

## Capítulo 7

# Seguridad pública en una zona bajo indeterminación jurisdiccional en la península de Yucatán

*Ignacio Alonso Velasco*

El objetivo general de este artículo es mostrar la ineficiencia del modelo actual de gestión de la seguridad pública en la región objeto de estudio, y proponer un modelo de asociación municipal que pueda favorecer un desarrollo sostenible. Se investiga la relación en la gestión de la seguridad pública en la franja territorial que comparten los Estados localizados en la Península de Yucatán, señalándose de forma detallada las consecuencias de la misma. En función del tipo de investigación a realizar, de índole historiográfica, se utilizan, en primer lugar, técnicas de investigación de gabinete para la integración del marco de referencia conceptual, así como la revisión de documentos institucionales. Entre las fuentes empleadas para esta investigación, se encuentran informes, hemerografía y bibliografía de varios autores especializados. A manera de conclusión y recomendación resultante, se propone un novedoso esquema de gobierno basado en el paradigma de la gobernanza como eje conceptual de su reconfiguración, adicionado con un enfoque original de orden multiactor y multinivel, abierto e incluyente hacia la sociedad civil que opere la gestión del territorio conflictuado en su base misma, desde lo local.

### **Introducción**

El espacio a investigar en este trabajo es muy sugerente para ser analizado desde la Ciencia Política, ya que se trata de un lugar donde concurren, por un lado, la frontera en disputa que separa dos entidades federativas mexicanas y, por el otro, coinciden también las líneas fronterizas de tres Estados-nación, como son las de México, Belice y Guatemala. Estos dos últimos países igualmente tienen conflictos limítrofes entre ellos.

Este tramo de límite fronterizo internacional no está olvidado, sino que es un espacio vivo, transitado, pero no desbordado, e inconsistente, a la vez que es vulnerable. En opinión de Barrachina esta zona fronteriza:

Es conocida por las autoridades mexicanas, a pesar de que no se haya mostrado voluntad política, ni se haya desarrollado capacidad para poder ejercer de forma efectiva su soberanía sobre la misma. Sin embargo, no puede decirse que no exista "inteligencia", ni presencia de agencias federales de seguridad, ni que el gobierno mexicano y sus agentes desconozcan los problemas que está viviendo esta zona del país<sup>442</sup>.

La posición estratégica de la zona en conflicto es privilegiada, puesto que se encuentra en una zona fronteriza y con grandes recursos naturales, que no han sido explotados debidamente por la falta de regulación al respecto, puesto que el contrabando de madera es una práctica regular en la zona, así como de otro tipo de mercancías que no se encuentran permitidas.

La hipótesis de esta investigación, como punto de partida para la recolección y análisis de la información, plantea que en la zona limítrofe entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo existe una falta de coordinación institucional en materia de seguridad pública y que el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolviera la controversia constitucional sobre el conflicto limítrofe no traería paz a la región.

Este trabajo tiene como objetivo general académico mostrar la ineficiencia del modelo actual de gestión de la seguridad pública en la zona objeto de estudio y proponer un modelo de asociación municipal que pueda favorecer un desarrollo sostenible de la región. También se indaga sobre la conveniencia o no de que la SCJN dictara una sentencia sobre el asunto aquí estudiado.

## **Metodología**

El objetivo general ya señalado se corresponde con unas preguntas intelectuales a las que se trata de dar respuesta con este trabajo de investigación y son las siguientes: en el caso de la franja fronteriza entre Campeche, Yucatán y Quintana Roo, ¿existe un déficit de gestión de la seguridad pública que impide el desarrollo

---

<sup>442</sup> Barrachina, 2010: 375.

sostenible de las comunidades ubicadas en el territorio en disputa?, ¿resolvería los problemas de seguridad pública una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación poniendo fin a la controversia constitucional sobre límites territoriales?

Para la realización de esta investigación se llevó a cabo un método hipotético-deductivo, fundamentalmente cualitativo. Este enfoque metódico permite la integración de un marco de referencia teórico-conceptual específico para este trabajo que, con base en la utilización de categorías de investigación tales como “asociación municipal”, “seguridad pública”, y “conflictos de límites territoriales”, permitirá abordar la problemática y desentrañar el desarrollo histórico del conflicto territorial estudiado, al tiempo que orientará la búsqueda de información empírica acorde con los supuestos analíticos que se convertirán en la herramienta para su adecuada exploración.

Se recurre al método histórico como proceso heurístico que permite evidenciar cuáles han sido los hechos pretéritos, jurídico-políticos, que traen como consecuencia el conflicto en el caso de estudio.

También se hace uso del método predictivo, al proponer un modelo de asociación municipal apropiado a la zona objeto de estudio, con el cual se prevé mitigar la problemática que se da en la actualidad.

En función del tipo de investigación realizada, de índole historiográfica, se utilizan, en primer lugar, técnicas de investigación de gabinete para la integración del marco de referencia conceptual, así como la revisión de documentos institucionales. Entre las fuentes empleadas para esta investigación, se encuentran informes, hemerografía y bibliografía de varios autores especializados, principalmente investigadores expertos en geografía, cooperación, seguridad pública, asuntos fronterizos, ordenación territorial, conflictos territoriales y derecho municipal, vinculados en el ámbito oficial y académico, así como diversos actores que participan activamente en las distintas áreas que aborda este estudio. Del mismo modo se recoge el resultado de entrevistas individuales a actores clave.

La selección del enfoque e imputación causal focalizará el *problema de investigación* de este artículo en torno al conflicto territorial y la inexistencia de un “modelo de gestión intermunicipal consistente” entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo que está originando ineficiencia y falta de respuestas

oportunas ante los problemas que enfrenta la población de esta área rural del estado mexicano, lo que, a su vez, está generando situaciones de “ausencia de estado” o de “intervención desordenada” del mismo.

### **Antecedentes**

El sistema de gobierno que ha imperado en México se manifiesta mediante el presidencialismo, que ejerce un centralismo político y administrativo constitucionalmente permitidos, el cual ha sido el causante del tipo de conflicto que se investiga en este artículo. El decreto presidencial que creó el Territorio Federal de Quintana Roo, el 24 de noviembre de 1902, con una extensión de 50 mil km<sup>2</sup>, establecía:

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, 20 kilómetros al oriente de este punto; y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen a los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, descienda al sur hasta el paralelo límite de las repúblicas de México y Guatemala.

En este Decreto al Presidente de la República, Porfirio Díaz, se le olvidó especificar qué tan cerca del Punto Put y en qué dirección estaba esa línea divisoria. Ese olvido es la causa del desagradable conflicto fronterizo entre Quintana Roo y sus estados vecinos peninsulares<sup>443</sup>.

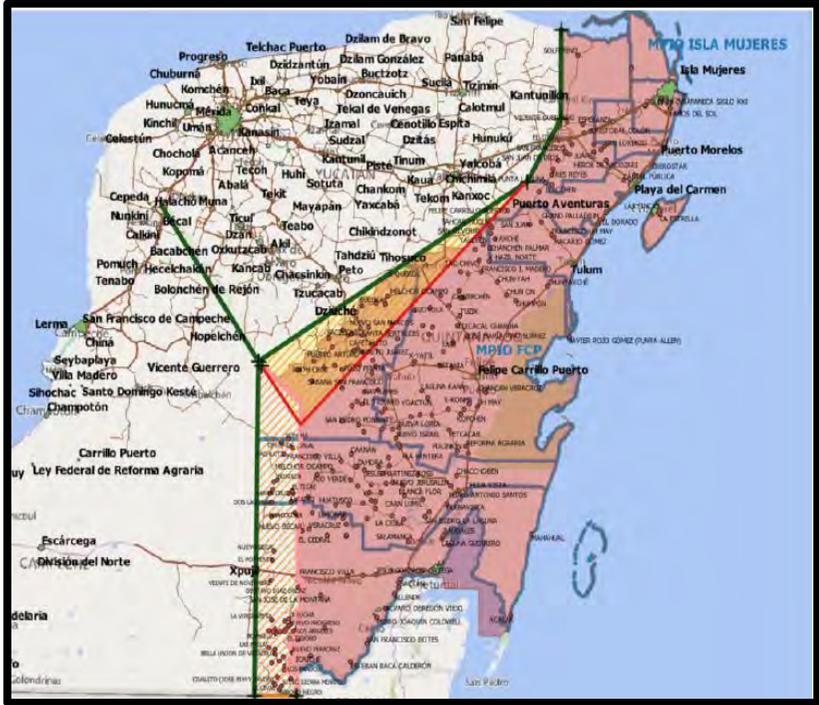
Lo que se pretendió realizar por medio de ese decreto presidencial fue delimitar el nuevo territorio. Acción diferente es la que consiste en demarcar, esto es, la señalización física de la línea de frontera; es un acto de naturaleza técnica, para lo cual se han establecido una serie de procedimientos internacionalmente aceptados.

---

<sup>443</sup> Careaga, 1996: 191.

Demarcar es lo que se pretendió hacer en 1921 y 1922 (Figura 2) cuando se construyó un monumento en el centro de la iglesia de la vivienda Put en forma de tronco de pirámide que tenía empotrada una placa de mármol en la que se expresaba la posición de ese monumento<sup>444</sup>. Esa labor de demarcación la cumplen también las mojonearas internacionales 102 (entre las Repúblicas de México y Guatemala) y la 107 (que señala el punto trino internacional México-Guatemala-Belice).

Figura 1. Mapa con franja en disputa.



Fuente: Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo, 2021.

La zona objeto de estudio en este proyecto de investigación es considerada como un constructo conceptual, convertido en una región susceptible a estudio, dadas sus características físico-geográficas, sociopolíticas, y por su dinámica económica (extracción de materias primas eminentemente forestales para el mercado internacional) y poblacional (alta inmigración a la región

<sup>444</sup> Molina, 2011: p. 329.

de diferentes partes de México), conformando, así, lo que se considerará como la región centro de la Península de Yucatán.

Figura 2. Integrantes de la comisión de límites adscrita a la Comisión Geográfica de la República.



Fuente: Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo (2021)

La zona objeto de estudio en este proyecto de investigación es considerada como un constructo conceptual, convertido en una región susceptible a estudio, dadas sus características físico-geográficas, sociopolíticas, y por su dinámica económica (extracción de materias primas eminentemente forestales para el mercado internacional) y poblacional (alta inmigración a la región de diferentes partes de México), conformando, así, lo que se considerará como la región centro de la Península de Yucatán.

En este sentido, a partir de las tres últimas décadas del siglo XX, Quintana Roo contribuyó de manera significativa al ensanchamiento del país en una doble perspectiva, reflejada con la apertura y expansión de la frontera agrícola y la turística.

En opinión de Macías<sup>445</sup>, ambos fenómenos obedecieron a razones derivadas de la geopolítica: ante los problemas derivados por la propagación de la guerrilla en varios países centroamericanos, se optó por abrir la frontera agrícola para generar otra oleada colonizadora que permitiera salvaguardar la frontera de México con Belice y, al mismo tiempo, para contribuir a resolver problemas sociales en otras zonas del país, donde la presión por la tierra podría generar graves problemas sociales, por

---

<sup>445</sup> Macías, 2004.

lo que se decidió trasladar a los campesinos desposeídos hacia tierras quintanarroenses.

Esta manera de ensanchar al país representó para algunos campesinos el encogimiento de su terreno, traducido en la pérdida de una parte de sus recursos forestales, en especial de los bosques rebosantes de maderas preciosas, para restringir su área de explotación a las tierras agrícolas y a las zonas donde se explotaba el chicle<sup>446</sup>.

Desde que el 1° de enero de 1997, el gobierno del Estado de Campeche, colindante con Quintana Roo, creara el Municipio de Calakmul, han sido varias las controversias constitucionales interpuestas por parte del Estado de Quintana Roo para la defensa de lo que considera su territorio, pero, tras más de dos décadas, aún la solución al diferendo territorial parece estar lejana. Es más, actualmente existe una controversia en curso interpuesta por Yucatán contra Quintana Roo.

El verdadero problema no debería ser a qué Estado deben pertenecer estas comunidades, sino las condiciones deplorables que día a día enfrentan las personas que ahí viven, sin oportunidades de trabajo, excluidos de los programas federales y con falta de atención por parte de las autoridades municipales.

En este momento, aconseja Macías<sup>447</sup>, es necesario asegurar que el campesino continúe arraigado en sus ejidos y procure la conservación del bosque, debido a la situación histórica que caracteriza al estado como frontera con el resto de Centroamérica y el Caribe.

## Resultados

En la zona limítrofe entre Quintana Roo y Campeche se carece de vigilancia policial. En la comunidad de Santa Rosa existía un destacamento de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública de Quintana Roo, pero por órdenes superiores fue abandonado dejando a los habitantes indefensos.

Actualmente, tan solo hay un destacamento permanente de policía campechana en la comunidad de Josefa Ortiz de Domínguez y una base militar en Dzibalito, por lo que la carretera de Arroyo Negro a Caobas es una vía libre en donde se puede

---

<sup>446</sup> Ídem: 32.

<sup>447</sup> Macías, 2004.

traficar de todo, incluyendo estupefacientes<sup>448</sup>. Esto lo confirmó Jorge Jiménez Alvarado, en entrevista personal celebrada el 31 de marzo de 2017, quien fue Director de Participación Social de CAPA

La comunidad de San Isidro Aguas Amargas se encontraba en la zona de amortiguamiento de Calakmul. Yo la conocí, había 13 familias. Quedé con el comisariado, llamado Sebastián, de formación jesuita, conocía 3 dialectos, era muy inteligente, con ganas de sobresalir. Nos abrieron un camino para llegar a la comunidad. Les llevé beca de CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) a las 13 familias. Lo mataron en su milpa por culpa de narcotráfico. En esa comunidad y en otras te dan oportunidad de que entres al ejido siempre que pertenezcas a la misma etnia y que cultives drogas, te dan tu bolsita de semillas al entrar. Pasa con Justo Sierra y Cerro de las Flores. Existe una carretera de 15 metros de ancho, pavimentada a mitad de la selva, de Dzibalito a Dos Naciones, es una pista de aterrizaje.

Esa comunidad de San Isidro Aguas Amargas dejó de existir, de repente, el 26 de febrero de 2014, cuando fue objeto de un episodio de violencia, al ser desalojados sus habitantes, por parte de autoridades de Campeche pertenecientes a la Procuraduría General de la República, Policía Federal, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y Protección a la Comunidad. Se quejaron los pobladores de que sus viviendas fueron saqueadas y destruidas. Cuarenta familias perdieron sus viviendas.

Gracias a los medios de comunicación se tiene conocimiento de que el Cártel de Sinaloa opera en la zona por medio de:

avionetas procedentes de Sudamérica, que descargan drogas en el norte de Belice, en la frontera del Río Hondo, el municipio de Bacalar y ahora hasta en los límites de Quintana Roo y Campeche, en el interior de la Península de Yucatán [...] Las avionetas Cessna son las preferidas de los narcotraficantes del Cártel de Sinaloa que operan en el sur de Quintana Roo y

---

<sup>448</sup> En la comunidad de Santa Rosa existía un destacamento de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública de Quintana Roo, pero por órdenes superiores fue abandonado dejando a los habitantes indefensos.

Belice, por su autonomía de vuelo, su capacidad de perderse en zonas de monte y de volar a baja altura, así como por aterrizar hasta en potreros, caminos vecinales y caminos sacacosechas, o en cualquier área de tierra o asfalto<sup>449</sup>.

Figura 3. Avionetas encontradas en el año 2018, incendiadas, en las inmediaciones de Quintana Roo y Campeche.



Fuente: Diario Por Esto! (2018)

Esta situación es cada vez más frecuente. Por poner un ejemplo, el día 3 de noviembre de 2018 se aseguraron 479 kilogramos de cocaína después de que una aeronave intentara aterrizar en las inmediaciones de Junction Democracy, en la frontera norte de Belice, lo que provocó que la policía de este país centroamericano

---

<sup>449</sup> Diario Por Esto! Chetumal, 29 de octubre del 2018: 2-3.

apresara a 25 personas presuntamente relacionadas con este contrabando que tenía como destino el territorio mexicano.

Existen al interior de la Península de Yucatán operadores encargados de la logística del aterrizaje, descarga y abastecimiento de estas narcoavionetas. A cambio, se les paga con cocaína pura, la cual almacenan y procesan en Othón P. Blanco y Bacalar, en específico en la comunidad de Limones, del segundo municipio y, finalmente la trasladan a diversas ciudades de la zona sur-sureste del país para su debida comercialización en zonas caras y de alta plusvalía<sup>450</sup>.

En la Figura 3, imagen superior, se puede observar una avioneta Cessna que fue encontrada el 25 de octubre del 2018 cerca de un cultivo de soya en las inmediaciones de la comunidad Río Verde, municipio de Bacalar, y la avioneta de la imagen inferior fue localizada cerca del poblado de Payo Obispo, del mismo municipio, abandonada sobre la carretera.

En entrevista concedida el 6 de noviembre del 2017, por el que fue Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo del 2016 al 2018, Rodolfo del Ángel Campos, aseguraba que hay un trabajo de coordinación peninsular, al que se adhiere Tabasco, en materia de seguridad:

Sabemos que hay un problema jurídico con respecto a qué estado pertenece la zona, pero en materia de seguridad no podemos dejar de actuar porque el perjudicado sería el ciudadano. Por eso trabajamos en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública de Campeche de tal forma que estamos las dos corporaciones presentes en algunos puntos. Ante delitos flagrantes, viendo nuestros ámbitos de competencia y jurisdicción, podemos actuar y atender mejor al ciudadano que tenga alguna problemática. Algunos delitos se generan de Quintana Roo a Campeche o de Campeche a Quintana Roo, lo que hace que esta coordinación ayude. Podemos combatir desde dentro del Estado hacia esos límites y hacia el interior del otro Estado problemáticas en materia de delitos.

Debe haber coordinación. Hay un trabajo peninsular, con reuniones periódicas de los secretarios de seguridad pública, junto con la policía federal incluso. Algunos delincuentes pueden delinquir en un lugar e irse a vivir a otro estado o

---

<sup>450</sup> Diario Por Esto! Chetumal, 29 de octubre del 2018: 2 y 3.

aprovechar la oportunidad de frontera y quedarse de un lado porque el otro no puede actuar. Este trabajo en conjunto nos permite que el delincuente no quede impune.

El jueves 27 de septiembre del 2018, Del Ángel fue sustituido en el cargo por Jesús Alberto Capella Ibarra, quien en su toma de protesta habló de aplicar un modelo policiaco interestatal llamado Programa Peninsular de Seguridad, que abarcaría a las Secretarías de Seguridad Pública de los tres estados de la Península de Yucatán con el objeto de unificar y fortalecer criterios de prevención y reacción<sup>451</sup>.

Esta coordinación policiaca peninsular también se ejerce por medio de la Décima Brigada de la Policía Militar, cuyo cuartel su ubica en la zona continental de Isla Mujeres, espacio que aloja a tres mil doscientos elementos, divididos en tres batallones, que se encargan de reforzar la seguridad y vigilancia de Quintana Roo, Yucatán y Campeche.

Los gobernadores de dichas entidades federativas han firmado un convenio con la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y con la Secretaría de Marina (SEMAR) con la finalidad de que los militares asuman tareas de seguridad pública y combate contra el crimen organizado en su región militar<sup>452</sup>.

El 9 de octubre de 2018 fue inaugurado un cuartel por el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, el Gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, el Secretario de la Defensa, Salvador Cienfuegos Zepeda y el Secretario de Marina, Vidal Francisco Soberón Sanz. A estas instalaciones se las conoce como “Ciudad Militar”, ya que alberga a 217 familias que acompañan a los más de tres mil elementos y tuvo un costo de 680 millones de pesos.

En el discurso que dio el Gobernador de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, en la ceremonia de inauguración de esta “Ciudad Militar”, habló de la coordinación policiaca peninsular al enfatizar que

La presencia de la X Brigada de Policía Militar en Quintana Roo permite avanzar juntos hacia la paz y la tranquilidad que queremos. Sirvan estos momentos para sumar voluntades y

---

<sup>451</sup> Por Esto! Quintana Roo, 2018.

<sup>452</sup> Barrachina, 2018: 1-19.

esfuerzos, para trabajar en conjunto y reestablecer todo aquello que nos han arrebatado y por garantizar la seguridad de nuestra gente<sup>453</sup>.

Sin duda, que para tratar de acabar con la situación actual de ingobernabilidad y poder favorecer la presencia de los servicios públicos municipales en las localidades objeto de estudio, sería pertinente una coordinación institucional en el territorio en conflicto, y no solo en asuntos de seguridad pública.

### **Consecuencias de que la SCJN resuelva una controversia de límites**

Arturo Zaldívar, ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en vísperas de tomar una resolución con respecto al conflicto limítrofe entre Oaxaca y Chiapas declaró que: "...ante un asunto que implica un problema político y social muy grave, que tiene muchas décadas sin que se haya resuelto, ¿vamos a tomar una decisión formalista y letrista para dejar el asunto simplemente sin resolver o nos tomamos en serio la responsabilidad de Tribunal Constitucional?".

El 11 de noviembre del 2021 el Alto Tribunal acabó tomando una decisión histórica y resolvió que las 160 mil hectáreas en disputa en la selva de los Chimalapas son territorio oaxaqueño y que el municipio de Belisario Domínguez que creó Chiapas, de manera unilateral en ese territorio, debe ajustarse a la nueva línea limítrofe determinada en la sentencia.

De esa forma se puso fin a una controversia constitucional 121/2012 que interpuso Oaxaca contra Chiapas, pero cuyo conflicto territorial comenzó desde 1967, hace 54 años. Ahora, ambos Estados cuentan con medio año para realizar modificaciones a sus respectivas constituciones y demás leyes locales para apegarse a los puntos limítrofes reconocidos.

Hay que señalar que esta trascendente decisión se adoptó sin haber llevado a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de Los Chimalapas, contraviniendo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

---

<sup>453</sup> Diario de Quintana Roo y Novedades de Quintana Roo, 10 de octubre 2018, p. 12.

Al día siguiente de que el Alto Tribunal dictara su sentencia y sentara un importante precedente, se constituyó un grupo denominado “Pueblos Autónomos en Defensa de sus Tierras”, el sexto grupo de autodefensas indígenas del país. Con el rostro cubierto y portando palos, garrotes y fusiles, estas personas originarias del Municipio de Cintalapa, exigieron al Presidente de la República que los apoye en su lucha por la defensa del territorio de las comunidades que resultaron afectadas por la resolución de la Corte. Externaron su deseo de no ser parte de Oaxaca y anunciaron que defenderán su derecho a pertenecer a Chiapas por la vía armada. Ellos no quieren regirse por medio de usos y costumbres indígenas y además temen que se les despoje de sus tierras.

Ante este levantamiento en armas, el edil de Santa María Chimalapa, Francisco Sánchez Gutiérrez, hizo un llamado a los gobiernos federal y estatal a reforzar la seguridad con recorridos de la Guardia Nacional y la Policía Estatal.

También se ha creado el Comité de Resistencia por la Defensa del Territorio Chiapaneco por parte de ejidatarios de los municipios de Cintalapa y Belisario Domínguez, quienes advierten con llevar este asunto a instancias internacionales, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al no ser consultados y aseguran que van a reforzar las guardias comunitarias en cada localidad para evitar invasiones

De los 22 ejidos del noroeste del Municipio de Cintalapa, en la zona de Los Chimalapas, 5 acordaron seguir la lucha para defender su territorio, mientras que el resto aceptaron integrarse a las mesas de trabajo planteadas por la Secretaría de Gobernación para conocer qué entidad federativa administrará la zona.

Los ejidos rebeldes son Constitución, Felipe Ángeles, Merceditas, Reforma y La Hondonada y amenazan con cercar con alambre toda la superficie de sus ejidos para que no se rompa la unidad de la comunidad.

### **Propuesta de solución**

Para terminar, y una vez demostrada la hipótesis formulada al inicio del trabajo de investigación, a manera de propuesta teórico-empírica y como resultado de la reflexión académica realizada sobre la concomitancia entre las categorías de investigación, se expone y argumenta un modelo de gestión de gobierno y

gobernanza susceptible de ser aplicado para lograr el desarrollo sostenible del territorio bajo indefinición jurisdiccional, alineado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual mandata la posibilidad de que los municipios puedan coordinarse y asociarse, así como su facultad para participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

Ante el esquema tradicional vigente, que opera con mayor verticalidad, centralización y concentración en la planeación y toma de decisiones a nivel macro República, aquí se bosqueja un modelo de gobernanza que coligue la transversalidad en la gestión del territorio en conflicto, adicionando el enfoque multinivel y multiactor para incrementar su desarrollo al incluir y privilegiar, en primer lugar, la experiencia y capacidad de gestión local donde ocurre el fenómeno espacial de la disputa.

Dicho modelo, que consiste en asociar municipios para crear un organismo público descentralizado esboza un proceso operativo en el cual al gobierno federal le compete diseñar los planes generales en materia de desarrollo regional, mientras que a las autoridades estatales les corresponde una función facilitadora para la constitución de la asociación entre municipios de diferentes entidades federativas, como es el caso, y así delegar la gestión del territorio a un Agente Técnico Local, en concordato con representantes calificados de la iniciativa privada, del sector social y del ámbito académico, a los que se denominará Agentes de Desarrollo Local.

Para fines operativos, este modelo multinivel y multiactor propone un esquema dual que contiene una gestión de la gobernanza local incluyente mediante la participación activa de la sociedad civil y del sector privado, como agentes estratégicos que laboren al lado del sector gubernamental local. Pero traza también una gestión del territorio que, bajo los principios de subsidiariedad, corresponsabilidad y asociacionismo entre dichos actores, se haga cargo de la creación de la agenda para la planeación regional, su programación y negociación local, la implementación operativa de planes y proyectos, su monitoreo y evaluación, así como de su control y rendición de cuentas. Así se podrá cumplir el imperativo del artículo 115, fracción V, inciso c) de la Constitución Federal Mexicana cuando obliga a que: “cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios”.

## Conclusiones

A finales del siglo XIX la frontera sur de México era una región fuera del control de la soberanía nacional y era un imperativo recuperarla. Los indígenas tenían su centro de operaciones en Chan Santa Cruz, al centro de la porción oriental de la Península, y en Icaiché, en las cercanías de la frontera peninsular con Guatemala. Manuel José Sierra Méndez fue el encargado, en 1895, de elaborar el proyecto de crear un Territorio Federal y el 23 de septiembre de 1901, Bernardo Reyes, Secretario de Guerra y Marina, se lo presentó al Secretario de Gobernación, por instrucciones del Presidente Porfirio Díaz. Finalmente, por medio de decreto del Congreso de la Unión, publicado el 24 de noviembre de 1902 en el Diario Oficial de la Federación, se erigió el Territorio Federal de Quintana Roo, cuya existencia se ratificó al aprobarse la Constitución de 1917.

Así se trató de restringir el tráfico ilegal de armas y el contrabando que los ingleses de Belice llevaban a cabo por el Río Hondo, al mismo tiempo que se cooptaban las posibles intenciones de los enriquecidos henequeneros en caso de que quisieran sustraerse del poder central, llevándose la riqueza henequenera y la reserva de las selvas sudorientales<sup>454</sup>.

No obstante, no hay acuerdo acerca de dónde está ubicado el Punto Put, que es donde confluyen los territorios de Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La situación entre estas entidades federativas la podríamos calificar como de calma tensa, ya que no se dan conatos de violencia como los que se suscitan entre Chiapanecos y Oaxaqueños, o entre Colimenses y Jaliscienses, que incluso motivaron que en el 2009 el Senado emitiera un exhorto a los gobernadores de estos dos últimos estados con la finalidad de que tomaran las medidas pertinentes para que, en estrecha colaboración, preservaran el orden público y la paz social en las zonas limítrofes bajo controversia.

En la región de estudio de esta obra se puede hablar tan solo de una postura tirante y no de violencia armada, aunque esto es algo que ha ido fluctuando a lo largo de las décadas, habiéndose presentado conatos puntuales de violencia física, como el aquí señalado en la comunidad de San Isidro Aguas Amargas.

---

<sup>454</sup> Ramayo, 1997.

Tanto yucatecos como campechanos y quintanarroenses se expresan mutuo rechazo, como consecuencia de la desintegración regional que ha caracterizado a los Estados peninsulares, y se muestran reticentes ante los problemas de sus vecinos como si fueran entidades aisladas y no partes de la misma unidad geopolítica<sup>455</sup>.

Ya se han presentado diversas controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desde de que en 1997 el Gobernador de Campeche, Jorge Salomón Azar García, creara el Municipio de Calakmul sobre un espacio geográfico bajo indeterminación jurisdiccional. En ese entonces se interpusieron las controversias 9/97 y 13/97. A éstas le siguieron las controversias constitucionales 52/2011 y 21/2014, en las que el actor fue el Estado de Quintana Roo, tratando de defender su soberanía sobre la franja en disputa.

Ahora se han intercambiado los papeles y es el Estado de Yucatán quien, el catorce de junio del 2019, interpuso la controversia constitucional 226/2019 en contra del Estado de Quintana Roo y sus tres poderes. Todo ello motivado por el Decreto Número 303, expedido por el Poder Legislativo quintanarroense y por el nuevo mapa oficial de referencia geográfica publicado en el Periódico Oficial de la misma entidad federativa.

En este artículo se ha demostrado que una sentencia de la SCJN no resuelve la falta de seguridad pública en una zona bajo indeterminación jurisdiccional, más bien eleva la tensión entre los pobladores. Por ello es preciso buscar medidas a nivel estatal y municipal que palién las consecuencias derivadas de la ausencia de resolución, que están afectando a la población asentada en ese territorio en disputa.

Es por ello que aquí se propone la idea de que las autoridades de las administraciones municipales quintanarroenses, yucatecas y campechanas enfrentadas atiendan de manera coordinada a esas comunidades, bajo la figura legal de derecho público, conocida como asociación intermunicipal, la cual podría dar respuestas más eficientes a las necesidades de las localidades ubicadas en la zona limítrofe<sup>456</sup>.

---

<sup>455</sup> Ídem.

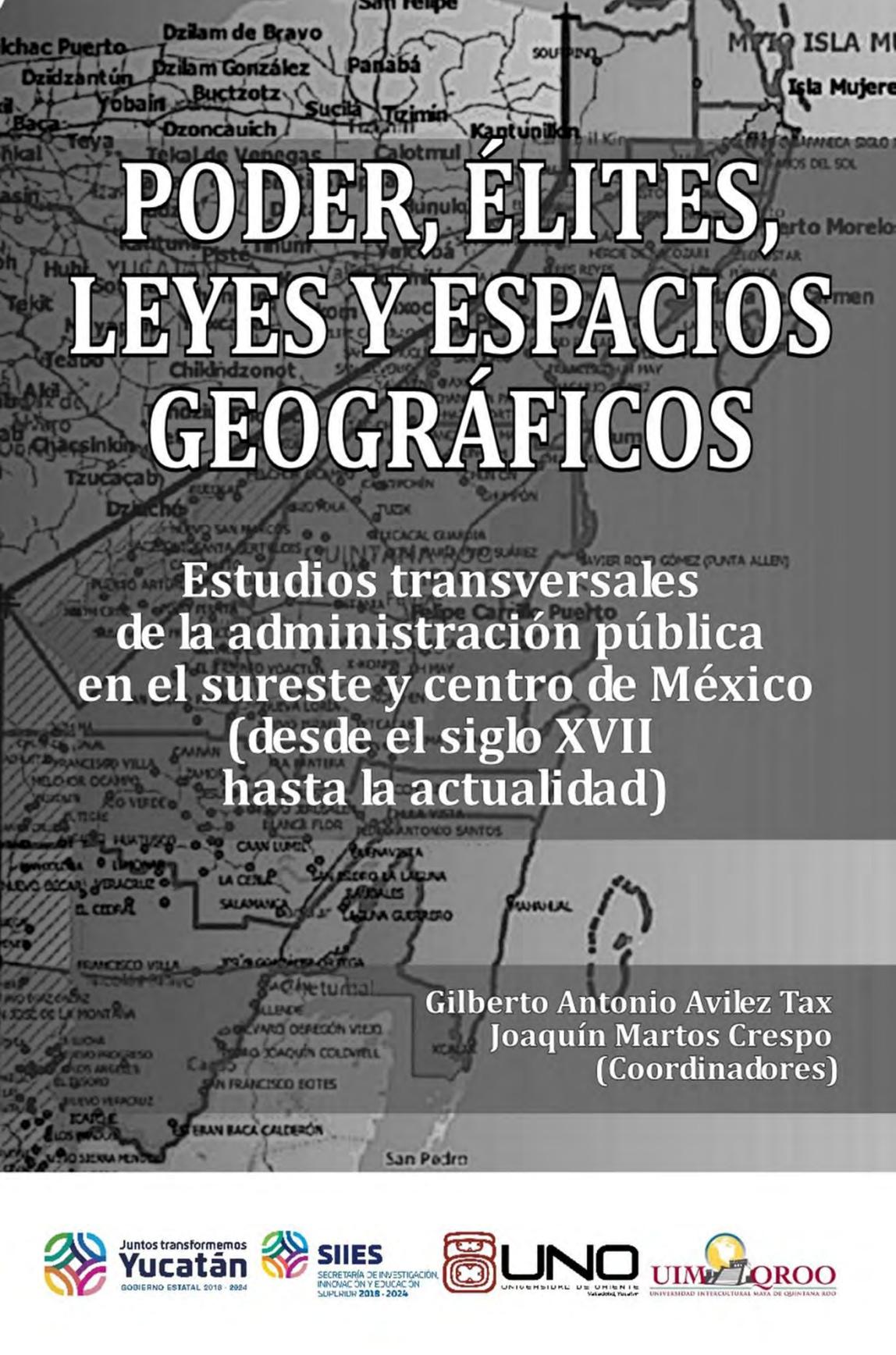
<sup>456</sup> Alonso, 2018.

Después de haberse conducido la investigación teórico-conceptual y su correspondiente investigación empírica, se espera que el presente artículo cumpla con su objetivo principal y permita avanzar tanto en las teorizaciones como en la solución práctica de la problemática de las disputas territoriales.

## Bibliografía

- Álcozer, Gabriel, *Diario de Quintana Roo*, 10 de octubre de 2018, p. 12.
- Alonso, Ignacio, "Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local: el caso de Othón P. Blanco y Calakmul", Hirineo Martínez, Nerina Karen Aguilar y Adelina Moreno, (comps.), *Ordenamientos y demarcaciones territoriales. Viejas y nuevas geografías. Primera aproximación*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 2018, pp. 147-165. Disponible en: <https://bit.ly/2yjoTBw>
- Barrachina, Carlos, La gestión de la seguridad pública en México: Confusión y contradicciones (2006-2018), *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Año 10, número 19, Julio-Diciembre, 2018, pp. 1-20. Recuperado de [www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx](http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx)
- Barrachina, Carlos, "Migración y agencias de seguridad en Quintana Roo", Onesimo Julián Moreira (Coord.), *Migraciones internacionales en el mundo contemporáneo*, (pp. 373-388), México: Universidad de Quintana Roo y Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S. A. de C. V., 2010, pp. 373-388.
- Careaga, Lorena, *Quintana Roo, Monografía estatal*. México, SEP, 1996.
- Comisión de Límites de las Entidades Federativas del Senado de la República, *Dictamen que contiene el punto de acuerdo por el que se exhorta a los Gobernadores de los Estados de Colima y de Jalisco para que tomen las medidas pertinentes para preservar el orden público y la paz social en las zonas limítrofes de esos Estados*, 2009. Recuperado de <http://bit.ly/2GZ5tlm>.
- Coordinación Peninsular, *Por Esto! Quintana Roo*, 23 de septiembre del 2018
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto Presidencial que constituye el Territorio Federal de Quintana Roo*. Tomo LXIII. N° 20. México, 24 de noviembre de 1902.
- Instituto Geográfico y Catastral del Estado de Quintana Roo, *Reporte de medición geodésica y fotogramétrica del Punto PUT*, 2021. Recuperado de: <https://bit.ly/3s1hlgC>

- Macías, Gabriel Áaron, *El Vacío imaginario. Geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe oriental mexicano*, México D. F., CIESAS, H. Congreso del Estado de Quintana Roo, 2004.
- Molina, César de Jesús, *Quintana Roo. Límites territoriales. Historia y referencia constitucional*. México, Secretaría de Cultura del Estado de Quintana Roo, 2011.
- Narco-red peninsular, *Por Esto!* Chetumal, 29 de octubre de 2018, pp. 2 y 3
- Ramayo, Teresa, "Estrategia política regional: Campeche y Quintana Roo 1934-1940", *Calakmul: volver al sur*, Campeche: Gobierno del Estado Libre y Soberano, 1997, pp. 131-142.

A detailed map of the Yucatán Peninsula and surrounding regions in Mexico, showing numerous towns and cities. The map is overlaid with a grid and serves as the background for the title and subtitle.

# PODER, ÉLITES, LEYES Y ESPACIOS GEOGRÁFICOS

Estudios transversales  
de la administración pública  
en el sureste y centro de México  
(desde el siglo XVII  
hasta la actualidad)

Gilberto Antonio Avilez Tax  
Joaquín Martos Crespo  
(Coordinadores)

# UNIVERSIDAD DE ORIENTE

## DIRECTORIO

**Mtro. Mauricio Vila Dosal**

Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán

**Mtro. Mauricio Cámara Leal**

Secretario de Investigación, Innovación y Educación Superior

**Mtra. Shirley Zazil Álvarez Escobar**

Rectora de la Universidad de Oriente

### **Coordinadores del libro:**

Dr. Gilberto Antonio Avilez Tax

Dr. Joaquín Martos Crespo

### **Coautores:**

Joaquín Martos Crespo, Jorge Canto Alcocer, Gilberto Avilez Tax, José Porfirio Neri Guarneros, Carlos Alberto Pérez y Pérez, Wilbert de la Cruz Uc Uc, Ignacio Alonso Velasco, Rocío Carolina Murguía Argüelles.

**Libro en coedición con la Universidad de Oriente y la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo**

**Primera Edición 2022**

**ISBN: 978-607-98892-4-1**

Sello Editorial

Universidad de Oriente

(978-607-98892)

Corrección de estilo:

Dr. Carlos Alberto Pérez y Pérez

Diseño de la portada:

Luis Antonio González Silva

Se prohíben la reproducción total o parcial de esta obra y su transmisión por cualquier medio, actual o futuro, sin el consentimiento expreso por escrito los coordinadores.



# **PODER, ÉLITES, LEYES Y ESPACIOS GEOGRÁFICOS**

Estudios transversales de la  
administración pública en el  
sureste y centro de México  
(desde el siglo XVII  
hasta la actualidad)

**Gilberto Antonio Avilez Tax**  
**Joaquín Martos Crespo**  
(coordinadores)

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
<i>Joaquín Martos Crespo</i>	
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>7</b>
LA COMPOSICIÓN DEL AYUNTAMIENTO COLONIAL DE CIUDAD REAL DE CHIAPA. ALCALDES ORDINARIOS Y ALFÉRECES MAYORES	
<i>Joaquín Martos Crespo</i>	
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>40</b>
DE CORSARIO A GOBERNADOR: TRAYECTORIA MILITAR Y POLÍTICA DE LUCAS DE GÁLVEZ, PRIMER INTENDENTE DE YUCATÁN (1752-1792)	
<i>Jorge Canto Alcocer</i>	
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>68</b>
TRASPASANDO LOS CABOS: ELITES RURALES Y PUEBLOS DE UNA SOCIEDAD DE FRONTERA YUCATECA	
<i>Gilberto Avilez Tax</i>	
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>107</b>
HUEYPOXTLA. DESAMORTIZACIÓN Y FINANZAS MUNICIPALES, 1861-1894	
<i>José Porfirio Neri Guarneros</i>	
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>131</b>
LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN. ÚLTIMA APORTACIÓN LEGISLATIVA DEL GOBIERNO DE SALVADOR ALVARADO	
<i>Carlos Alberto Pérez y Pérez</i>	
<b>CAPÍTULO 6 .....</b>	<b>162</b>
LA CIRCULACIÓN DE LA ÉLITE DE PODER PRIÍSTA EN JOSÉ MARÍA MORELOS, QUINTANA ROO. 1989-2010	
<i>Wilbert de la Cruz Uc Uc</i>	

**CAPÍTULO 7 ..... 177**

SEGURIDAD PÚBLICA EN UNA ZONA BAJO INDETERMINACIÓN  
JURISDICCIONAL EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

*Ignacio Alonso Velasco*

**CAPÍTULO 8 ..... 195**

ENSAYO SOBRE LAS DIFICULTADES A LAS QUE SE HAN ENFRENTADO  
LOS AGRICULTORES DE YUCATÁN DURANTE EL 2020

*Rocío Carolina Murguía Argüelles*

**SOBRE LOS AUTORES ..... 210**

**UNIVERSIDAD DE ORIENTE**

**DIRECTORIO**

**Mtro. Mauricio Vila Dosal**  
Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán

**Mtro. Mauricio Cámara Leal**  
Secretario de Investigación, Innovación y Educación  
Superior

**Mtra. Shirley Zazil Álvarez Escobar**  
Rectora de la Universidad de Oriente

**Coordinadores del libro:**  
**Dr. Gilberto Antonio Avilez Tax**  
**Dr. Joaquín Martos Crespo**

**Coautores:**

Joaquín Martos Crespo, Jorge Canto Alcocer, Gilberto Avilez Tax, José Porfirio Neri Guarneros, Carlos Alberto Pérez y Pérez, Wilbert de la Cruz Uc Uc, Ignacio Alonso Velasco, Rocío Carolina Murguía Argüelles.

**Libro en coedición con la Universidad de Oriente y la  
Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo**

**ISBN: 978-607-98892-4-1**

Primera Edición 2022

Sello Editorial

Universidad de Oriente

(978-607-98892)

Diseño de la portada:  
Luis Antonio González Silva

**Se prohíben la reproducción total o parcial de esta obra  
y su transmisión por cualquier medio, actual o futuro,  
sin el consentimiento expreso por escrito los  
coordinadores.**

