniciada en 1810, en nuestro país estuvo vigente la Constitución Federal de 1857, la cual a su vez, fue posible luego de la victoria de la Revolución de Ayutla en 1855, encabezada por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, en contra de Antonio López de Santa Anna, restituyendo el federalismo, anteriormente desaparecido.

¹⁰⁸ Hoy, Carlos, *op. cit.*, p. 84. De acuerdo con Carlos Hoy, el general Francisco May, "...vendía chicle a la Wrigley Co. De los Estados Unidos y hacia sus embarques en varios sitios de la costa del Caribe. La otra compañía norteamericana, Mexican Co. También pudo operar comercialmente con él. Para May lo importante era vender chicle para obtener dinero en oro y plata que al fin y al cabo ni siquiera disfrutó, pues su esposa se encargaba de guardarlos y, claro, ni el mismo May conocía y al morir su señora se perdió para siempre, porque por más que insistió no pudo arrancarle a la moribunda el secreto del lugar en que lo había enterrado....", *op. cit.*, p. 85.

El texto constitucional de 1857, mantuvo su vigor durante los años posteriores al triunfo de los liberales. Durante el periodo en el que gobernó el general Porfirio Díaz, el artículo 78, en el cual se prohibía la reelección del presidente de la República, sufrió una modificación significativa, lo que permitió al general Díaz mantenerse de manera legal y continua más de treinta años en el poder. Esta situación junto con varios hechos que coartaban la voluntad política de los mexicanos y sus derechos plasmados en la Constitución de 1857, provocaron como se ha mencionado anteriormente que en 1910, surgiera el movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero, cuyo triunfo provocaría la renuncia del presidente Díaz.

En febrero de 1913, el presidente Madero fue derrocado por el usurpador Victoriano Huerta, rompiéndose la vigencia del orden constitucional. Para restaurar la vigencia de la Constitución de 1857, se levantó en armas Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila. Sin embargo, tras los acontecimientos de la lucha armada, y las exigencias sociales que el pueblo demandaba, se prefirió redactar una nueva. De esta forma, el 22 de octubre de 1916, se llevaron a cabo elecciones para la conformación de un Congreso Constituyente, que modificaría el texto constitucional de 1857.

Una vez instaurado el Congreso Constituyente en Querétaro, inició sus sesiones el 10. de diciembre de 1916, concluyéndolas a finales de enero de 1917.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Sobre el proceso Constituyente de 1916-1917 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, véase Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa-UNAM, 1999; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press-Harla México, 1998; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980; Madrid Hurtado, Miguel de la, “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa-L Legislatura de la Cámara de Diputados, 1978, t. II; Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución poste-

Cabe destacar que en el Congreso Constituyente de 1916-1917, el estado de Campeche y el territorio federal de Quintana Roo, fueron las únicas entidades federativas que no registraron representante alguno, a diferencia de Baja California y Tepic, que en aquel entonces eran los otros dos territorios federales, quienes sí tuvieron representatividad, haciéndolo con base en las leyes electorales derivadas de la Constitución de 1857, en las que siempre se reconoció la representatividad de los territorios federales en la Cámara de Diputados, correspondiéndoles a Baja California y Quintana Roo un representante, mientras que a Tepic, tres. Esas mismas leyes electorales fueron las que sirvieron como fundamento para la convocatoria de 1916.

En el territorio federal de Quintana Roo, no se pudieron llevar a cabo las elecciones para elegir al diputado constituyente en virtud de que una semana antes de celebrarse los comicios previstos para el 22 de octubre de 1916, un fuerte ciclón azotó las poblaciones de Xcalak y Payo obispo destruyéndolas prácticamente. El entonces comandante militar interino del territorio federal, Florentino de la Rosa, transmitió la noticia por vía telegráfica desde la colonia inglesa de Honduras Británica, al presidente Carranza, la imposibilidad de llevar a cabo los comicios en virtud de los enormes daños causados por el ciclón a Payo Obispo y Xcalak, no obstante de haber estado todo dispuesto para la celebración de las elecciones del diputado constituyente.¹¹⁰

El anteproyecto original presentado por Venustiano Carranza fue modificándose durante los debates entre los congresistas, lográndose un texto más avanzado, que abarcó aspectos sociales y políticos que ninguna otra Constitución del mundo había planteado antes. La Constitución fue firmada el 31 de enero y jurada

rior”, *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998; Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; Madrazo, Jorge y Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, entre otros.

¹¹⁰ Macías Richard, Carlos, *op. cit.*, pp. 255 y 256.

el 5 de febrero, entrando en vigor en mayo de 1917, garantizando los derechos y demandas sociales, políticas y económicas, así como la soberanía nacional y la propiedad del Estado sobre las riquezas del subsuelo.

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, se reconoció en el artículo 43 como parte integrante de la Federación mexicana a veintinueve estados, un Distrito Federal y dos territorios federales incluyendo el de Quintana Roo, éste con la extensión y límites que tenía desde 1902, según lo estipulado en el propio artículo 45.

Los artículos transitorios de la nueva Constitución, en específico el artículo 60., facultaron al Congreso de la Unión a expedir las leyes orgánicas de los poderes judiciales correspondientes al Distrito y territorios federales. Del mismo modo, establecieron la obligación de los magistrados de circuito y jueces de distrito de los territorios federales, de tomar posesión en su cargo antes del primero de julio de 1917, cesando los que hubiesen sido nombrados provisionalmente por el general Carranza.

Con el nuevo texto constitucional de 1917, inició una nueva etapa para el territorio federal de Quintana Roo, cuya existencia no estuvo ajena a diversas interrupciones durante la primera mitad del siglo XX.

X. LEY DE ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1917

Con el nuevo régimen constitucional de 1917, se comenzaron a dictar nuevas disposiciones que habrían de regular la vida política y administrativa de los territorios federales, previstos en el artículo 43 de la Constitución general de 1917.

De esta forma, el 14 de abril de 1917, se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, la segunda ley que habría de regir los destinos del territorio federal de Quintana Roo, conjuntamente con el Distrito Federal; la Ley de Organiza-

ción del Distrito y Territorios Federales, cuya vigencia comenzó a partir del 1o. de mayo de ese mismo año y que habría de derogar la ley porfiriana de 1904.¹¹¹

Esta ley expedida por Carranza en el Palacio Nacional, estaba conformada por 102 artículos, divididos en quince capítulos, denominados *Del gobierno del Distrito Federal y de los territorios*, capítulo I; *De las calidades facultades y obligaciones de los gobernadores del Distrito Federal y del de cada uno de los territorios*, capítulo II; *Del secretario de Gobierno*, capítulo III; *Del tesorero general del Distrito o territorio*, capítulo IV; *De la Hacienda Pública*, capítulo V; *De la instrucción pública primaria*, capítulo VI; *De la seguridad pública*, capítulo VII; *De los caminos y obras públicas*, capítulo VIII; *De la administración municipal*, capítulo IX; *Del presidente municipal*, capítulo X; *De la instrucción pública a cargo del Distrito y del de cada territorio*, capítulo XI; *De la justicia común en el Distrito Federal y en cada territorio*, capítulo XII; *Del Ministerio Público*, capítulo XIII; *De las responsabilidades de los funcionarios públicos del Distrito Federal y territorios*, capítulo XIV, y *De las incompatibilidades de los empleos públicos del Distrito Federal y territorios de la Federación*, capítulo XV; así como de dos artículos transitorios.

Esta ley cambió por completo la administración de los territorios federales, pues incorporó nuevas figuras políticas y administrativas anteriormente desconocidas para ellos. Por vez primera se habría de incorporar la figura jurídica de un “gobernador” para los territorios federales, sustituyendo a la de los “jefes políticos” que se había utilizado desde la creación del territorio de Quintana Roo en 1902, hasta el nuevo régimen constitucional de 1917.

La ley de 1917, establecía entre otras cosas novedosas que el gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios federales, estaría a cargo de un gobernador que dependía directamente del presidente de la República, el cual era nombrado y re-

¹¹¹ *Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, 14 de abril de 1917, t. V, núm. 87.

movido libremente por éste.¹¹² Mientras que el gobernador del Distrito Federal acordaba directamente con el presidente de la República, los de los territorios federales lo harían a través del secretario de Gobernación, quien tan sólo fungía como un intermediario entre éstos y el presidente.

Se estableció que en cada territorio federal, así como en el Distrito Federal existiría un secretario de Gobierno, cuyo requisito característico para ocupar dicho cargo era el ser abogado de profesión. Del mismo modo, se contempló la existencia de un Tesorería General encargada de recaudar los impuestos, así como las multas que impusieran el gobernador y demás autoridades. Como requisito característico para ocupar el cargo de tesorero general era el de no ser ebrio consuetudinario ni jugador habitual.

Retomando lo dispuesto por la ley de 1904, se estableció el municipio libre como la base de la administración territorial y de la organización política y administrativa de los territorios federales, cuyo gobierno y administración quedarían a cargo de un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, regidores y concejales designados por elección popular directa. Se determinaba que el territorio del Distrito Federal y el de los territorios federales quedarían divididos en las municipalidades que en ese momento existían. De esta forma, el territorio de Quintana Roo quedó dividido nuevamente en los tres municipios de Cozumel, Isla Mujeres y Payo Obispo, fundándose la capital en éste último, lugar donde despachaba el gobernador.

Mediante esta ley, se otorgó la facultad a los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales de anexar una municipalidad a otra, en aquellos casos en que alguno de ellos no pudiese sufragar sus propios gastos y los comunes, siempre que no existiese inconveniente por la otra municipalidad, para lo cual

¹¹² El artículo 1o. de esta ley de 1917, estableció que: "...El gobierno del Distrito Federal y de cada uno de los Territorios de la Federación, estará a cargo de un Gobernador que directamente dependerá del presidente de la República y será nombrado y removido por éste".

se requeriría la determinación del presidente de la República. La duración de los cargos de concejales y regidores en los ayuntamientos era bianual y se renovaban de manera escalonada a la mitad de cada año, pudiendo los concejales ser reelectos en el cargo. En las municipalidades cuya extensión territorial abarcaba varias poblaciones, el ayuntamiento podía nombrar delegados, los cuales durarían en el cargo un año.

Con la ley de 1917, los ayuntamientos podían expedir sus reglamentos interiores. En cuanto al presupuesto de egresos e ingresos, se formaba anualmente por los municipios y eran remitidos a cada gobernador y este a su vez al presidente de la República, el cual los aprobaba o modificaba.

Cabe destacar, que conforme a esta ley quedaba en manos de los municipios la obligación de fomentar la instrucción pública, el establecimiento de escuelas, bibliotecas y demás instituciones para la cultura física e intelectual del pueblo; así como el fomento de la agricultura, la industria y todos los demás ramos de la riqueza pública. Del mismo modo, se constitúan en autoridades laborales, quedándoles encomendado vigilar y hacer cumplir las leyes laborales, el salario mínimo e indemnizaciones por accidentes, la instrucción primaria y la seguridad pública.

Por lo que hace a la justicia común, la ley de 1917, estableció que en cada territorio federal, estaría a cargo de magistrados y jueces, nombrados por el Congreso de la Unión, mientras que los jueces de paz, menores y correccionales, debían ser designados por cada ayuntamiento mediante escrutinio secreto. Los gastos de los magistrados y jueces estaban a cargo de la Federación, en tanto que el de los jueces de paz, menores y correccionales, quedaban a cargo de los ayuntamientos respectivos.

La figura del Ministerio Público para el Distrito Federal y territorios federales estaba a cargo de un procurador general, nombrado y removido libremente por el presidente de la República por conducto del gobierno del Distrito Federal, donde residiría, pero dependiendo directamente del primer mandatario. En los

territorios federales se contempló la existencia de representantes del procurador general con quienes se comunicaba a través de él con los demás agentes. Todos los agentes del Ministerio Público del Distrito Federal y de los territorios federales eran nombrados y removidos por el procurador general con aprobación del presidente de la República.

Para el caso de los territorios federales se estableció la existencia de un agente del Ministerio Público para los juzgados de primera instancia y menores de cada localidad.

Por vez primera, se contempló en ley un capítulo dedicado a las responsabilidades de los funcionarios públicos del Distrito Federal y de los territorios federales, por los delitos o faltas que cometieran en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, no podía procederse en contra de los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales, ni del procurador general, ni magistrados, sin el previo acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito, en aquellos casos en que se les acusara por los delitos del orden común, y que hubiesen datos bastantes para proceder contra dichos ellos.

Esta ley de 1917, tuvo su vigencia hasta 1928, en la que el entonces presidente de la República, Emilio Portes Gil, decidiera suprimir los municipios sustituyéndolos por delegaciones en el Distrito Federal y en los territorios federales.

Durante su vigencia se expidió en 1921, el Reglamento de Elecciones Municipales del Distrito Federal y territorios federales, que vino a regular los mecanismos electorales, así como a establecer el principio de elección popular directa, la duración bianual en el cargo de concejal, el cual sería renovado por mitad cada año. Del mismo modo, determinó en siete los distritos electorales para cada uno de los territorios federales y señaló el primer domingo de diciembre de cada año como fecha para la celebración de elecciones.

XI. DESARROLLO POLÍTICO DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, DURANTE EL PERÍODO 1917-1928

Con la entrega del gobierno del territorio federal de Quintana Roo de Carlos Plank en favor de Carlos A. Vidal Sánchez en 1916, nombrado gobernador y comandante militar de Quintana Roo, le correspondería a éste en 1917, el honor de estrenarse en el cargo con el nuevo título proveniente del régimen constitucional instaurado en mayo de 1917. Fue el primero en ostentar el cargo de “gobernador”, luego de que así fuese instaurado por la Ley de Organización del Distrito y territorios federales, expedida el 13 de abril de 1917. Se estableció en la ciudad de Payo Obispo donde traslado la capital del territorio desde Santa Cruz de Bravo, la cual le fue entregada a Francisco May, jefe de los mayas rebeldes, quienes una vez obtenida la destruyeron aislándola por completo del país.

Posteriormente, ese mismo año, se designaría como gobernador del territorio al general Octaviano Solís Aguirre. Entre sus principales acciones de gobierno fue la de someter a Francisco May en enero de 1918, por medio del ofrecimiento de importantes concesiones a cambio de la pacificación de los mayas. Acompañado de Octaviano Solís, Francisco May se entrevistó en México con el presidente Venustiano Carranza, en donde fue nombrado general brigadier de las fuerzas armadas mayas. El 5 de noviembre de 1917, Solís Aguirre organizó los primeros comicios para elegir los ayuntamientos de los municipios de Isla Mujeres, Cozumel y Payo Obispo de conformidad con la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de abril de 1917 y la legislación electoral del 6 de febrero de 1917.

El primer gobernador oriundo del territorio de Quintana Roo fue el cozumeleño Pascual Coral Heredia, quien fue nombrado gobernador del territorio en enero de 1921, durando un breve tiempo debido a que fue aprehendido por los seguidores del movimiento delahuertista.¹¹³

¹¹³ Álvarez Coral, Juan, *op. cit.*, pp. 56 y 64.

Le sustituiría en el cargo Librado Abitia Garcés, quien fuera designado gobernador del territorio en 1921, 1922 y 1924. Tras un breve interinato de Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón fue elegido presidente de la República, designando a Librado Abitia, como jefe de operaciones militares en Quintana Roo. Un año más tarde, en 1921, fue designado gobernador interino del territorio federal, cargo que ocupó de manera definitiva, el 8 de abril de 1921, en sustitución de Pascual Coral.

Durante la gestión de Librado Abitia, se presentaron las primeras manifestaciones del conflicto limítrofe entre Yucatán, Quintana Roo y Campeche, cuando este último se inconformó por la indefinición del Punto Put.

Tras el estallido de la lucha armada conocida como movimiento delahuertista, encontrándose Camilo E. Félix como encargado del despacho del gobernador en 1923, en ausencia de Abitia quien se encontraba en la Ciudad de México por motivos de salud, Anastasio Rojas, simpatizante De la Huerta, tomaba por asalto Payo Obispo, capital del territorio en Quintana Roo, aprehendiendo a Camilo E. Félix y embarcándolo hacia Belice.

Anastasio Rojas, gobernó el territorio de Quintana Roo de diciembre de 1923 a enero de 1924, huyendo hacia Honduras Británica una vez triunfado la contraofensiva obregonista.

Uno de los gobiernos más cortos del territorio de Quintana Roo fue el de Isaías Zamarripa que duró únicamente trece días en el cargo.

Una vez triunfada la contraofensiva de los obregonistas en Payo Obispo a cargo del general Alfredo Rueda Quijano. El 16 de mayo de 1924, Abitia recobró el gobierno de Quintana Roo. Un mes más tarde, 13 de octubre, abandonó el territorio para incorporarse a la tercera jefatura de operaciones.

El 5 de septiembre de 1924, fue designado como gobernador interino del territorio federal, el médico cirujano Enrique Barocio Barrios, quien permaneció en el cargo hasta la llegada de Amado Aguirre en diciembre de aquel año. Durante la última etapa del mandato de Álvaro Obregón y en coincidencia con el periodo del gobierno del territorio Enrique Barocio Barrios, en

1924 el Ejecutivo Federal presentó, el 22 de noviembre de 1924, una iniciativa de reforma constitucional al Congreso de la Unión para reintegrar a Yucatán y a Campeche el territorio de Quintana Roo, manifestando la escasa población de Quintana Roo, la cual fue aprobada por el Senado, que la trasladó a la Cámara de Diputados en los términos propuestos por el Ejecutivo. La propicia ocasión fue aprovechada por los representantes de Campeche, apoyados calurosamente por Vito Alessio Robles, para reivindicar una mayor extensión para su estado, también a base de recortar los límites de Quintana Roo. Sin embargo, el hecho de que el proyecto de Álvaro Obregón hubiera aparecido firmado sólo seis días antes de que el general abandonara el poder salvó a Quintana Roo de su extinción, pues aunque Plutarco Elías Calles, sucesor de Obregón en la Presidencia de la República, dejara correr la iniciativa en las cámaras, supeditó su resolución al informe que elaborara la comisión que, con el general de brigada Aguirre y Santiago al frente en su calidad de nuevo gobernador y de jefe de Operaciones Militares del territorio, sin embargo al oponerse, estas iniciativas quedaron sin dictaminarse en la Cámara de Diputados. Pero prosperarían más adelante.

En 1924, Amado Aguirre Benavides, fue nombrado gobernador del territorio federal por el presidente de la República Plutarco Elías Calles, a quien le fue encomendado informar al gobierno federal la extensión y límites del territorio. Es autor de un estudio de Quintana Roo. Una vez hecho lo anterior, entregaría nuevamente la gubernatura a Enrique Barocio en 1925.

Hacía noviembre de 1925, Candelario Garza fue designado gobernador interino del territorio, dejando el cargo un año después para ser gobernador de Tamaulipas, entregándole el cargo a Mal Rubio de la Chapa en 1926, quien ocuparía el cargo tan sólo unos meses, entregando nuevamente la gubernatura a Antonio Ancona Albertos en 1926, quien dejaría el cargo un año después.

El 20 de diciembre de 1927, fue designado gobernador del territorio federal de Quintana Roo, José Siurob Ramírez, tomando posesión del mismo en febrero de 1928, hasta 1930. Durante su

mandato se desarrollaron importantes obras de infraestructura como la construcción de escuelas, caminos, dotación de tierras, se introdujo por vez primera el teléfono a Payo Obispo. Negoció con los jefes mayas y el gobierno federal, la concesión para la explotación y comercialización del chicle, entre otras obras.

XII. LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1928

Pocos años después de iniciada la vigencia de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, siendo entonces presidente de la República Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión expidió, en 1928, una nueva legislación que habría de modificar la organización política y administrativa de los territorios federales y el Distrito Federal. De esta forma, el territorio de Quintana Roo se rigió por la Ley Orgánica del Distrito y territorios federales publicada el 31 de diciembre de 1928, entrando en vigor al día siguiente, esto es, el 10. de enero de 1929, derogando todas las disposiciones previstas en la ley de 1917.¹¹⁴

Esta Ley vino a transformar por completo la organización política y administrativa del Distrito Federal y de los territorios federales, conocida hasta entonces, pues suprimió la figura de los Municipios, sustituyéndolas por Delegaciones. La incipiente, aunque consistente,

¹¹⁴ *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1928, t. XXVII, núm. 36. Al respecto véase Villa de Helguera, Margarita (comp.), *Constituciones vigentes en la República mexicana* (1962), México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1962, t. II, pp. 113-1123. Esta ley reguló la vida política y administrativa del Distrito Federal y de los territorios federales de Quintana Roo y Baja California, dividido en dos distritos el del Norte y el del Sur. Sería reformada, en 1941, suprimiéndose el título primero dedicado al Distrito Federal, pues de acuerdo con la ley del 31 de diciembre de 1941, que vino a regular la vida administrativa y política del Distrito Federal, derogaba las disposiciones de la Ley de 1928; posteriormente, dejaría de regular el territorio de Baja California Norte, pues desde 1953, se erigió como estado de la República, por lo que únicamente reguló a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, hasta 1974, fecha en que ambos se erigieron como Estados.

vida municipal quintanarroense se vio truncada en 1928, con la desafortunada reforma constitucional de Álvaro Obregón, al convertir a los gobiernos del Distrito Federal y los territorios federales en departamentos administrativos, y los municipios en delegaciones.¹¹⁵

Esta ley, especificó nuevamente la extensión del Distrito Federal y de los territorios federales, así como de la de sus delegaciones. En efecto, la ley de 1928, en su artículo 108 ratificó los límites y extensión territorial del territorio federal de Quintana Roo, tomando como base el decreto por el cual se creó en 1902. El territorio de Quintana Roo se dividió en cuatro delegaciones cuyas cabeceras delegacionales se ubicaban en: Payo Obispo, la primera; Santa Cruz de Bravo, la segunda; Cozumel, la tercera, e Isla Mujeres, la cuarta.

Por lo que hace a la figura del gobernador, ésta permaneció como la máxima autoridad del territorio, eso sí bajo la dependencia directa del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. La residencia del gobernador del territorio fue la ciudad de Payo Obispo, sin que pudiese ausentarse del mismo sin autorización del presidente. La comunicación entre el gobernador y el presidente se llevaba a cabo a través de la Secretaría de Gobernación.

Los cargos de secretario de Gobierno, tesorero general e inspector de policía, eran nombrados directamente por el gobernador del territorio, con la aprobación del presidente de la República. Mientras que los jefes de servicios de la capital eran nombrados y removidos libremente por el gobernador; en tanto que en las delegaciones, directamente por el delegado respectivo con aprobación del gobernador.

¹¹⁵ En Quintana Roo se crean cuatro delegaciones y el gobernador del territorio se comunicaría con las demás autoridades del país, a través del exclusivo conducto del secretario de Gobernación. A pesar de que en 1940 se restablecieron los municipios en los territorios federales, mediante reforma a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, nunca se actuó en concordancia en el territorio quintanarroense.

Por lo que hace a las delegaciones se estableció que en cada cabecera delegacional habría un delegado, nombrado directamente por el gobernador, y en las demás poblaciones un subdelegado, nombrado directamente por el delegado con aprobación del gobernador. El primero ejercería su autoridad en toda la delegación, mientras que los subdelegados únicamente en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Esta ley de 1928, contempló la figura de los consejos consultivos,¹¹⁶ existiendo uno en la capital Payo Obispo, integrado por 7 miembros, y uno en cada delegación formado por 5 miembros. El cargo de consejero duraba un año y podían ser removidos libremente por la asociación. Entre sus principales funciones se encontraba la de proponer al gobernador o a la delegación correspondiente la reforma a los reglamentos; inspeccionar los servicios locales, y aprobar la cuenta anual del territorio.

De igual forma, en la capital del territorio de Quintana Roo, se determinó la existencia de un consejo consultivo integrado por 7 miembros, y en cada delegación un consejo formado por 5 miembros.

Como se observa, esta legislación no sólo suprimió la figura de los ayuntamientos, sino también la posibilidad de los ciudadanos de elegir a sus propias autoridades.

XIII. DESARROLLO POLÍTICO DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, DURANTE EL PERÍODO 1928-1931

Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Organización Política y Administrativa de 1928, el territorio de Quintana Roo tuvo una serie de cambios en cuanto a su administración interna, pues al haber desaparecido los municipios y creadas las delegaciones,

¹¹⁶ Los consejos consultivos se encontraban conformados por los representantes de las agrupaciones de comerciantes, profesionales, industriales, campesinos, etcétera, establecidos en la localidad.

el dominio central se hacía sentir con mayor intensidad al haber privado a sus habitantes el derecho a elegir a sus propias autoridades municipales.

Siendo gobernador del territorio federal de Quintana Roo, José Siurop Ramírez desde 1927, continuó en el cargo hasta 1930. Nombrándose en ese mismo año, como gobernador interino a Daniel García de la Ribera, quien había ejercido numerosos cargos dentro de la administración del territorio de Quintana Roo, duraría en el cargo tan sólo diecinueve días.

En ese mismo, 1930, se nombró a Arturo Campillo Seyde como gobernador del territorio, durante su breve gestión realizó la dotación de una gran cantidad de tierras. Fue sucedido por Félix Bañuelos en 1930, quien dejaría el cargo en 1931 tras la anexión del territorio federal de Quintana Roo, a los estados de Campeche y Yucatán, correspondiéndole a éste la transmisión del gobierno a las autoridades de aquellos estados. Fue durante su gobierno que se creó el Comité Pro-Territorio, bajo su protección y asesoramiento, tratando de evitar la disolución del territorio federal.

XIV. PRIMERA DESAPARICIÓN DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO Y SU ANEXIÓN A LOS ESTADOS DE YUCATÁN Y CAMPECHE, 1931

El territorio continuó su marcha, sin embargo, tras la caída del precio del chicle, uno de los soportes económicos de Quintana Roo, sumió en una grave crisis a la entidad y provocó la ola de presiones para desintegrarla en dos frentes: Yucatán y Campeche. El 24 de marzo de 1931, se aludió por vez primera a la posible desaparición del territorio federal en el Congreso de la Unión; la versión fue cobrando fuerza a lo largo de ese año, y el 28 de septiembre, la Legislatura de Campeche se convierte en el promotor de esta segregación de Quintana Roo.

La presión de los políticos campechanos fue tal que el 19 de diciembre de 1931, siendo entonces presidente de la República

Pascual Ortiz Rubio, se publicó en el *Diario Oficial* el decreto aprobado por el Congreso de la Unión, por el cual se reformaba el artículo 43 y se adicionaba el artículo 45 de la Constitución Federal que declaraba la anexión del territorio federal de Quintana Roo a los estados de Yucatán y Campeche aduciendo que el territorio, fundamentado en la enorme carga económica que representaba a la Federación el mantenimiento del territorio por lo que convenía desaparecerlo y anexarlo a aquellos estados.¹¹⁷

Santa Cruz de Bravo y la región continental de la zona norte se adscribieron a Yucatán; las Islas Holbox, Mujeres y Cozumel siguieron administradas por el gobierno federal (hasta el 22 de marzo de 1934, en que también fueron anexadas a Yucatán), y la jurisdicción de Payo Obispo y la zona sur, agregadas a Campeche.¹¹⁸ Ambos estados enviaron inmediatamente presidentes municipales para que gobernarán a la ciudadanía quintanarroense.

El decreto del 19 de diciembre de 1931, por el se reformaban los artículos 43 de la Constitución de 1917, contemplaba como partes integrantes de la Federación a 27 estados, un Distrito Federal y dos territorios federales, el del norte y sur de Baja California. Mientras que el artículo 45 del texto fundamental, contemplaba que la superficie del estado de Yucatán se ampliaba con una parte del Territorio de Quintana Roo de la siguiente manera:

...Partiendo del vértice del ángulo formado por la línea que divide los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, se seguirá una línea recta inclinada de NO a SE hasta encontrar el paralelo 19°30' latitud Norte, en la intersección del meridiano 89 continuando hacia el Este del mismo paralelo hasta encontrar el meridiano 87°50' y de este punto hacia la bahía de La Ascensión en el punto por donde pasa el paralelo 19°35', siguiendo después por la costa Norte de La ascensión y todo el litoral del Mar Caribe hasta el Cabo Catoche; continuando hacia el Occidente de las costas del Golfo de México hasta

¹¹⁷ *Diario Oficial* del 19 de diciembre de 1931, t. LXIX, núm. 48.

¹¹⁸ *Diario Oficial* del 22 de marzo de 1934, t. LXXXIII, núm. 19.

la intersección con la actual línea divisoria entre el estado de Yucatán y el Territorio de Quintana Roo, siguiendo ésta línea hasta llegar al punto de partida.

Por su parte el estado de Campeche ampliaría su territorio con la parte del territorio de Quintana Roo de la siguiente forma:

...Partiendo del vértice del ángulo formado por la línea que divide los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, se seguirá una línea recta inclinada de NO a SE hasta la intersección del meridiano 89° y al paralelo 19°30' latitud Norte, siguiendo por el mismo paralelo hacia el Este hasta encontrar el meridiano 87°50' y de este punto a la bahía de La Ascensión en el punto interceptado por el paralelo de 19°35' latitud Norte; de este punto sigue la costa Sur de la bahía de La Ascensión y el litoral Sur del Mar Caribe hasta la frontera con Belice; siguiendo la línea divisoria hasta la desembocadura del río Hondo continuando después por el mismo río y luego la línea divisoria con Belice y Guatemala, hasta encontrar la actual línea divisoria entre el Estado de Campeche y el Territorio de Quintana Roo, y de allí, siguiendo hacia el Norte la misma línea hasta llegar al punto de partida.

Como se observa, en el decreto se omitieron las islas de Holbox, Cancún, Cozumel, Isla Mujeres, Contoy, Blanca y los cayos adyacentes que formaban parte de la jurisdicción del territorio federal, sin embargo, esta omisión, como hemos mencionado, sería corregida más tarde, con la publicación del decreto de reforma al artículo 45 de la Constitución general, el 22 marzo de 1934, por la que se dispuso que se ampliaría el Territorio del Estado de Yucatán de la siguiente manera:

...Las islas de Cozumel, Cancum (sic), Mujeres, Blanca, Cantoy (sic), Holbox y los cayos adyacentes situados desde la Bahía de La Ascensión al litoral Norte del Mar Caribe, partiendo del paralelo 19 grados 25 minutos, quedan sujetas a la jurisdicción del estado de Yucatán y su extensión superficial se considerará comprendida dentro de los límites de dicha entidad federativa...

Mientras que la extensión territorial del estado de Campeche se ampliaría con las siguientes partes: "...Los islotes y cayos adyacentes situados desde la bahía de La Ascensión hacia el Sur del Mar Caribe, partiendo del paralelo 19 grados 35 minutos, quedan sujetos a la jurisdicción del Estado de Campeche...".

Unos meses antes de la aprobación y publicación de la desaparición del territorio federal de Quintana Roo, la noticia provocó la insatisfacción y preocupación de la población del territorio quintanarroense, ya que nuevamente veían desaparecer la entidad donde ya mostraban signos de arraigo y amor por su tierra. De esta manera, la población civil se movilizó y organizó en un Comité denominado Pro-Territorio de Quintana Roo, el 6 de octubre de 1931, en Payo Obispo, y sendos subcomités en Santa Cruz de Bravo, Cozumel e Isla Mujeres. Los directivos fueron el doctor Enrique Barocio (presidente), Gil Aguilar Carrasco (secretario), Pedro J. Cervera (prosecretario), José Marrufo Hernández, Arturo Namur Aguilar y Mariano Angulo Medrano (vocales). El 7 de octubre de 1931 dirigieron a Ortiz Rubio una carta pidiendo no se anexara el territorio a dichas entidades federativas. Sin embargo, el presidente de la República no atendió esta instancia y se publicó el decreto. La inconformidad popular se manifestó en el grito ¡Viva el Territorio!, que de día y de noche se lanzaba en todas partes, ocasionando frecuentes encuentros con las autoridades hasta 1934.¹¹⁹

La exasperación subió de tono cuando éstas se llevaron a Campeche la modesta planta eléctrica de Payo Obispo, la imprenta oficial, el mobiliario de las oficinas públicas y los juegos infantiles que había en el Parque Hidalgo; pero llegó al colmo cuando empezaron a vender el agua de lluvia almacenada en los aljibes públicos. Toda actitud de protesta fue reprimida con arrestos y multas.

El 19 de marzo de 1934, llegó a Payo Obispo Lázaro Cárdenas, candidato a la Presidencia de la República en gira de propaganda política, acompañado, entre otros, del gobernador de Campeche,

¹¹⁹ Hoy, Carlos, *op. cit.*, p. 133.

donde el pueblo se congregó para recibirlo al grito de “¡Viva el Territorio!” y tras deliberar con los directivos del Comité que presidía José Marrufo Hernández, Cárdenas se comprometió a que una vez que llegase a la Presidencia lo restablecería. En esos momentos, el oficial mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ulises Irigoyen, rindió un informe detallado y bien razonado dictamen sobre la situación económica de Quintana Roo y su posible recuperación del carácter de territorio federal. Irigoyen afirmó en su dictamen del 17 de marzo de 1934, que el antiguo Quintana Roo debería recuperar su identidad como territorio federal.

Las razones de Irigoyen y la propia visita de Cárdenas a Payo Obispo, lo convencieron en su carácter de presidente, en diciembre de 1934, a promover la creación del territorio de nueva cuenta, lo cual se verificaría el 14 de enero de 1935.

XV. RESTITUCIÓN DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, 1935

Cumpliendo la promesa que había hecho en campaña, en 1934, a los pobladores del antiguo territorio federal de Quintana Roo de restablecerlo una vez que hubiese asumido la Presidencia de la República, Lázaro Cárdenas del Río, emitió el decreto por el cual se reformaban los artículos 43 y 45 de la Constitución federal, publicado en el *Diario Oficial* el 16 de enero de 1935,¹²⁰ creando nuevamente el territorio federal de Quintana Roo, con la extensión y límites con que fue creado desde el 24 de noviembre de 1902.

El decreto de 1935, que reformaba el artículo 43 de la Constitución general contemplaba como partes integrantes de la Federación a veintiocho estados, un Distrito Federal y tres territorios federales, el de norte y sur de Baja California y el de Quintana Roo. Por su parte, el artículo 45 del texto fundamental, señalaba que el territorio

¹²⁰ *Diario Oficial* del 13 de enero de 1935, t. LXXXVIII, núm. 14.

federal de Quintana Roo, recobraba su extensión y límites que había tenido desde su creación, de la siguiente manera:

...Los Estados y Territorios de la Federación conservan su extensión y límites que hasta hoy han tenido siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, con excepción de Yucatán y Campeche, que se modificarán, quedando con los que tenían antes de las reformas constitucionales de 14 de diciembre de 1931 y 10 de enero de 1934. Las porciones territoriales a que se contraen dichas reformas, constituirán el Territorio de Quintana Roo...

Los artículos transitorios del decreto de 1935, establecían que los bienes inmuebles que tenía antes de la anexión a los estados de Yucatán y Campeche, así como los que fueron utilizados con posterioridad pasarían a formar parte del patrimonio del nuevo territorio de Quintana Roo. Por su parte, el artículo tercero transitorio, ordenaba que la organización política y judicial del territorio de Quintana Roo, se rigiera transitoriamente, en tanto no se reformaran las leyes en vigor, por las que eran aplicables el 14 de diciembre de 1931, en todo lo que no pugnara con la Constitución federal.

De esta forma, se restablecía el régimen legal previsto en 1931, en cuanto a la organización política y administrativa del territorio federal de Quintana Roo, esto es, se volvía a la existencia de figuras como la de un gobernador designado por el presidente de la República y las cuatro delegaciones, en que estaba dividido el territorio para su administración, esto es, la de Payo Obispo, Cozumel, Isla Mujeres y Santa Cruz.

XVI. CONSOLIDACIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO, 1935-1974

Con el restablecimiento del territorio federal de Quintana Roo en 1935, se comenzaron a sentar las bases para la posterior transformación en Estado. Con la infraestructura y experiencias obtenidas en el

pasado, controlada la ambición de los gobiernos de Yucatán y Campeche por hacer suyos esa parte territorial de la península, la inyección de recursos del gobierno federal y sin las rebeliones de los mayas, poco a poco el desarrollo social y económico del territorio federal se fue consolidando en los siguientes años.

En 1935, fue designado gobernador del territorio Rafael E. Melgar quien distribuyó los puestos públicos, inclusive los de policía, entre amigos y paisanos suyos de Oaxaca; pero el 28 de septiembre de 1936, el presidente Cárdenas, en su Programa de Gobierno para los territorios federales, dispuso que las Secretarías de Estado y el Ejecutivo territorial integrasen su personal con nativos de la entidad o con ciudadanos que tuvieran cinco años de residencia anteriores a la fecha de su nombramiento. El Comité Pro-Territorio ofreció su más amplia colaboración al gobernador; éste, en cambio, reclamó la desaparición de ese organismo y forzó al doctor Enrique Barocio a ausentarse de Payo Obispo.

Entre sus principales acciones de gobierno destacan la construcción de obras importantes de infraestructura que existen actualmente, y que son un símbolo de consolidación y progreso del territorio de Quintana Roo, como son el Hospital Morelos, la Escuela primaria Belisario Domínguez; el Hotel Los Cocos y la construcción de la primera parte del Palacio de Gobierno. Modificó los nombres de aquellos poblados con nombres extranjeros ó religiosos por nombres laicos ó mexicanos.

Los primeros conflictos territoriales entre Yucatán, Campeche y el territorio de Quintana Roo comenzaron desde 1936 —fecha en la que también cambiaría el nombre de la capital del Territorio de Payo Obispo a Chetumal—, debido a que el estado de Campeche había perdido jurisdicción sobre la parte más rica en la explotación de chicle y maderas preciosas, con la restauración del territorio de Quintana Roo, de esta forma en 1939 el estado de Campeche iniciaría sus gestiones ante el gobierno federal para realizar la fijación de la línea divisoria entre ambas entidades, ya que supuestamente con la creación del territorio algunas poblaciones y una extensión del territorio de Campeche habían pasado a la jurisdicción de Quin-

tana Roo, de conformidad con los decretos de creación del estado de Campeche en 1862 y el decreto de creación del territorio federal en 1902. Sin embargo, desde la llegada de Othón P. Blanco, hizo contacto con la población de Icaiché con quienes hizo tratos pacíficos. De esta manera, por iniciativa de Campeche la entonces Secretaría de Agricultura, en febrero de 1938, ordenó la integración de una comisión para señalar los límites entre Campeche y Quintana Roo. El objetivo era fijar claramente el Punto Put, para lo que Campeche señaló los poblados como los puntos llamados Put, los de Xkanah y Halatum, mientras que Quintana Roo señaló a Mesapich y Noshayab. Ante esta confusión, ambos gobiernos solicitaron que no se fijara el Punto Put, pues éste ya había sido objeto de estudios geográficos que hacían innecesaria toda investigación sobre el particular. El 9 de noviembre de 1938, se levantó un acta precisando la posición geográfica del punto llamado Noshayab, y el 28 del mismo mes, se concluyó la posición del punto Xkanah; el 14 de enero, el jefe de la Comisión determinó la posición del punto Halatum. Hechos los trabajos geográficos se determinó que los poblados de Noshayab, Xkanah y Halatum, pertenecían a Quintana Roo, debido a que las longitudes geográficas de estos tres lugares eran inferiores numéricamente a $89^{\circ} 24' 46''$ longitud del meridiano Put.

No conforme, el gobierno de Campeche ejerció jurisdicción sobre esos poblados y otros vecinos, desconociendo el dictamen de la Comisión. Para 1939, eran tales las presiones de Campeche que la Secretaría de Gobernación declaró anticonstitucionales los decretos expedidos por Yucatán y Campeche reconociendo el punto Put, porque se encontraban en contradicción con el decreto de creación tanto del estado de Campeche como el de Quintana Roo. El 13 de diciembre de 1939, reunidos los gobernadores de Campeche, Héctor Pérez Martínez, y el de Yucatán, junto con los secretarios de Gobernación y Agricultura federales, con la ausencia del gobernador de Quintana Roo, se levantó un acta donde se reconocía que los poblados de Icaiché, Noshayab, Xkanah y demás pueblos vecinos se encontraban bajo la jurisdicción de Campeche. En este acuerdo se decidió que el vértice de las tres entidades se despla-

zaría hacia adentro del territorio federal de Quintana Roo, hasta convertir en límite entre Quintana Roo y Campeche el meridiano Garbutt, aumentándose no sólo el área de Campeche, sino también la de Yucatán que hasta ese entonces no reclamaba nada. Con base en ese acuerdo, el entonces presidente de la República emitió un acuerdo del 15 de mayo de 1940, que reprodujo el acuerdo previo entre los gobernadores de Campeche y Yucatán y los secretarios de Gobernación y Agricultura Federales, en ausencia del gobernador de Quintana Roo.¹²¹ Cabe destacar que dicho acuerdo careció de validez, pues no se reformó la extensión territorial de Quintana Roo mediante una reforma constitucional como la que había sucedido desde su creación en 1902.

En diciembre de 1940, fue nombrado como gobernador el general Gabriel R. Guevara Orihuela. Durante su gobierno destacan importantes obras de infraestructura como la construcción y posterior ampliación del muelle fiscal de Chetumal, la construcción del Monumento a la Bandera en el malecón, y la promoción de los aeropuertos de Chetumal y Cozumel, que serían muy útiles durante la Segunda Guerra Mundial.

El 30 de marzo de 1944, fue sustituido por Margarito Ramírez, quien fue el gobernador que más tiempo duró al frente del poder en la breve historia del territorio, permaneciendo quince años en el poder. Durante su larga gestión, destaca la conclusión de la construcción del actual Palacio de Gobierno, la construcción del Teatro Ávila Camacho y la primera escuela secundaria. Obligó a las compañías norteamericanas compradoras de chicle y madera de caoba a celebrar sus contratos y recibir los productos con sujeción a las leyes del país. Inauguró la terracería de Chetumal a Peto y organizó la empresa industrial MIQRO (Maderas Industrializadas de Quintana Roo), para acabar con la exportación de maderas finas en rollo o troza, y estimular la instalación de aserraderos.

¹²¹ Álvarez Coral, Juan, *op. cit.*, pp. 151-155.

La vida en el territorio federal continuó sin ser democrática y con menosprecio para las garantías de sus habitantes. Sin embargo, la organización civil de los ciudadanos quintanarroenses era activa. De esta forma, cansados del saqueo de los gobernantes que llegaban de fuera, creándose en 1946, el *Comité Pro-Gobernante Nativo del Territorio* en Cozumel, como primer medida para lograr un gobierno responsable;¹²² en 1948, el *Frente Renovador Quintanarroense*, y el *Comité Pro Defensa Territorial de Quintana Roo*.

Fue durante su gestión que, el 27 de septiembre de 1955, el huracán Janet arrasó con Chetumal, destrozando prácticamente todo lo que ahí existía y cobrando la vida de centenares de personas, volviéndose la situación extremamente crítica, pero gracias a los esfuerzos de la Federación, de cooperativas y del Banco de Comercio Exterior se crearon empleos para aprovechar los árboles de cedro y de caoba derribados, y así pudieron los habitantes de la región reedificar sus casas, ciertamente con modestia.

En 1956, se integró el “Frente Cívico Quintanarroense” para neutralizar los abusos de gobernadores como Margarito Ramírez, quien a pesar de su larga administración (1943-1957), ésta no tuvo ningún reconocimiento positivo.

El 7 de diciembre de 1957, llegó a Chetumal Adolfo López Mateos, candidato a la Presidencia de la República. Los vecinos lo recibieron con entusiasmo, pero denunciaron el abandono en que se encontraba la entidad, solicitándole mayor ayuda federal para su desarrollo, y pidieron de modo unánime que se nombrara a un nativo como gobernador.

El 16 de enero de 1959, fue designado para este cargo el ingeniero Aarón Merino Fernández, inmediatamente trabajó en la reconstrucción de Chetumal e impulsó el desarrollo del territo-

¹²² Macías Zapata Gabriel Aarón, “La reforma política y el sistema unipartidista en Quintana Roo”, *Quintana Roo: Procesos políticos y democracia*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-SEP, Cuadernos de la Casa Chata, vol. 7. 1986, p. 33.

rio, ya con vistas a convertirlo en el Estado número treinta, según lo anunció públicamente el presidente Adolfo López Mateos en la Explanada de la Bandera, el 7 de diciembre de ese 1959.¹²³ A partir de esta afortunada declaración, el gobierno federal promovió el poblamiento y el desarrollo económico de la entidad para lograr dicho objetivo. En el transcurso de su gestión se destaca la electrificación de diversas partes del territorio, una campaña de colonización y asentamiento agrícola, la construcción de líneas telefónicas a Chetumal, entre otras.

El 20 de marzo de 1965, fue designado por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, como gobernador del territorio federal de Quintana Roo Rufo Figueroa, cuya precaria salud lo fue aquejando cada vez más hasta obligarlo a dejar casi todos los asuntos oficiales en manos del secretario general de Gobierno.

El 2 de junio de 1967, fue designado por el presidente Díaz Ordaz como gobernador del territorio, Javier Rojo Gómez, quien fue ratificado en el cargo por presidente Luis Echeverría. Durante su gestión, Quintana Roo mostró importantes signos de desarrollo con la construcción de escuelas y bibliotecas. Al igual que los gobernadores anteriores, a partir de Melgar, Rojo Gómez defendió la integridad del territorio quintanarroense. Varias veces se opuso a los propósitos expansionistas de Yucatán y Campeche; la última de ellas el 17 de octubre de 1968, en que se dirigió al ingeniero Norberto Aguirre Palancares denunciando que la delegación del Departamento Agrario en Yucatán, de acuerdo con el gobernador de ese estado, trataba de crear nuevos centros de población en Felipe Carrillo Puerto, Chan Tres Reyes, Emiliano Zapata, La Esperanza, San Francisco de Asís, Santa Cruz, Santa Anita, Chacabal, Benito Juárez y otros sitios de Quintana Roo, que la administración del territorio poseía de modo pacífico. Y añadía que las propias autoridades pretendían dotar en la misma región, en forma provisional, a los pueblos de Tigre Grande,

¹²³ Álvarez Coral, Juan, *op. cit.*, p. 113.

Blanca Flor, Xtoloc, Corral, El Escondido, Puerto Arturo y Holbé. Estos procedimientos fueron suspendidos.

Cabe destacar que uno de los meritos del gobernador Javier Rojo Gómez fue el de promover la reforma en 1968, para que los subdelegados en el territorio fuesen elegidos democráticamente.¹²⁴

Todavía hacia 1969, con el apoyo del Partido de Acción Nacional, se incluía en la agenda política la posibilidad de fusionar el territorio de Quintana Roo a Yucatán nuevamente, debido a la propuesta del entonces senador Alfredo Ruiseco quien consideraba que esta anexión era necesaria para salvar la economía yucateca.¹²⁵

En 1971, se habría de nombrar al último de los gobernadores del territorio federal de Quintana Roo. Llegaba así una desaparición más del territorio federal, pero esta vez no tendría el regreso de otras ocasiones. En aquel año tras la muerte de Javier Rojo Gómez, fue designado por el presidente Echeverría como gobernador del territorio, el licenciado David Gustavo Gutiérrez Ruiz. Durante su gestión, el presidente Echeverría decidió enviar una iniciativa al Congreso de la Unión para reformar el artículo 43 de la Constitución federal, con el fin de crear el estado de Quintana Roo del territorio que llevaba el mismo nombre.

La fracción II del artículo 73 de la Constitución federal establecía como condición para ser estado, el de tener un mínimo poblacional de ochenta mil habitantes y contar con los elementos económicos necesarios para ser autosuficiente. El primer requisito se encontraba satisfecho para 1970, en cuyo censo general de población arrojó un número de 88,150 habitantes. Por lo que se refiere al segundo requisito, desde el 26 de diciembre de 1973, se ponderaba en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la potencialidad económica de

¹²⁴ Con la creación del Comité Pro-Territorio, el 19 de diciembre de 1945, se propuso que los candidatos a los puestos de elección fuesen oriundos del territorio. El Comité estuvo presidido por Carlos Namur Aguilar y se integró por Román Zapata Martín, José C. Martín Vázquez, Julio MacHickson, Ricardo Villanueva, Marcial Villanueva, Mariz Viana y Carmen Mac.

¹²⁵ Macías Zapata, Gabriel Aarón, *op. cit.*, p. 34.

Quintana Roo, al discutirse el proyecto de Ley de Ingresos del territorio federal. Quizá ello se debía al incremento de inversión federal que se verificó durante la administración del presidente Luis Echeverría y al hecho de que desde el 26 de junio de 1972, se había declarado zona libre, para promover el fortalecimiento económico.

El 2 de septiembre de 1974, el presidente Echeverría envió la iniciativa de reforma constitucional para incluir como nuevos socios del pacto federal a Quintana Roo y Baja California Sur. El procedimiento de reforma constitucional concluyó el 8 de octubre de 1974, terminando así con más de setenta años de disputa sobre el destino del territorio.

Al gobierno de David Gustavo Gutiérrez, quien fue el último gobernador del territorio y el primer gobernador provisional que tuvo el estado de Quintana Roo, le correspondió hacer entrega a las nuevas autoridades constituidas, así como la organización de las elecciones constituyentes, la instauración del primer Tribunal Superior de Justicia y la primera Procuraduría del estado.

Quintana Roo, al discutirse el proyecto de Ley de Ingresos del territorio federal. Quizá ello se debía al incremento de inversión federal que se verificó durante la administración del presidente Luis Echeverría y al hecho de que desde el 26 de junio de 1972, se había declarado zona libre, para promover el fortalecimiento económico.

El 2 de septiembre de 1974, el presidente Echeverría envió la iniciativa de reforma constitucional para incluir como nuevos socios del pacto federal a Quintana Roo y Baja California Sur. El procedimiento de reforma constitucional concluyó el 8 de octubre de 1974, terminando así con más de setenta años de disputa sobre el destino del territorio.

Al gobierno de David Gustavo Gutiérrez, quien fue el último gobernador del territorio y el primer gobernador provisional que tuvo el estado de Quintana Roo, le correspondió hacer entrega a las nuevas autoridades constituidas, así como la organización de las elecciones constituyentes, la instauración del primer Tribunal Superior de Justicia y la primera Procuraduría del estado.