



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

INTRODUCCIÓN

A partir de la declaración de independencia en agosto de 1821, nuestro país se debatió durante los primeros años sobre el modelo que habría de adoptarse para su forma de Estado y su régimen de gobierno. Tras un breve periodo imperial asumido por Agustín de Iturbide que trataba de emular las condiciones del virreinato y su dependencia de la Corona española, se cristalizó el régimen republicano y federal influenciado por el modelo norteamericano, con la promulgación de la primera Constitución mexicana en 1824.

Sin embargo, el modelo federal incorporado por el Constituyente mexicano de 1824, surgió de manera inversa al norteamericano, pues a diferencia del modelo de aquel país, en México las diversas entidades federativas se crearon de manera ficticia a partir del territorio de las provincias o capitánías como la de Yucatán,³ dependientes de la Corona española, esto es, los estados de la República surgieron a partir de las provincias o regiones existentes en la colonia o por la segregación del territorio de aquellas.

En la parte Sur del naciente país, lo que fuera la capitánía de Yucatán⁴ se transformó en uno de los primeros estados que con-

³ El territorio que hoy ocupa el estado de Quintana Roo en la península de Yucatán, fue parte de la capitánía de Yucatán, perteneciente a los territorios conquistados por la Corona española y donde previamente se asentó y floreció la importante cultura maya.

⁴ En 1617, Yucatán fue considerada una capitánía general, fue una zona administrativa perteneciente al Imperio español, que estaba bajo la dependencia del virreinato de Nueva España; sin embargo, debido a su situación geográfica se mantuvo con ciertas cuotas de autonomía. Durante el virreinato español la

formarían la Federación mexicana. Su territorio jugó un papel trascendental, pues a partir de su desmembramiento se delimitó el territorio nacional y posteriormente dio paso a la creación del estado de Campeche y del territorio federal de Quintana Roo, antecesor del estado que hoy lleva el mismo nombre.

La historia de Quintana Roo es compartida con la del estado de Yucatán, ya que el territorio que ocupa actualmente el estado de Quintana Roo, al igual que los estados de Campeche⁵ y Tabasco,⁶ así como el distrito de Petén Itzá en Guatemala y la parte norte de Belice, pertenecían en la colonia al territorio de la capitánía de Yucatán, los cuales fueron surgiendo a partir de diversos desmembramientos del estado de Yucatán durante el siglo XIX e inicios del siglo XX.

La creación del territorio federal de Quintana Roo, tuvo su origen en la Guerra de Castas,⁷ ocurrida en Tepich, Yucatán, el 30 de julio de 1847, entre los indígenas mayas y la población blanca y mestiza de Yucatán.

provincia y capitánía de Yucatán abarcaba los territorios actuales de Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, también le correspondía nominalmente los territorios del norte del Petén y el actual Belice. En 1786, la Corona española establece el régimen de intendencias y el territorio cambia su nombre a *intendencia de Yucatán* conservando sus mismos territorios.

⁵ La segunda segregación de Yucatán, se originó tras los conflictos administrativos y políticos existentes en el siglo XIX entre los distritos de Campeche y Mérida, provocando que el primero de ellos decidiera separarse de Yucatán y erigirse en estado soberano en 1858, conforme al Convenio de Calkiní, el 3 de mayo de 1858 y definitivamente en 1862 por el presidente Benito Juárez García.

⁶ En 1823, Tabasco por fin logra separarse de la provincia de Yucatán a la que estaba sujeto desde la Colonia, y desde el 29 de enero de 1824 es declarado estado libre y soberano, convirtiéndose en uno de los 14 estados de la nueva nación.

⁷ La llamada Guerra de Castas fue el movimiento social que los nativos mayas del sur y oriente del estado de Yucatán iniciaron en julio de 1847 contra la población de criollos y mestizos que se encontraba establecida en la península de Yucatán. Aunque se menciona que la guerra terminó oficialmente en 1901 con la ocupación de la capital maya de Chan Santa Cruz por parte de las tropas mexicanas, en realidad no concluyó oficialmente sino hasta comenzado el siglo XX, aún cuando los problemas de fondo que la originaron continuarían siendo motivo de inquietud y de disputas permanentes hasta 1937.

El levantamiento rebelde de los indígenas mayas como Cecilio Chi, Jacinto Pat, Venancio Pec y Florentino Chan, logró ocupar y dominar gran parte del territorio de Yucatán por más de cincuenta años, apoyados principalmente por las armas y pertrechos de guerra que la colonia inglesa de Honduras Británica les otorgaba a cambio de la explotación de recursos naturales como el palo tinte. La pérdida de control por parte de las autoridades yucatecas y el difícil acceso de las tropas federales a la selva sur oriental ocupada por los mayas rebeldes, acompañada de la difusa delimitación de la frontera sur de México con la colonia inglesa de Honduras Británica, motivó al entonces presidente de la República José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, no sólo a continuar con el envío de tropas federales a la zona en conflicto, sino además a realizar un conjunto de acciones estratégicas que permitieron la protección de la soberanía del país en la parte sur, y la posterior pacificación de los mayas.

Una de esas acciones fue el inicio de las negociaciones diplomáticas para delimitar de manera clara la frontera del territorio nacional con Belice,⁸ la cual tuvo lugar con la firma del Tratado de límites territoriales entre México y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, el 8 de julio de 1893, mejor conocido como Tratado Mariscal-Spencer.⁹

⁸ El territorio que hoy ocupa Belice, perteneció a la gobernación de Yucatán en el virreinato de Nueva España, y fue concedida a Inglaterra como establecimiento para el corte de palo de tinte por el tratado de Versalles de 1783 y la convención de Londres de 1786. La zona meridional, que amplió la ocupación inglesa hacia el sur, hasta el río Sarstún, se formó a expensas del territorio perteneciente a la audiencia de Guatemala, en los comienzos del siglo XX, y durante los años que siguieron inmediatamente a la emancipación americana.

⁹ Al encontrarse completamente abandonada la frontera con la colonia de Honduras Británica, los colonos ingleses habían avanzado en el corte de maderas preciosas y de palo de tinte hasta las márgenes del Río Hondo y el extremo sur de la bahía de Chetumal; mientras que los indígenas mayas sublevados, se abastecían fácilmente de armas y pertrechos dotados por aquellos. El 8 de julio

Tras la firma del Tratado de límites entre ambas naciones, en 1895, el general Porfirio Díaz Mori, tomó la decisión de iniciar los ataques militares para recuperar la zona ocupada por los mayas rebeldes, sobre todo Chan Santa Cruz, Bacalar y la parte sur, con un envío masivo de tropas federales comandadas por el general Ignacio A. Bravo y el general José María de la Vega. Asimismo, decidió enviar un Pontón¹⁰ comandado por el vicealmirante Othón Pompeyo Blanco Núñez de Cáceres,¹¹ con el fin de resguardar la frontera sur en el Río Hondo, estableciendo una aduana marítima y fundando una población que permitiera una ocupación militar permanente en la zona. De esta manera, en 1898, Othón P. Blanco fundó la población de Payo Obispo —hoy Chetumal—,¹² como medida para detener el tráfico de armas y de recursos naturales entre la colonia inglesa y los mayas insurrectos.

de 1893 el gobierno de México convino con el de Inglaterra el *Tratado de Límites Mariscal-Spencer*, por el cual se cedieron a Inglaterra 22,810 kilómetros cuadrados de territorio perteneciente a Yucatán. La imprecisa fijación de la frontera, motivó al presidente Porfirio Díaz enviar al comandante Othón P. Blanco a esa zona, con el doble propósito de hacer respetar la línea divisoria e impedir el tráfico de armas. El artículo 20 del tratado prohibió ese comercio, para facilitar la paz, pero el 30 previno que ninguno de ambos gobiernos podía hacerse responsable por los actos de las tribus que se hallaren en abierta rebelión contra su autoridad.

¹⁰ El Pontón Chetumal fue construido en Nueva Orleáns, Estados Unidos y llegó a la desembocadura del Río Hondo el 22 de enero de 1898.

¹¹ El vicealmirante Othón Pompeyo Blanco Núñez de Cáceres fue un destacado marino mexicano, fundador de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo. Nacido en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el 7 de marzo de 1868 y fallecido en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 18 de octubre de 1959.

¹² A partir de 1895, Othón Pompeyo Blanco fue designado comandante del Pontón Chetumal, que tenía por objeto establecer una aduana y ejercer la soberanía nacional en la desembocadura del Río Hondo, en la Bahía de Chetumal. El objetivo de Othón P. Blanco incluía también lograr un establecimiento permanente con la población mexicana que algún día había habitado aquellas regiones y otros sitios como Bacalar, pero que por los ataques de los mayas había huido a Belice. Para lograr su propósito se puso en contacto con ellos y logró que aceptaran establecerse de nuevo en México, al amparo de la nueva guarni-

Al no poder allegarse de armamento y la imposibilidad de resistir los ataques de las fuerzas militares, los mayas rebeldes decidieron abandonar Chan Santa Cruz, huyendo al interior de la selva. De esta manera en 1901, el general Ignacio A. Bravo tomó sin mayores problemas Chan Santa Cruz, dando fin a la llamada Guerra de Castas.

Con 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 con 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 y 1896, le habían sido propuestas por sus funcionarios como Carlos Pacheco o Manuel José Sierra Méndez, de crear 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.

De esta manera, el 4 de noviembre de 1901, el presidente Díaz envió una iniciativa de reforma al artículo 43 de la Constitución de 1857, 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.

A pesar de la débil resistencia del gobernador de Yucatán, la iniciativa fue aprobada y publicada, el 24 de noviembre de 1902.

Una vez creado el territorio federal de Quintana Roo, rápidamente se convirtió en un lugar de presidio político, donde eran enviados todos aquellos que se opusieran al régimen de Díaz, conformándose lo que se llamó el “cuerpo de operarios”, los cuales eran sometidos a trabajos excesivos prácticamente hasta la

ción militar, y el 5 de mayo de 1898 fundó oficialmente la nueva población, que recibió el nombre de Payo Obispo y que hoy es la ciudad de Chetumal.

muerte. Se estableció la primera capital del naciente territorio en el Campamento Vega, ubicado en la Bahía de la Ascensión.

En 1904, se expidió la primera ley que regiría la vida política y administrativa del territorio federal. La Ley de Organización Política y Municipal del Territorio Quintana Roo, tuvo como características principales la de crear la figura de un jefe político como máxima autoridad del territorio bajo las órdenes directas del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. Dividió el territorio en tres distritos, de acuerdo con su ubicación geográfica: el del Norte, el del Centro y el del Sur, estableciendo la capital en Santa Cruz de Bravo, hoy Felipe Carrillo Puerto.

Durante los primeros años de la vida del territorio federal de Quintana Roo, estallarían en el centro del país los movimientos revolucionarios, liderados por Francisco I. Madero, que originaron la salida de Díaz en el poder que detentó durante tres décadas. En este periodo revolucionario, Quintana Roo no tuvo una participación directa pues no se registraron luchas armadas o movimientos revolucionarios, participando únicamente como mero espectador y viendo el proceso revolucionario de manera indirecta.

Con Madero, rápidamente se nombraron nuevos jefes políticos que inmediatamente dejaron en libertad a los presos políticos que se encontraban en el territorio. Sin embargo, con los acontecimientos trágicos que llevaron a Victoriano Huerta a la presidencia, nuevamente se darían cambios en el gobierno de Quintana Roo.

Uno de los pasajes más característicos de la historia de Quintana Roo, fue la desaparición virtual o formal, que tuvo lugar en 1913, cuando el primer jefe constitucionalista, Venustiano Carranza, influenciado por los políticos yucatecos, decidió desaparecer el territorio federal de Quintana Roo anexándolo al estado de Yucatán. Sin embargo, esta medida que se dio en la forma, no tuvo lugar materialmente, pues apenas unos años más tarde, cuando Abel Ortiz Argumendo decidió sublevarse contra Carranza y declarar nuevamente la independencia de Yucatán, harían rectificar a Carranza de su decisión tomada dos años atrás, por lo que desde

Veracruz, decidió restaurar el territorio federal de Quintana Roo, el 26 de junio de 1915.

Esta época se vio marcada principalmente por la inestabilidad de los gobiernos del territorio, los cuales eran nombrados y sustituidos rápidamente. 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.

Al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, contempló en su artículo 43, como parte integrante de la Federación mexicana al territorio federal de Quintana Roo. Bajo esta nueva Constitución, se expidió la segunda Ley que reguló la vida política y administrativa de Quintana Roo. La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, que vino a derogar la anterior de 1904, cambio 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. Asimismo, estableció como base de la administración territorial la figura del municipio libre, dividiendo al territorio en tres municipios: Cozumel, Isla Mujeres y Payo Obispo, cuyos ayuntamientos eran elegidos democráticamente.

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.

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, 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.

Esta 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. Asimismo, sustituyó la figura de los municipios, dividiéndolo 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.

Con la vigencia de esta ley de 1928, ocurrió una desaparición más del territorio de Quintana Roo. La segunda supresión del territorio federal se dio en 1931, cuando el presidente Pascual Ortiz Rubio, influenciado y presionado por los políticos campechanos y yucatecos, decretó el 14 de diciembre la desaparición de la entidad, aduciendo en el decreto respectivo las limitaciones económicas del erario, anexionándolo a los estados de Campeche y Yucatán, respectivamente. Esta nueva supresión motivo a un grupo de ciudadanos que deseaban el restablecimiento del territorio federal a conformar el Comité Pro-Territorio, quienes a lo largo de cuatro años lucharon por el restablecimiento del territorio federal de Quintana Roo, solicitándose personalmente el 19 de marzo de 1934, al entonces candidato a la Presidencia de la República, el general Lázaro Cárdenas del Río, quien una vez que asumió la Presidencia de México, decidió restablecer el territorio federal de Quintana Roo, el 11 de enero de 1935.

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 Te-*

rritorio en Cozumel, como primer medida para lograr un gobierno responsable; en 1948, el *Frente Renovador Quintanarroense*, y el *Comité Pro Defensa Territorial de Quintana Roo*.

Los primeros antecedentes para la conversión del territorio federal en estado, ocurrieron en 1959, cuando tras una visita del entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, declaró en Chetumal, el deseo del gobierno federal de convertir a Quintana Roo en estado, por lo que exhortó a todos sus habitantes a cumplir con los requisitos necesarios establecidos en la Constitución para crear un nuevo estado, cuyas limitantes en ese momento eran la autosuficiencia económica y su poblamiento.

A partir de entonces, se comenzaron en Quintana Roo los trabajos tendientes a su poblamiento y su autosuficiencia económica, los cuales se verían satisfechos a inicios de los años setenta, cuando al asumir la Presidencia Luis Echeverría Álvarez, decidió convertir a todo el territorio de Quintana Roo en zona libre, creando igualmente a Cancún como destino turístico en 1972.

Con el apoyo del gobernador del territorio federal, David Gustavo Gutiérrez Ruiz, en 1974 Quintana Roo cumplía ya los requisitos constitucionales para erigirlo en estado, debido al flujo comercial y el fuerte movimiento migratorio que se registró durante esos años.

El 2 de septiembre de 1974, el presidente Echeverría envió la iniciativa de reforma al artículo 43 de la Constitución general de 1917, para incluir como nuevos socios del pacto federal a Quintana Roo y Baja California Sur. El procedimiento de reforma constitucional concluyó con la aprobación y publicación de las reformas al artículo 43 de la Constitución de 1917, en el *Diario Oficial* el 8 de octubre de 1974, terminando así con más de setenta años de disputa sobre el destino del territorio.

Inmediatamente, la Cámara de Senadores, designó como gobernador provisional a David Gustavo Gutiérrez Ruiz, quien había sido el último gobernador del territorio federal. A su gobierno le correspondió la organización de las elecciones constituyentes, las cuales se llevaron a cabo el 10 de noviembre de 1974, resultando electos como diputados constituyentes Pedro Joaquín Coldwell (Distrito VI),

Gilberto Pastrana Novelo (Distrito VII), Abraham Martínez Ross (Distrito III), Sebastián Estrella Pool (Distrito V), Mario Bernardo Ramírez Canul (Distrito I), José Flota Valdez (Distrito IV), y Alberto Villanueva Sansores (Distrito II), los cuales rindieron la protesta de ley el 29 de noviembre de 1974.

Como primer acto, la Asamblea Constituyente eligió a don Pedro Joaquín Coldwell como presidente del Congreso Constituyente, a don Gilberto Pastrana, como vicepresidente, y como secretario, a don Abraham Martínez Ross, eligiendo también como oficial mayor al profesor Francisco Hernández.

El trabajo de los siete diputados constituyentes fue vertiginoso, pues en apenas trece sesiones que iniciaron el 5 de diciembre de 1974, hasta el 10 de enero de 1975, revisaron los 174 artículos que contenía el proyecto de Constitución que previamente había sido enviado por el Gobernador provisional.

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, fue publicada el 12 de enero de 1975, entrando en vigor ese mismo día. A partir de su vigencia se verificaron los comicios, el 2 de marzo de 1975, para elegir a los integrantes de la primera Legislatura del Congreso local, a los ayuntamientos de los siete municipios en que se dividió el estado y al primer gobernador constitucional, resultando electo como gobernador el licenciado Jesús Martínez Ross para el periodo 1975-1981.

A lo largo de treinta y cinco años de vigencia del texto constitucional, la cual ha sufrido más de cuarenta reformas y adiciones, se han elegido seis gobernadores y doce legislaturas del Congreso del estado.

En la actualidad esta noble entidad federativa es una de las de mayor crecimiento poblacional y desarrollo económico del país. Su conformación poblacional es una de las más ricas pues se encuentra conformada por gente de diversos orígenes tanto nacionales como del extranjero que han construido una nueva identidad quintanarroense, sin olvidar su ancestral cultura maya.