



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO III EL ESTADO DE QUINTANA ROO (1974-2010)

I. EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO PREVIO A LA ERECCIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO EN 1974

El 7 de enero de 1971, tomó posesión como gobernador el licenciado David Gustavo Gutiérrez Ruiz y a partir de 1972, comenzó a configurarse una nueva realidad socioeconómica del territorio federal de Quintana Roo.

Siendo presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, decidió tomar una serie de acciones que permitieran el desarrollo económico y social que necesitaba el territorio de Quintana Roo para convertirse en estado y así cumplir su promesa hecha en campaña a sus pobladores. Una de esas acciones fue la de emitir, en 1972, un acuerdo presidencial que otorgó a todo el territorio de Quintana Roo la condición de zona libre durante los siguientes ocho años.¹²⁶ Esto le permitiría alcanzar un desarrollo similar al de la media nacional. No olvidemos que apenas hace poco más de treinta años, el territorio de Quintana Roo se encontraba en un profundo retraso social y económico en relación con el resto del país. Cabe señalar, que previamente la actividad comercial que se daba únicamente en Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y Xcalak, se daba de conformidad con los decretos presidenciales que anualmente otorgaban a esas zonas fronterizas del territorio de Quintana Roo, el carácter de zonas

¹²⁶ Hoy, Carlos, *op. cit.*, pp. 299-304.

libres.¹²⁷ Sin embargo, la vigencia era anual lo que no permitía la llegada de inversionistas y, por tanto, el flujo comercial era incipiente.

El decreto emitido por Echeverría, del 23 de junio de 1972, por el que se creó todo el territorio de Quintana Roo como zona libre, se fundamentaba en la existencia previa de un decreto del 30 de junio de 1971, que prorrogaba la vigencia de los perímetros libres e Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y Xcalak, hasta el 30 de junio de 1972. Pero, sobre todo, porque las condiciones económicas de los perímetros libres de Quintana Roo eran diferentes entre sí y las del territorio en su conjunto con el resto del país, por lo que los campos potenciales de actividad económica del territorio requerían de la libre importación de bienes, para impulsar mejor las riquezas naturales, especialmente pesqueras y turísticas. Ello permitiría elevar el nivel de vida de sus pobladores especialmente a los de las zonas rurales a los cuales aun no llegaban los beneficios del libre comercio.

Con la publicación del decreto, rápidamente se desarrolló el comercio entre las zonas libres fronterizas hacia el exterior y con las de la frontera al interior del país, permitiendo la llegada de recursos económicos que beneficiaron sustancialmente la calidad de vida y desarrollo de la región, incluso de aquellos poblados que por su lejanía antes no se habían visto beneficiados del comercio libre. Se crearon numerosas fuentes de empleo, tras la apertura de los comercios que cada vez crecían rápidamente, los caminos se mejoraron, aumentando la infraestructura y la población que cada vez llegaban con mayor afluencia para habitar el territorio.

Luis Echeverría tuvo presente su compromiso y a fin de coadyuvar a la obtención de dichos requisitos constitucionales, decidió realizar una acción más. Envió al Congreso de la Unión una

¹²⁷ Hidalga, Luis de la, "Génesis de la Constitución de Quintana Roo", en Samaniego Santamaría, Luis Gerardo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.) *La Constitución del Estado de Quintana Roo, 34 Aniversario, 1975-2009*, México, Porrúa, 2009, pp. 3-5.

iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Territorio, el 21 de diciembre de 1972, considerando que la creación de Cancún, como sitio turístico, en la parte norte del territorio, así como el desarrollo de Cozumel y otros centros vitales, en corto tiempo llenarían los extremos exigidos por la Constitución de 1917 para poder erigirlo en estado. La ley de 1972, abrogaría, de conformidad con el artículo sexto transitorio, la obsoleta Ley Orgánica del Distrito y territorios federales del 31 de diciembre de 1928, en vigor en esos momentos.¹²⁸

De esta forma, surgió Cancún como destino turístico. Su población de 20 pescadores, rápidamente se vería incrementada con la llegada de numerosos inversionistas y personas que buscaban en este sitio turístico, como hasta ahora, fuentes de empleo y de riqueza. El auge turístico se amplió también hacia las islas de Mujeres y Cozumel, al igual que en Chetumal. Todo parecía de repente crecer a pasos agigantados en tan sólo unos años.

Para el 3 de abril de 1974, previo al arribo del presidente Echeverría a la isla de Cozumel, el gobernador del territorio, Gutiérrez Ruiz, declaró la conveniencia y la necesidad de convertir al territorio en estado libre y soberano, pues a su juicio la entidad ya satisfacía los requisitos de población y capacidad económica que señala para ese objeto la Constitución de 1917 en su artículo 73.¹²⁹

Al día siguiente reiteró de modo oficial esa iniciativa ante el presidente Luis Echeverría y solicitó la creación de los municipios libres de Othón P. Blanco (Chetumal), Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez (Cancún), General Lázaro Cárdenas (Kantunilkín), Cozumel e Isla Mujeres. Recordemos que el territorio tuvo municipios hasta 1929, en que desaparecieron para convertirse en delegaciones. El presidente Echeverría aceptaría ambas propuestas.

¹²⁸ Hidalga, Luis de la, *op. cit.*, p. 4.

¹²⁹ Hoy, Carlos, *op. cit.*, p. 321.

El destino de Quintana Roo para convertirlo en un estado parte de la Federación mexicana, que había iniciado con las ideas del presidente Adolfo López Mateos el 7 de diciembre de 1959,¹³⁰ había dado sus frutos con los esfuerzos realizados por el presidente Luis Echeverría y el gobernador del territorio, David Gustavo Gutiérrez Ruiz.

Como si se tratase de un anuncio de la naturaleza de los cambios radicales que habrían de surgir en Quintana Roo, el 10. de septiembre de 1974, un nuevo ciclón llamado Carmen azotó la ciudad de Chetumal, pero a diferencia de lo ocurrido con el huracán Janet en 1955, afortunadamente no se registraron pérdidas humanas, ni afectaciones al campo.

II. CREACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, 1974

Una vez reunidas en Quintana Roo las condiciones poblacionales y económicas necesarias para la creación de un nuevo estado, previstas en la Constitución general de 1917. El 2 de septiembre de 1974, el presidente Luis Echeverría envío al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 43 de la Constitución federal, a efecto de que Quintana Roo y Baja California Sur fueran elevados a la categoría de estados miembros de la Federación mexicana.¹³¹

Tras una aprobación, casi inmediata, del poder de reforma y la posterior declaración del Congreso de la Unión, el 3 de octubre de 1974; el presidente Echeverría expidió el decreto correspondiente el 7 de octubre del mismo año, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974, erigiendo

¹³⁰ González Ororpeza, Manuel, “Constitucionalismo quintanarroense”, en Samaniego Santamaría, Luis Gerardo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, pp. 27 y 28.

¹³¹ *Ibidem*, p. 28.

a Quintana Roo como estado libre y soberano con los mismos límites y extensión que se le había otorgado desde 1902.¹³²

El decreto del 8 de octubre de 1974, reformó el artículo 43 de la Constitución general de 1917, reconociendo como partes integrantes de la Federación a treinta y un estados, incluido el de Quintana Roo y un Distrito Federal. El artículo primero transitorio del citado decreto, estableció que el estado de Quintana Roo tendría la extensión territorial y límites que comprendía el territorio de Quintana Roo, esto es, aquellos con los cuales había sido creado en 1902.

Con la publicación del decreto de creación del estado de Quintana Roo, se daba fin a la era de los territorios federales, pues el territorio de Baja California Sur, también había de erigirse como estado, con la aprobación de la iniciativa del presidente Echeverría y la publicación del mismo decreto. Los años de conflictos, de guerras, de abusos, de lugar de presidio, de desapariciones y anexiones a los estados de Yucatán y Campeche, habían llegado a su fin, dando paso a una nueva era con el nuevo estado autónomo, en cuanto a su régimen interior, pero unido a la Federación por la Constitución de la República; un estado lleno de progresos sociales y económicos, un destino turístico de primer orden a escala mundial, un acierto del Estado mexicano.

III. CARACTERÍSTICAS DEL DECRETO DE CREACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, DEL 8 DE OCTUBRE DE 1974

El decreto del 8 de octubre de 1974, por el que se reformó el artículo 43 de la Constitución, incluyó como parte integrante de

¹³² *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 1974, t. CCCXXVI, núm. 26. Los documentos constitutivos de la erección de Quintana Roo como estado, se transcriben literalmente en la obra de Hoy, Carlos, *Estado de Quintana Roo y Ciudad Chetumal*, Chetumal, Enciclopedia México, MCMLXXVII.

la Federación al estado de Quintana Roo, estableció la primera forma de organización del naciente Estado previo a la promulgación de la Constitución local.

Dentro de los artículos transitorios del decreto, se estableció la facultad de la Cámara de Senadores de nombrar al gobernador provisional del estado de Quintana Roo, de la terna propuesta por el Ejecutivo Federal, el cual debía tomar protesta ante el propio Senado. Dicho cargo sería ejercido hasta el día en que conforme a la Constitución local debía de tomar posesión el gobernador constitucional electo, prohibiéndose al gobernador provisional ser elegido como gobernador constitucional o diputado del Congreso local, ya fuese como propietario o como suplente.

Una vez tomado el cargo, el gobernador provisional del estado de Quintana Roo, habría de convocar a elecciones para integrar la Legislatura constituyente a más tardar el 12 de octubre de 1974, mientras que las elecciones para integrar la primera Legislatura del Congreso local se habrían de celebrar el 10 de noviembre del mismo año.

Se fijó en siete el número de diputados propietarios integrantes de la Asamblea Constituyente, con sus respectivos suplentes, incluyendo como requisito para ser diputado constituyente, los mismos que se encontraban previstos en la Constitución federal para ser diputado federal.

La legislación que serviría de base jurídica para las elecciones constituyentes serían la Constitución federal y la Ley Federal Electoral, vigentes en 1974. Se previó la existencia de una Comisión Estatal Electoral, integrada por un presidente, que sería el secretario general de Gobierno, un secretario y un vocal, —todos ellos designados por el gobernador provisional—, y por un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales, con sus respectivos suplentes. Del mismo, se creaba un Comité Distrital Electoral en cada uno de los siete distritos electorales en que se había dividido Quintana Roo.

Las elecciones municipales para los ayuntamientos de Othón Pompeyo Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos,

Cozumel, Benito Juárez e Isla Mujeres debían organizarse por el gobernador provisional, las cuales se llevaron a cabo el 2 de marzo de 1975.

Se estableció que hasta en tanto no se expidiese la Constitución local, continuaran rigiendo para el estado, la legislación federal vigente, siempre que no contradijera su soberanía. La Hacienda Pública del estado se integraría con los ingresos y egresos que determinara la ley fiscal del territorio.

En cuanto al Poder Judicial del estado, se determinó que hasta en tanto no se instalara conforme a la Constitución local, la administración de justicia estaría a cargo de un Tribunal Superior de Justicia integrado por tres magistrados nombrados por el gobernador provisional y del número y categoría de los juzgados necesarios para su buen funcionamiento, los cuales serían nombrados por el propio Tribunal. El procurador general de Justicia y los agentes del Ministerio Público, también debían ser nombrados por el gobernador provisional.

Finalmente, se facultó al Ejecutivo Federal para dictar por conducto de la Secretaría de Gobernación, las normas interpretativas y aclaratorias del decreto.

IV. EL PROCESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, 1974-1975

Una vez que entró en vigor el decreto del 8 de octubre de 1974, el presidente Echeverría dando cumplimiento a las disposiciones transitorias del decreto constitucional, el mismo 8 de octubre de 1974, envió a la Cámara de Senadores la terna para la designación del gobernador provisional, encontrándose propuestos Juan Villanueva Rivero, Carlos Namur Aguilar y Gustavo David Gutiérrez Ruiz. La Cámara de Senadores nombraría, ese mismo 8 de octubre de 1974, como gobernador provisional a Gutiérrez Ruiz, cuya función fue la de convocar a elecciones constituyentes e instalar a los poderes constituidos por el texto constitucional local.

Gutiérrez Ruiz asumió el cargo de gobernador provisional y procedió a instaurar el Primer Tribunal Superior de Justicia, nombrando como magistrados a los abogados Héctor Olayo Delgado Suárez, Ligia Minerva Mendoza Agurcia y Miguel Ángel Angulo Castillo, siendo designado como presidente del mismo al primero de ellos.¹³³

Del mismo modo, procedió a organizar los comicios electorales para elegir a los siete diputados constituyentes, los cuales se verificaron el 10 de noviembre de 1974,¹³⁴ en los siete distritos electorales en que se dividió electoralmente el estado, con cabeceras en Chetumal (Distritos I y II), Bacalar (Distrito III), José María Morelos (Distrito IV), Felipe Carrillo Puerto (Distrito V), Cozumel (Distrito VI), e Isla Mujeres (Distrito VII).

El Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias para calificar las elecciones de los diputados constituyentes el 25 de noviembre de 1974;¹³⁵ para conducir sus labores fueron designados una mesa directiva y dos comisiones dictaminadoras.

Calificada la elección, el 29 de noviembre de 1974, los diputados constituyentes electos popularmente,¹³⁶ 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),¹³⁷ y Alberto Villanueva Sansores

¹³³ Acta de instalación del Tribunal Superior de Justicia, 15 de octubre de 1974. Del mismo modo, véase Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 792.

¹³⁴ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 28 y 29; Hidalga, Luis de la, *op. cit.*, p. 9 y Hoy, Carlos, *op. cit.*, pp. 325 y 326.

¹³⁵ *Diario de los Debates de la Legislatura Constituyente del Estado de Quintana Roo*, Primera junta preparatoria, t. I, año I, núm. 1, Chetumal, 25 de noviembre de 1974.

¹³⁶ Hoy, Carlos, *op. cit.*, p. 294. Asimismo, véase *Congreso Constituyente. Los hombres que lo crearon*, IV Legislatura del Estado de Quintana Roo, agosto-octubre de 1985.

(Distrito II), rindieron la protesta de ley. Como primer acto eligieron 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.¹³⁸

El pluralismo de los sectores de la diputación constituyente se hacía patente, pues había tres licenciados en derecho, Pedro Joaquín Coldwell, Sebastián Estrella Pool y Mario Ramírez Canul. Un arquitecto, Alberto Villanueva Sansores, un químico, Gilberto Pastrana, un maestro, Abraham Martínez Ross, completándolo un maya de tradicional estirpe, José Flota Valdez quien y estaba al frente de una carnicería en Carrillo Puerto.

La instalación formal del Congreso se efectuó el 3 de diciembre de 1974, teniendo la presencia del gobernador provisional, David Gustavo Gutiérrez Ruiz, así como de los diputados constituyentes al Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, Amílcar Vidal y Antonio Gutiérrez.¹³⁹

Las sesiones del Congreso se celebraron en las instalaciones del edificio del CREA, hoy convertido en teatro, comenzando al día siguiente y durante quince sesiones que iniciaron el 4 de diciembre de 1974,¹⁴⁰ hasta el 10 de marzo de 1975, se discutió y aprobó el proyecto de Constitución presentado por el gobernador provisional, el cual fue elaborado por uno de sus asesores jurídicos, Luis de la Hidalga.¹⁴¹

¹³⁸ Hidalga, Luis de la, *op. cit.*, p. 9.

¹³⁹ *Diario de los Debates de la Legislatura Constituyente del Estado de Quintana Roo*, Tercera junta preparatoria, t. III, año I, núm. 1, Chetumal, 3 de diciembre de 1974; también véase González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 29.

¹⁴⁰ *Diario de los Debates de la Legislatura Constituyente del Estado de Quintana Roo*, Cuarta junta preparatoria, t. IV, núm. 1, Chetumal, 4 de diciembre de 1974.

¹⁴¹ Hoy, Carlos, *op. cit.*, p. 326. Hoy, señala que en el proyecto también intervinieron Manuel Bartlet Díaz, entonces director de Gobierno de la Secretaría de Gobernación; Dionisio Vera Casanova, entonces secretario general de Gobierno del estado de Quintana Roo, y Heriberto Batres.

Una vez recibido el proyecto de Constitución, en la sesión del 5 de diciembre,¹⁴² la Comisión de Estudios Constitucionales, integrada por Mario Bernardo Ramírez Canul y Sebastián Estrella Pool, presentó y dio lectura al proyecto de Constitución, sometiendo a discusión cada capítulo del proyecto, a cuyo término se regresó a la comisión respectiva, con las observaciones hechas por los diputados.¹⁴³

Como dato característico del proceso constituyente, se debe destacar la voluntad democrática e incluyente de don Pedro Joaquín Coldwell, al proponer que las sesiones constituyentes fueran abiertas a la audiencia pública, permitiendo la participación de la sociedad.

El método de discusión fue muy rápido, pero no por ello dejó de ser minucioso, dado el reducido número de integrantes. El Congreso leía y discutía de inmediato artículo por artículo y con las observaciones de los diputados se enviaba a la Comisión de Estudios Constitucionales para que ésta dictaminara sobre los preceptos. Una vez formulado el dictamen correspondiente se volvía a someter a la consideración de la Asamblea y, de ser aprobado, se pasaba en último término a la Comisión de Estilo.¹⁴⁴

Aunque la discusión del proyecto constitucional se condujo con gran formalidad y con poco disentimiento entre los diputados, siempre se mantuvo alerta la posible contradicción de la iniciativa con las disposiciones de la Constitución federal, incluso las diferencias gramaticales se advirtieron. Quizá uno de los puntos que atrajo mayor atención en el debate del Constituyente fue precisamente el problema crónico de los límites del nuevo estado de Quintana Roo. Con tantas desapariciones y creaciones, su te-

¹⁴² *Diario de los Debates de la Legislatura Constituyente del Estado de Quintana Roo*, Quinta junta preparatoria, t. I, núm. 1, Chetumal, 5 de diciembre de 1974.

¹⁴³ Acerca del proceso de discusión constituyente de 1974, véase Joaquín Coldwell, Pedro, “La Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Retrospectiva de un diputado constituyente”, en Samaniego Santamaría, Luis Gerardo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, pp. 13-17.

¹⁴⁴ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 30.

rritorio observaba la indefinición del denominado punto Put, que antaño había servido de vértice entre las fronteras de Quintana Roo, Yucatán y Campeche. Sobre los límites del estado disertaron el propio gobernador provisional así como Miguel Mario Angulo Flota y Ramón González Téllez durante las sesiones del 20 y 23 de diciembre de 1974.¹⁴⁵ Asimismo, se crearon siete municipios en lugar de cuatro que contemplaba el proyecto.

El Congreso Constituyente de Quintana Roo, concluyó que la referencia “cerca de Put” que se había hecho desde 1902 como límite del territorio de Quintana Roo, se ubicaba a 200 metros al oeste del punto Put, el cual se localiza en el meridiano 19° 39'07" latitud norte y 89° 24'52" longitud oeste de Greenwich, según lo había reconocido la Comisión Geográfica de la República en 1922 y el texto de la Ley Orgánica de 1928.¹⁴⁶

Al término de la discusión, el 10 de enero de 1975, se dio lectura final del proyecto aprobado de Constitución. Con aprobación de la Constitución, el Gobernador provisional David Gustavo Gutiérrez Ruiz, dio a conocer a la población quintanarroense mediante un Bando Solemne, del 12 de enero de 1975,¹⁴⁷ que la Legislatura constituyente había concluido la elaboración de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la cual entraría en vigor a partir del día de su publicación, la cual tuvo verificativo ese mismo día en el *Periódico Oficial*, por lo que a partir de ese domingo 12 de enero de 1975 inició su vigencia.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 31.

¹⁴⁶ *Idem*.

¹⁴⁷ Bando Solemne, expedido por el gobernador provisional, David Gustavo Gutiérrez Ruiz, y el secretario de Gobierno, Dionisio Vera Casanova, el 12 de enero de 1975. Este Bando Solemne se integró por cuatro artículos.

V. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO DEL 12 DE ENERO DE 1975

El texto fundamental quintanarroense se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 12 de enero de 1975.¹⁴⁸ El Constituyente de 1975 dividió la Constitución del estado de Quintana Roo, al igual que las Constituciones contemporáneas en dos grandes apartados, una dogmática y otra orgánica, contenidos en nueve títulos comprendidos en 174 artículos, de la siguiente forma: El título I denominado *De los principios constitucionales*, compuesto por once artículos que reconocen a Quintana Roo como estado libre y soberano parte integrante de la Federación mexicana. Se reconoce la soberanía popular y el principio de supremacía constitucional. De igual forma, se adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular. Así como la facultad rectora del estado en la planeación y desarrollo económico y social. El título II, *De las garantías individuales y sociales*, integrado por dos capítulos, uno dedicado a las garantías individuales y el otro, a las garantías sociales. En él se reconocieron una amplia gama de derechos fundamentales del pueblo quintanarroense, asegurando el respeto y protección de los derechos consagrados a nivel federal. Cabe destacar que aunque se realizó una adopción de derechos reconocidos en la Constitución federal, lo cierto es que su aportación fue la clasificar a los derechos fundamentales en individuales y sociales. El título III, *De la población*, integrado por tres capítulos, se refería a *los habitantes*, a *los quintanarroenses*, y *de los ciudadanos del estado de Quintana Roo*, donde se establecieron quienes tenían dichas calidades, así como los derechos y obligaciones correspondientes. El título IV, *Del territorio*, establecía de manera detallada los límites y extensiones del territorio del estado, así como la base de su división política y administrativa en

¹⁴⁸ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Chetumal, 12 de enero de 1975, t. I, núm. 1, 2a. Época.

municipios libres; fijando como capital y sede de los poderes la ciudad de Chetumal. El título V, *De la división de poderes*, integrado por cuatro capítulos, dedicados el primero a los *principios*, donde se hizo referencia a la división tripartita del poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la imposibilidad de reunir dos o más poderes en una misma persona. El capítulo segundo, *Del Poder Legislativo*, se refería a la instalación de la Legislatura del Congreso local, la cual contemplaba la existencia de tan sólo siete diputados electos de manera directa por el principio de mayoría, cuya duración sería la de tres años. Se regulaban sus períodos de sesiones, el derecho a iniciar leyes y su formación, las facultades para legislar y las de la diputación permanente. El capítulo tercero, hizo referencia al *Poder Ejecutivo*, estableciendo que éste se ejercería por una persona denominada gobernador, electo democráticamente de manera directa cada seis años, entrando en funciones el cinco de abril. Se fijaron los requisitos para ser gobernador del estado, dentro de los cuales destacan el ser nativo de la entidad o con una residencia de diez años anteriores a la elección, así como contar con veinticinco años cumplidos. Se contemplaron los casos de ausencia o falta temporal y definitiva del gobernador. Sus facultades y obligaciones, así como la administración pública que quedaba a su cargo. El capítulo cuarto, *Del Poder Judicial*, depositó su ejercicio en un Tribunal Superior de Justicia, tribunales y juzgados. El Tribunal Superior se integraba por tres magistrados, los cuales eran designados por el Congreso local a propuesta del Poder Ejecutivo, durando en el cargo seis años, con la posibilidad de ratificarse en el mismo ilimitadamente. Se otorgaron las facultades del Tribunal Superior de Justicia y los jueces de la entidad. El título VI, *Del patrimonio y Hacienda Pública del estado*, se integró por dos capítulos, el primero denominado *Del patrimonio*, y el segundo *De la Hacienda Pública*, en ambos se establecieron los bienes propiedad del estado y la forma de integrar y administrar el erario estatal. El título VII, *De los municipios*, compuesto por diez capítulos, se reguló la figura del municipio libre sus facultades, así como la división en siete con sus respectivas delimitaciones.

nes territoriales. Los siete municipios que reconoció la Constitución de 1975, fueron Othón P. Blanco, Cozumel, Isla Mujeres, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Benito Juárez. Su gobierno sería a través de un ayuntamiento formado por un presidente municipal, un síndico y regidores, elegidos cada tres años. El título VIII, *De la responsabilidad de los funcionarios públicos*, hacía referencia a las responsabilidades que estaban sujetos los servidores públicos por las faltas administrativas o delitos que cometan en el ejercicio de sus cargos. Por último, el título IX, *De las reformas a la Constitución*, contempló el procedimiento para reformar la Constitución, así como los requisitos para su aprobación muy similares a los previstos en la Constitución general, estableciendo como requisito la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso y la mayoría de los municipios. Se establecieron trece artículos transitorios que fijaron las bases y procedimientos para el inicio de la vida constitucional de los poderes constituidos en el estado de Quintana Roo.

VI. INSTALACIÓN DE LOS PODERES CONSTITUIDOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, 1975

Aprobado el texto constitucional y publicado el 12 de enero de 1975, el gobernador provisional del estado procedió a organizar la elección de los poderes constituidos mediante la convocatoria de 13 de enero de 1975, por las cuales habría de elegirse al primer gobernador constitucional, a los siete diputados de la I Legislatura constitucional del Congreso del Estado y a los ayuntamientos de los siete municipios en que se encontraba dividido el estado.

De esta forma, se llevaron a cabo los comicios el 2 de marzo de 1975, resultando electos como diputados de la I Legislatura: María Cristina Sangrí Aguilar (Distrito I), Carlos Francisco Sosa Huerta (Distrito II), Serapio Flota Maas (Distrito III), Horacio de Jesús Coral Castilla (Distrito IV), Sebastián Canul Tamayo (Distrito V), Raúl Amir Rivero Brito (Distrito VI), y Enrique Lima

Zuno (Distrito VII),¹⁴⁹ todos pertenecientes al PRI ya que ningún otro partido político alcanzó el porcentaje de votación requerida para tener diputado de partido.

En los ayuntamientos de los siete municipios, fueron electos como presidentes municipales: por Othón P. Blanco, Mariano Angulo Basto; por Felipe Carrillo Puerto, Sebastián Estrella Pool; por Cozumel, Germán García Padilla; por José María Morelos, José Flota Valdez; por Isla Mujeres, Ariel Magaña Carrillo; por Benito Juárez, Alfonso Alarcón Morali, y por Lázaro Cárdenas, Emilio Oxté Tah.¹⁵⁰

Como gobernador constitucional, resultó electo en los comicios del 2 de marzo de 1975, el licenciado Jesús Martínez Ross para el periodo 1975-1981.

Realizada la elección, se instaló la primera Legislatura del Congreso el 26 de marzo de 1975 y constituida en colegio electoral, calificó la elección de gobernador resultando electo, Jesús Martínez Ross, y convocó al gobernador electo a tomar posesión el día cinco de abril de ese año.¹⁵¹

El licenciado Jesús Martínez Ross, tomó protesta ante el Pleno del Congreso como primer gobernador del estado de Quintana Roo, el 5 de abril de 1975. Inmediatamente ratificó como magistrados del Tribunal Superior de Justicia a Héctor Olayo Delgado Suárez, Ligia Minerva Mendoza Agurcia y a Miguel Ángel Angulo Castillo, quienes previamente habían sido nombrados por el gobernador provisional.

Con los poderes constituidos instalados, comenzaba la nueva etapa constitucional del estado de Quintana Roo.

¹⁴⁹ Hoy, Carlos, *op. cit.*, p. 296.

¹⁵⁰ Hoy, Carlos, *Historia de Quintana Roo, op. cit.*, p. 326.

¹⁵¹ Decreto núm. 2 del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Poder Legislativo, 26 de marzo de 1975, expedido por el licenciado Dionisio Vera Casanova, secretario de Gobierno y encargado del despacho del Poder Ejecutivo del estado, por el que se declaró como gobernador constitucional electo al licenciado Jesús Martínez Ross.

VII. DESARROLLO POLÍTICO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, 1975-2011

A partir de la vigencia del texto constitucional de 1975, la posibilidad de los quintanarroenses de elegir a sus gobernantes, que durante mucho tiempo les fue limitada únicamente a los ayuntamientos y a los diputados federales en el Congreso de la Unión, ha permitido poco a poco fortalecer su desarrollo democrático y político como estado. Durante su joven democracia han sido electos en el Poder Ejecutivo de Quintana Roo seis gobernadores y doce legislaturas del Congreso local, muchas de ellas llenas de éxito y progreso.

Aunque no se pretende hacer aquí una descripción exhaustiva de las acciones de gobierno en cada uno de los seis sexenios que ha tenido el estado de Quintana Roo, resulta necesario conocer algunos datos característicos de cada uno de los períodos de los seis gobernadores del estado y la composición política de cada una de las doce Legislaturas del Congreso del Estado, divididos de la manera siguiente:

1. *Periodo provisional, 1974-1975*

El primer gobernador del estado de Quintana Roo, fue David Gustavo Gutiérrez Ruiz¹⁵² quien fue propuesto por el Ejecutivo y designado de manera provisional por la Cámara de Senadores el 8 de octubre de 1974, hasta el 4 de abril de 1975, una vez que el gobernador constitucional electo tomó posesión en el cargo. Como

¹⁵² David Gustavo Gutiérrez Ruiz, nació en Villahermosa, Tabasco, el 25 de diciembre de 1939. Estudio la licenciatura en economía en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM. Curso estudios de posgrado en el Instituto de Desarrollo Económico de la Universidad de París y en el Banco Nacional de Crédito Agrícola de las Provincias francesas de Calvados, Gard, Bajos y Altos Pirineos, *Cfr.* Lavalle, Cecilia, *Enciclopedia de Quintana Roo*, t. 4, G-I, pp. 135 y 136. Álvarez Coral, Juan, *op. cit.*, pp. 177 y 178. Álvarez Coral, señala como año de nacimiento del licenciado Gutiérrez Ruiz, en 1940.

gobernador provisional¹⁵³ a Gutiérrez Ruiz le correspondió organizar los primeros comicios electorales por el que se habría de elegir al primer gobernador constitucional del estado, a los siete diputados de la I Legislatura, y a los ayuntamientos de los primeros siete municipios del estado. Del mismo modo, designó a los tres magistrados del primer Tribunal Superior de Justicia del Estado, siendo estos Héctor Olayo Delgado Suárez, Ligia Minerva Mendoza Agurcia y a Miguel Ángel Angulo Castillo, así como al procurador general de Justicia. Fue él quien se encargaría de enviar el proyecto de Constitución a la Asamblea Constituyente de 1974, elaborado por Luis De la Hidalga, misma que fue aprobada el 10 de enero de 1975.

2. *Primer periodo, 1975-1981*

El 2 de marzo de 1975, habiendo sido electo popularmente como gobernador del estado de Quintana Roo, Jesús Martínez Ross,¹⁵⁴ tomó posesión ante el Congreso local, el 5 de abril de 1975, terminó su mandato en 1981. Durante su gestión como primer gobernador constitucional de Quintana Roo,¹⁵⁵ se sentaron las bases de la organización política y jurídica del estado, mediante la expedición del primer marco legal ordinario. En su mandato se nombraron como parte de su administración a todos

¹⁵³ Del periodo de gobierno del licenciado David Gustavo Gutiérrez Ruiz, véase Álvarez Coral, Juan, *op. cit.*, pp. 120 y 177; Hoy, Carlos, *op. cit.*, pp. 297-329, y Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 783.

¹⁵⁴ El licenciado Jesús Martínez Ross, nació en Payo Obispo, Campeche (hoy Chetumal, Quintana Roo), el 7 de mayo de 1934, estudio la licenciatura en derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM. Cfr. Lavalle, Cecilia, *op. cit.*, t. 5, I-M, pp. 383-385.

¹⁵⁵ Del periodo de gobierno del licenciado Jesús Martínez Ross, véase Hoy, Carlos, *op. cit.*, pp. 347-387; Cabañas Basulto, Luis A., *Quintana Roo ¿La última oportunidad del PRI? La vida de tres gobiernos* (libro ubicado en la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Quintana Roo), pp. 32-34, y Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 784, y sus informes de gobierno durante su gestión ubicados en la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

aquellos hombres ilustres que en su momento les correspondió la alta tarea de expedir la carta fundamental de Quintana Roo, por ejemplo, nombró como secretario de Gobierno, a Pedro Joaquín Coldwell, como oficial mayor, a Alberto Villanueva Sansores, y como secretario particular; a Mario Bernardo Ramírez Canul. Ratificó el nombramiento a los tres magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, designados por el gobernador provisional.

Su gestión destaca por el aumento del Boulevard Bahía en Chetumal, la creación del Instituto Tecnológico Regional (actualmente de Chetumal), la construcción del Palacio Legislativo y la remodelación del Palacio de Gobierno, así como del edificio del Tribunal Superior de Justicia y el Centro Social Bellavista. Desde su gestión se proyectó por vez primera la Universidad de Quintana Roo, que no daría sus frutos sino muchos años más tarde.

Durante el primer trienio del gobierno de Martínez Ross, estuvo en funciones del 26 de marzo de 1975 a marzo de 1978, la I Legislatura constitucional del Congreso local, conformada únicamente por diputados del Partido Revolucionario Institucional electos por el principio de mayoría, siendo éstos: María Cristina Sangrí Aguilar, Carlos Francisco Sosa Huerta, Serapio Flota Maas, Horacio de Jesús Coral Castilla, Sebastián Canul Tamayo, Raúl Amir Rivero Brito, y Enrique Lima Zuno.¹⁵⁶ A ellos les correspondió expedir el primer marco jurídico que habría de regular la vida en el estado. Un total de sesenta leyes fueron aprobadas, entre las que destacan las leyes orgánicas de los poderes Ejecutivo y Judicial, de los municipios, la primera ley electoral del estado, la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, la Ley de Tránsito y Explotación de Vías y

¹⁵⁶ Decreto núm. 1 del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Poder Legislativo, 26 de marzo de 1975, expedido por el licenciado Dionisio Vera Casanova, secretario de Gobierno y encargado del despacho del Poder Ejecutivo del estado, por el que se acuerda la integración de la I Legislatura del Estado. Asimismo, véase *Revista del H. Congreso del Estado de Quintana Roo*, X Legislatura, octubre de 2004, pp. 69 y 70.

Carreteras, Ley para el Control de Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas, Ley de Fraccionamientos, entre otras.

En tanto que la II Legislatura, que funcionó de 1978 a 1981, tras la reforma del artículo 52 de la Constitución local, el 10 de noviembre de 1977, que elevó a ocho distritos electorales la división del estado, estuvo integrada por un total de diez diputados, de los cuales fueron electos para integrarla ocho diputados electos por el principio de mayoría, todos ellos del Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI), y dos diputados de partido asignados al Partido Popular Socialista (en adelante PPS) y al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (en adelante PARM).¹⁵⁷

3. Segundo periodo, 1981-1987

Concluido el periodo de Martínez Ross, le sucedería en el cargo el licenciado Pedro Joaquín Coldwell, el gobernador más joven que haya tenido el estado en su nueva etapa, y quizás, por mucho el más apreciado y querido por el pueblo quintanarroense, debido a sus importantes obras de gobierno.¹⁵⁸

Tomó posesión como gobernador del estado de Quintana Roo, el 5 de abril de 1981 hasta 1987. Del mandato de Joaquín Coldwell¹⁵⁹ destaca la construcción de diversos planteles educativos entre ellos el Colegio de Bachilleres y el ITA 16. Se impulsaron diversos proyectos forestales y turísticos, principalmente en Cancún y Cozumel. Preocupado por la demanda social de contar con una vivienda digna, creó el Instituto de Vivienda de Quintana Roo, así como la ampliación de la Plaza de la Bandera en Che-

¹⁵⁷ *Revista del H. Congreso del Estado de Quintana Roo*, X Legislatura, *op. cit.*, p. 70.

¹⁵⁸ El licenciado Pedro Joaquín Coldwell nació en Cozumel, Quintana Roo, el 5 de agosto de 1950, estudio la licenciatura en derecho en la Universidad Iberoamericana. *Cfr.* Lavalle, Cecilia, *op. cit.*, t. 5, I-M, pp. 44 y 45.

¹⁵⁹ Del periodo de gobierno del licenciado Pedro Joaquín Coldwell, véase Hoy, Carlos, *op. cit.*, Cabañas Basulto, Luis A., *op. cit.*, pp. 35-40, y Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 784, y sus respectivos informes de gobierno ubicados en la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

tumal. Se promovió la creación del primer Sistema Estatal de Archivo, con el fin de preservar el acervo cultural e histórico del estado. Asimismo, creó el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, y el Instituto Quintanarroense de la Cultura. Su gobierno acogió a 928 familias guatemaltecas como refugiados.

Al gobernador Joaquín Coldwell, le acompañó en su primer trienio, la III Legislatura del Congreso del Estado que estuvo en funciones desde 1981 hasta 1984. Esta Legislatura vería aumentar nuevamente el número de diputados que integrarían el Poder Legislativo, tras una nueva reforma al artículo 52 de la Constitución, elevando a un total de doce los integrantes de la Legislatura, de los cuales nueve fueron electos por el principio de mayoría, todos del PRI, y tres por representación proporcional uno asignado al PPS y dos al PARM.¹⁶⁰

Continuó creciendo el número de diputados integrantes de la Legislatura del Congreso del Estado, en la misma medida que el crecimiento poblacional se registraba de manera vertiginosa en Quintana Roo, producto del éxito turístico de Cancún y la zona libre. De esta forma, una vez más, el 29 de julio de 1983, se reformó el artículo 52 para aumentar a 15 el número de diputados que integrarían la Legislatura. Bajo este marco, se eligieron para la IV Legislatura en funciones de 1984 a 1987, once diputados por el principio de mayoría, todos del PRI, y cuatro diputados plurinominales asignados al PPS, al Partido Acción Nacional (en adelante PAN), al Partido Socialista Unido de México (en adelante PSUM), y al Partido Socialista de los Trabajadores (en adelante PST).¹⁶¹

4. *Tercer periodo, 1987-1993*

El tercer gobernador del estado, fue Miguel Borge Martín,¹⁶² quien tomó posesión del cargo el 5 de abril de 1987, terminó su

¹⁶⁰ *Revista del H. Congreso del Estado de Quintana Roo, op. cit.*, p. 71.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 72 y 73.

¹⁶² El doctor Miguel Borge Martín, nació en Mérida, Yucatán, el 30 de octubre de 1943, creció en Cozumel, Quintana Roo, estudio ingeniería en aeronáutica

mandato hasta 1993. Dentro de su gestión¹⁶³ se destaca como una obra trascendental la creación de la Universidad de Quintana Roo y el Museo de la Cultura Maya, en Chetumal. Las escuelas estatales de Música y Danza; el Museo de la Guerra de Castas en Tihosuco. Creó el Consejo de Promoción Turística y el Comité de Fomento al Deporte, entre otras acciones.

A Miguel Borge Martín, le acompañaron en el ejercicio de su cargo la V y VI Legislatura del Estado. La V Legislatura del Congreso estatal funcionó de 1987 a 1990, y estuvo integrada por el mismo número de miembros que la Legislatura anterior, pero conformada por once diputados por mayoría, todos del PRI, y cuatro por representación proporcional asignados al PPS, al PSUM, al Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (en adelante PFCRN), y al PAN.¹⁶⁴

Durante las funciones de la V Legislatura del Congreso, se publicó la primera Ley Orgánica del Poder Legislativo, el 15 de marzo de 1990, concluyendo así la era en que las legislaturas del estado funcionaban con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y su reglamento.

En la VI Legislatura estatal, que funcionó de 1990 a 1993, de nueva cuenta se incrementaría el número de sus integrantes, pues debido a una reforma más al artículo 52 de la Constitución, el 9 de noviembre de 1989, pasó de quince a dieciocho diputados, trece de los

ca, en la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica del IPN, así como una maestría en ciencias en sistemas económicos, industriales y urbanos en la Universidad de Brown, en Providence, Rhode Island, en los Estados Unidos y el doctorado en economía pública y gestión de actividades no lucrativas en la Universidad de París IX-Dauphine. *Cfr.* Lavalle, Cecilia, *op. cit.*, t. 1, A-B, pp. 383-386.

¹⁶³ Del periodo de gobierno de Miguel Borge Martín, véase Cabañas Basulto, Luis A., *op. cit.*, pp. 43-80, y Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, pp. 784 y 785, y sus respectivos informes de gobierno ubicados en la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

¹⁶⁴ *Revista del H. Congreso del Estado de Quintana Roo, op. cit.*, pp. 73 y 74.

cuales fueron electos por el principio de mayoría, todos del PRI, y cinco por representación proporcional asignados dos al PRD, dos al PAN y uno al PFCRN.¹⁶⁵

5. Cuarto periodo, 1993-1999

Mario Ernesto Villanueva Madrid,¹⁶⁶ tomó posesión como gobernador el 5 de abril de 1993 y su mandato concluyó hasta 1999. Su gobierno se vio envuelto en claroscuros. Aunque Villanueva fue un gobernador muy popular entre la población de Quintana Roo, mantuvo sus diferencias con el gobierno federal del entonces presidente Ernesto Zedillo, las cuales le harían huir del estado antes de concluir su gestión, sin que se presentará a entregar el cargo a su sucesor. Sin embargo, esta acción persecutoria fue una más de las prácticas utilizadas por el viejo régimen presidencial del PRI, de castigar a todos aquellos gobernadores de su partido que se opusieran a las decisiones del presidente de la República, como sucedió en varias ocasiones con la desaparición de poderes a través del Senado en otras entidades federativas del país.

Durante el gobierno de Villanueva¹⁶⁷ se dio gran impulso al desarrollo turístico de la Riviera Maya, formada por diversas localidades situadas al sur de Cancún y alrededor de Playa del Carmen. Con el auge del crecimiento y las inversiones en esta zona, decidió enviar la iniciativa para crear, aprobado en 1993, el octa-

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 74 y 75.

¹⁶⁶ Mario Ernesto Villanueva Madrid, nació en Chetumal, Quintana Roo, el 2 de julio de 1948, realizó sus estudios como ingeniero agrónomo en la Escuela de Agronomía de la Universidad Autónoma de Chihuahua, y la maestría en ciencias agrícolas en el Colegio de Posgrados de la Escuela Nacional de Agricultura en Chapino, Estado de México. Cfr. Lavalle, Cecilia, *op. cit.*, t. 8, S-W, pp. 379-383.

¹⁶⁷ Del periodo de gobierno de Mario Ernesto Villanueva Madrid, véase Cañas Basulto, Luis A., *op. cit.*, pp. 83-128 y Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 785, y sus informes de gobierno ubicados en la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

vo municipio del estado con el nombre de Solidaridad, con cabecera en Playa del Carmen. Se declararon áreas naturales protegidas la Bahía de Chetumal y Banco Chinchorro. Creó la Administración Portuaria Integral de Quintana Roo y la Universidad Tecnológica de Cancún.

Siendo gobernador, decidió en 1997, iniciar las acciones legales, liderados por el entonces presidente del Tribunal Superior de Justicia, Joaquín González Castro, para la defensa territorial del estado de Quintana Roo en respuesta a los actos legislativos del Estado de Campeche, que creó en aquella entidad el municipio de Calakmul, invadiendo gran parte del territorio quintanarroense. Se presentaron dos controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del estado de Campeche, registrada bajo el número 9/97 y del estado de Yucatán, registrada bajo el número 13/97, respectivamente, sin que hasta la fecha se haya decidido sobre las mismas (actualmente se encuentra en manos de la Cámara de Senadores la resolución de este conflicto territorial, tras reformarse la Constitución general en 2005, pasando la competencia de este tipo de conflictos limítrofes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Senado de la República, quien a su vez tampoco ha sancionado nada al respecto). Derivado de este conflicto, un grupo de ciudadanos decidieron crear, el 3 de enero de 1997, se creó el Comité Cívico Pro-Defensa de los límites territoriales del estado de Quintana Roo.

A Villanueva, le acompañaron durante su gestión la VII Y VIII Legislatura del Congreso del Estado. La VII Legislatura en funciones de 1993 a 1996, estuvo integrada por el mismo número de miembros que la anterior, siendo electos trece diputados por el principio de mayoría, todos del PRI, y cinco por representación proporcional asignados dos al PAN, uno al Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD), uno al PARM, y uno al PPS.¹⁶⁸

¹⁶⁸ *Revista del H. Congreso del Estado de Quintana Roo, op. cit.*, pp. 75 y 76.

Por su parte, la VIII Legislatura en funciones de 1996 a 1999, habría de aumentar el número de sus integrantes, tras la reforma al artículo 52 de la Constitución local, el 20 de septiembre de 1995, pasando de dieciocho a veinticinco diputados, quince electos mayoritariamente, catorce del PRI y uno del PAN; así como diez plurinominales, siete del PAN y tres del PRD.¹⁶⁹

6. Quinto periodo, 1999-2005

Joaquín Ernesto Hendricks Díaz,¹⁷⁰ tomó posesión como gobernador del estado el 5 de abril de 1999, concluyó su mandato hasta 2005. Fue designado candidato a la gubernatura en medio de una serie de conflictos y enfrentamientos entre el gobierno federal y el estatal por imponer al nuevo sucesor del PRI, resultando Hendricks candidato y posteriormente gobernador. Su mandato se destaca,¹⁷¹ por la creación de la Universidad del Caribe y el desarrollo de Mahahual como destino turístico en la parte sur del Estado. Asimismo, fue durante su gestión que, tras una hegemonía en los gobiernos municipales, que desde la creación del Estado, habían sido siempre gobernados por el Partido Revolucionario Institucional, en los comicios de 2002, por primera vez un ayuntamiento era conquistado por un Partido político de oposición. El Partido Verde Ecologista de México, triunfaba en la elección para presidente Municipal en el estratégico municipio de Benito Juárez. Esta situación se agudizaría al final de su man-

¹⁶⁹ *Ibidem*, 76-78.

¹⁷⁰ Joaquín Ernesto Hendricks Díaz, nació en Chetumal, Quintana Roo, el 7 de noviembre de 1951, estudió la licenciatura en derecho en la UNAM. *Cfr.* La-valle, Cecilia, *op. cit.*, t. 4, G-I, pp. 145 y 146.

¹⁷¹ Del periodo de gobierno de Joaquín Ernesto Hendricks Díaz, véase Cabañas Basulto, Luis A., *op. cit.*, pp.131-196; Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, *Quintana Roo. Coloso mexicano del Caribe*, Grupo Noriega Editores, 2004, pp. 17-18 y 23, y Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, pp. 786 y 787, y sus respectivos informes de gobierno ubicados en la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

dato, cuando el repudio a su gobierno fue tal que en los comicios de 2005, el PRI, perdió distritos de los quince existentes, así como la presidencia municipal de los municipios de Cozumel a manos del PAN y Felipe Carrillo Puerto a manos del PRD.

Su gestión estuvo envuelta en una serie de enfrentamientos con el Poder Judicial, los partidos políticos de oposición y el presidente municipal de Benito Juárez, provocando con ello una seria inestabilidad política y social al interior del estado durante su mandato.

Entre las causas de los conflictos destaca la reforma al Poder Judicial que lo enfrentó duramente con el Poder Judicial, llevando dicha controversia hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dándole la razón a Hendricks. Por otra parte, sus diferencias con el presidente municipal de Benito Juárez proveniente de un partido político de oposición, lo llevaron junto con la X Legislatura del Congreso del Estado, a desaparecer inconstitucionalmente el ayuntamiento, que posteriormente, gracias al control establecido en el texto constitucional federal, fue restaurado por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos estos enfrentamientos crearon durante su mandato una fuerte inestabilidad política.

A Hendricks Díaz, le acompañó durante su gestión la IX y X Legislatura del Congreso local. La IX Legislatura del Congreso estatal, en funciones desde 1999 hasta 2002, estuvo conformada por igual número de integrantes que la Legislatura anterior, esto es, veinticinco diputados en total, quince diputados por el principio de mayoría, once de los cuales fueron para el PRI y cuatro para el PRD, y diez diputados por representación proporcional, asignados dos al PAN, tres al PRD, cuatro al PRI y uno al Partido del Trabajo (en adelante PT).¹⁷² Mientras que la X Legislatura, en funciones de 2002 hasta 2005, tuvo idéntica composición que la

¹⁷² *Revista del H. Congreso del Estado de Quintana Roo*, X Legislatura, octubre de 2004, pp. 78 y 79.

anterior, sin embargo, nuevamente el PRI habría de tener la victoria en la elección de los quince diputados por mayoría, mientras que las diputaciones por representación proporcional fueron asignadas tres al PAN, tres al PRD, dos al Partido Convergencia (en adelante PC), y dos al Partido Verde Ecologista de México (en adelante PVEM).¹⁷³

7. Sexto periodo, 2005-2011

Con este difícil panorama político, fue electo en la elección más competitiva del estado, Félix Arturo González Canto.¹⁷⁴ Asumió el cargo de gobernador del estado de Quintana Roo, el 5 de abril de 2005, y concluirá en 2011. Su gestión se ha caracterizado por conciliar con las fuerzas de oposición en un Congreso local dividido durante el primer trienio a quienes incluyó en las decisiones de gobierno y respeto la independencia entre los poderes, llevando a diferencia de su antecesor, una buena relación, lo que le ha permitido gobernar sin contratiempos.

Durante su mandato le ha correspondido hacer frente exitosamente a los dos meteoros que han azotado el estado recientemente, los huracanes Wilma y Dean, entre otros. En los comicios de 2008, el PRI logró recuperar la mayoría de los distritos anteriormente perdidos para diputados al Congreso local y la mayoría de las presidencias municipales, quedando en manos del PRD el municipio de Benito Juárez. En la actualidad gobierna con buen paso y armonía los destinos del estado, con un Congreso local de mayoría priista y una excelente relación con el Poder Judicial.

El primer trienio del mandato de González Canto, estuvo en funciones la Legislatura del Congreso local más plural en la breve

¹⁷³ *Ibidem*, pp. 79 y 80.

¹⁷⁴ Félix Arturo González Canto, nació en Cozumel, Quintana Roo, el 23 de agosto de 1968, realizó sus estudios de licenciatura en economía en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

democracia del estado, debido a su diversa composición política, lograda por la amplia votación que los partidos políticos de oposición obtuvieron en los comicios de 2005. La XI Legislatura del Congreso, en funciones desde 2005 hasta 2008, quedó conformada del mismo modo que la anterior, esto es, con un total de veinticinco diputados, los cuales quince electos por mayoría relativa, seis diputados del PRI, cinco del PRD, tres del PAN, y uno del PC, y diez diputados por representación proporcional, asignados dos al PRI, dos al PRD, dos al PC, uno del PAN, uno del PVEM, uno del PT y un diputado independiente.

Actualmente la XII Legislatura, en funciones desde 2008 hasta 2011, se integra por un total de veinticinco diputados de los cuales quince electos por mayoría relativa, trece del PRI, uno del PAN y uno del PVEM, y diez diputados por representación proporcional, asignados uno al PRI, uno al PRD, tres al PAN, dos al PVEM, uno del PT, uno del PNA y un diputado independiente.

A lo largo de los periodos de los seis gobernadores, estuvieron al frente de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Héctor Olayo Delgado Suárez, Miguel Ángel Angulo Castillo (en dos ocasiones), Ligia Minerva Mendoza Agurcia, Felipe Amaro Santana, Miguel de Jesús Peyrefitte Cupido, Celia Pérez Gordillo, Miguel Mario Angulo Flota, José Joaquín González Castro y Lizbeth Loy Song Encalada (desde marzo de 2000).¹⁷⁵

VIII. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, 1975-2009

El dinámico y vertiginoso crecimiento poblacional y económico que tuvo el estado a partir de su creación, rápidamente orilló a realizar cambios en la reciente estructura constitucional, a fin de adecuarla a las nuevas necesidades y demandas sociales que los

¹⁷⁵ Alday Nieto, Hugo, *op. cit.*, p. 793.

cambios requerían. Así, el texto constitucional quintanarroense en poco tiempo vería transformar su versión original.¹⁷⁶

En su corta vida, y al más puro estilo de los legisladores y gobernantes mexicanos, el texto constitucional local ha sufrido desde su promulgación a la fecha cuarenta y cinco reformas, durante el periodo que abarca de 1977 a 2009. Con ellas se han transformado principalmente las estructuras de gobierno y la conformación de los poderes. Cabe señalar, que muchas de estas reformas, han obedecido principalmente al incremento poblacional y a las nuevas demandas sociales que ha tenido en los últimos treinta y cinco años, pero sin olvidar también que algunas, han servido a intereses particulares de diversos grupos en el poder y no propiamente al sentir del pueblo soberano.

Dentro de las principales reformas que podemos destacar, las siguientes:

1. Derechos fundamentales

Durante largo tiempo en nuestro país la centralización de los derechos fundamentales y los mecanismos constitucionales de protección, se dejaron casi de manera exclusiva en manos del texto constitucional federal de 1917, provocando con ello que se debilitaran los postulados de las normas supremas estatales, pues se pensaba de manera equivocada que si éstos ya estaban reconocidos en la Constitución de la República, no hacía falta reproducirlos en los textos constitucionales locales y mucho menos crear medios de protección, paralelos al juicio de amparo federal.

Sin embargo, el Constituyente de 1975 en su impronta, decidió reconocer una amplia gama de derechos fundamentales dividiéndolos en individuales y en sociales. Lamentablemente al igual que el

¹⁷⁶ Véase Aguirre Moreno, Judith, “El Poder Constituyente y la reforma constitucional. El caso de Quintana Roo”, en Samaniego Santamaría, Luis Gerardo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, pp. 365-373.

resto de las Constituciones estadales de su época, no se establecieron mecanismos constitucionales locales de protección de los derechos ahí reconocidos, pues dentro del constitucionalismo actual, es de sobra conocido, que de poco sirve establecer un catálogo rico de derechos, si éstos a su vez no se ven acompañados de medios para hacerlos exigibles frente al estado, lo que los convierte muchas veces en simple retórica o letra muerta.¹⁷⁷

Esta situación, ha venido cambiando a lo largo de la vigencia de la Constitución de Quintana Roo, obligado principalmente por los avances democráticos que desde otras latitudes han venido forzando para la incorporación de nuevos derechos y la creación de mecanismos de protección constitucional local ocurridos a partir de 2003, quedando aún pendiente la creación de un amparo local.

En los años siguientes a la promulgación de la norma suprema local, el conjunto de derechos contemplados en dos grandes apartados por el Constituyente de 1975, se ha venido enriqueciendo principalmente con nuevos derechos de corte social, como el derecho a la salud, reconocido en el artículo 13, por reforma del 21 de noviembre de 1983, o el deber de los padres para preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental en el artículos 32.

Un verdadero avance representó en los sistemas de impartición de justicia, la reforma mediante decreto publicado el 30 de abril de 1997, por el que se reconoció el derecho de los quintanarroenses a resolver sus controversias de carácter jurídico mediante la conciliación en el artículo 7o. de la Constitución. Este modelo sería seguido más tarde por otras entidades federativas, que implementarían estos sistemas de solución de conflictos.

En el mismo sentido, casi diez años después, una reforma a la Constitución federal creó un Sistema de Justicia para Adolescentes

¹⁷⁷ Respecto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de Quintana Roo, véase Samaniego Santamaría, Luis Gerardo, “El catálogo de los derechos fundamentales en la Constitución del Estado de Quintana Roo”, en Samaniego Santamaría, Luis Gerardo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, pp. 37-90.

diferenciado del de los adultos, obligando a las entidades federativas a establecerlo en su régimen interior. De esta manera, mediante decreto publicado el 11 de septiembre de 2006, se reconoció en el artículo 26, el Sistema de Justicia para Adolescentes y con ello, el derecho en favor de los adolescentes de acceso a una justicia diferenciada de los adultos cuando hayan cometido algún delito.

Uno de los derechos denominados por la doctrina como “difusos” o de “tercera generación”, nacidos a finales de los años sesenta por los cambios de conciencia en la explotación irracional de los recursos naturales y en la salvaguarda del planeta, sería por vez primera reconocido en el texto fundamental quintanarroense el 17 de diciembre de 2007, tras reformarse el artículo 31, que incorporó el derecho individual y colectivo de todos a disfrutar de un medio ambiente en condiciones adecuadas para el desarrollo y bienestar, así como el deber de conservarlo en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Se establecían así las directrices que las políticas públicas están obligadas a seguir para la conservación de los recursos naturales y el otorgamiento de una calidad de vida a los habitantes del estado. Este derecho aunque parece contraponerse con el desarrollo turístico del estado, no es así, ya que más bien es complementario, pues en la medida de que el gobierno proteja las áreas naturales, estará asegurando no sólo la calidad de vida de los quintanarroenses, sino además el flujo turístico a la entidad de aquellos que buscan disfrutar las bellezas naturales que aún conserva el estado.

Recientemente, producto del avance democrático dado en el país a partir de 2000, que busca un manejo transparente de los recursos públicos con fácil acceso a la información por los gobernados, así como de las reformas constitucionales que estandarizaron los criterios bajo los cuales se debería de regir el acceso a la información pública, el 17 de mayo de 2008, se reconocieron en Quintana Roo, los derechos de réplica e información, así como el derecho de acceso a la información pública en el artículo 21 constitucional. Con ello, el legislador ordinario quedó obligado también a expedir las normas que regulen y hagan efectivos estos derechos, sobre todo el derecho de réplica y el derecho a la reserva de información privada.

Por otro lado, no fue sino hasta el 2 de julio de 2008, que por vez primera se hizo referencia en el texto constitucional al carácter pluricultural de la composición del estado de Quintana Roo, a pesar de que en el territorio que ocupa floreció y permanece orgullosamente la cultura maya. Así, se reconoció en el artículo 13, que el estado de Quintana Roo, tiene una composición pluricultural, sustentada originariamente en sus comunidades y pueblos indígenas mayas asentadas en su territorio; reconociéndose en su favor los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En esa misma fecha, se incorporaron derechos de equidad de género.

La última reforma que ha incorporado nuevos derechos al texto constitucional de 1975, fue aquella que curiosamente reconoció uno de los derechos nacidos desde la edad media en Inglaterra y con las primeras declaraciones de derechos humanos del siglo XVIII. El 3 de marzo de 2009, se incorporó al artículo 13, el derecho de protección a la vida, el cual queda garantizado por el estado desde el momento de la concepción del ser humano hasta su muerte. Con esta reforma, se pretendió establecer un impedimento para que en Quintana Roo se evite legislar en materia de interrupción del embarazo. Sin embargo, esta medida poco o nada puede ser un obstáculo para que en el futuro se legisle el derecho de las mujeres a decidir sobre el deseo de ser o no madres, tal y como ocurrió en el Distrito Federal, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado constitucional la ley que permite la interrupción del embarazo dentro de los tiempos de gestación fijados en ella. Si aquella legislación fue declarada constitucional a nivel federal, la reforma en Quintana Roo en nada impedirá que en el futuro se legisle en la materia, a menos de que exista un mecanismo local que proteja este derecho.

2. Poder Legislativo

En cuanto al Poder Legislativo podemos decir que en los años de vigencia de la norma suprema local, ha sufrido grandes cam-

bios, en diversos rubros como son: la multiplicidad de reformas a los artículos 52 y 145 que desde 1977, 1978, 1980, 1983, 1989 y 1995 aumentaron el número de diputados que integran la Legislatura del Congreso del Estado, pasando de siete diputados que el Constituyente de 1975 fijó para la integración de la Legislatura, a los veinticinco que hoy la conforman. Esto se debió principalmente al rápido aumento poblacional provocado por el flujo migratorio que ha tenido el estado en los últimos 35 años, principalmente en la parte norte en Cancún y Playa del Carmen.

A partir de 1978, ocuparon escaños diputados electos denominados de partido y posteriormente de representación proporcional.

Asimismo, el 29 de julio de 1983, se estableció en 18 años la edad mínima para ser diputado, así como una residencia no menor a seis años, en el artículo 55.

Por lo que hace a las facultades de la Legislatura previstas en el artículo 75 de la Constitución del estado, poco a poco fueron ampliadas o reformadas tras números decretos publicados desde 1981, 1982, 1983, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2004, para establecer, entre otras, la facultad de la Legislatura para ratificar o rechazar los convenios que celebre el Ejecutivo estatal con el gobierno federal, facultad que, cabe señalar, jamás se ha puesto en práctica, debido a que la figura del gobernador al igual que en casi la totalidad de las entidades federativas, sigue siendo aquella que en su momento fue la del presidente de la República.

Se posibilitó la facultad del Congreso para legislar en materia de administración, conservación y enajenación de los bienes del estado;¹⁷⁸ para autorizar a los ayuntamientos a contratar empréstitos; así como la obligación del Ejecutivo y los ayuntamientos de informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública anualmente;¹⁷⁹ de recibir la protesta de ley y aprobar o rechazar el nombramiento del procu-

¹⁷⁸ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 21 de mayo de 1981.

¹⁷⁹ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 31 de enero de 1982.

rador general de Justicia otorgado por el gobernador del estado;¹⁸⁰ de expedir su propia ley orgánica y su reglamento interior, así como la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda;¹⁸¹ de designar al presidente y los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos;¹⁸² de estudiar y aprobar la cuenta pública del gobierno del estado; de decretar las leyes de Hacienda y la Ley de los Municipios del Estado, así como la revisión y fiscalización de sus respectivas cuentas públicas.¹⁸³

Además de estas reformas, desde 1995, se establecieron claramente los dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso, del 26 de marzo al 26 de mayo el primero, y del 8 de octubre al 15 de diciembre el segundo, siempre considerando cuatro meses de sesiones al año;¹⁸⁴ asimismo, se estableció la integración de la diputación permanente aumentándola en siete miembros, en vez de tres integrantes.

En cuanto a la iniciación y formación de leyes, se otorgaron mediante reformas al artículo 52 constitucional, del 15 de abril de 1996 y del 17 de julio de 2002, respectivamente, la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del estado, al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materias de la legislación civil, penal, familiar y procesal, así como en la legislación relativa a la organización y administración de justicia, y a los ciudadanos quintanarroenses, en los términos de la ley respectiva. Sin embargo, en este último caso la Ley de Participación Ciudadana,¹⁸⁵ ha hecho prácticamente nugatorio el ejercicio de este derecho, en virtud de la amplitud de requisitos que exige, casi imposibles de cumplir.

¹⁸⁰ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 17 de marzo de 1995.

¹⁸¹ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 20 de septiembre de 1995.

¹⁸² *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 29 de octubre de 1999.

¹⁸³ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 15 de febrero de 2001.

¹⁸⁴ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 6 de marzo de 2000.

¹⁸⁵ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, del 17 de julio de 2002.

3. Poder Judicial

El Poder Judicial es uno de los poderes que mayores trasformaciones ha sufrido durante la vigencia del texto constitucional de 1975, pues se ha modificado desde su integración, hasta los procedimientos de designación, así como sus facultades y su órgano de autogobierno.

Una de los primeros transformaciones que tuvo el Tribunal Superior de Justicia fue aquella relativa a sus facultades, pues derivado de las reformas al artículo 68 constitucional, del 15 de abril de 1996, se le otorgó la posibilidad de iniciar leyes en materias civil, penal, familiar, procesal, y de organización y administración de justicia. Esto significó sin duda un avance importante para que el Tribunal pudiese con su propia experiencia enriquecer el marco jurídico que permita el acceso fácil, pronto y expedito del acceso a la justicia para los gobernados. Esta facultad, sin embargo, haría considerar equivocadamente en algún momento a los miembros del Tribunal que les era conferida de manera exclusiva.

Dentro de los avances de la democracia quintanarroense, el 28 de febrero de 1997, se estableció por vez primera un Consejo Estatal Electoral y un Tribunal Electoral adscrito éste último al Poder Judicial del Estado, funcionando únicamente durante los procesos electorales correspondientes. Este avance significó los primeros antecedentes de los órganos electorales autónomos que hoy conforman la justicia electoral.

Como una impronta en los mecanismos de solución de conflictos, distintos a los tradicionales, el 30 de abril de 1997 se adicionó un último párrafo al artículo 99 para establecer en el Poder Judicial los medios alternativos de solución de controversias, servicios de defensoría de oficio y asistencia jurídica. Del mismo modo, con esa reforma constitucional se estableció el Sistema de Justicia Indígena para las comunidades mayas en el estado, a través de jueces tradicionales y un magistrado, con el objeto de resolver sus controversias de acuerdo a sus usos y costumbres, pero sujetos al marco constitucional y legal vigente en Quintana Roo y

en la República. Estos modelos sirvieron de inspiración a otras entidades federativas que adoptaron modelos similares.

Un año más tarde, el decreto del 9 de julio de 1998, modificó sustancialmente el procedimiento para la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en donde la participación del Poder Ejecutivo fue anulada, permitiendo únicamente al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, presentar las propuestas de nombramiento de magistrados ante la Legislatura del estado o la diputación permanente según el caso. Incluso en la actualidad parece increíble que un gobernador de aquella época y un Congreso integrado por diputados afines al mismo partido político, hubiesen permitido la aprobación de tal reforma, no por los avances democráticos que representaba limitar las facultades del gobernador, sino porque la cesión de éstas en favor de otros poderes u órganos, se ha visto acompañada de cierta reticencia por aquellos.

Con el decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución del 24 de octubre de 2003, se modificaría sustancialmente el Poder Judicial, significando un verdadero parte aguas en la historia del propio Tribunal Superior de Justicia, pues se modificaron aspectos relativos a su integración y los procesos de designación de magistrados; se aumentaron sus facultades y se crearon diversos medios de control constitucional.

De esta manera, su composición se modificó al aumentar el número de magistrados numerarios que integrarían el Tribunal Superior de Justicia, pasando de los cinco que lo conformaban a nueve magistrados numerarios, designados por el Congreso local a propuesta del Ejecutivo, modificando la anterior facultad que le estaba reservada al propio Tribunal para hacer las propuestas de magistrados. Se volvía al modelo adoptado por el Constituyente de 1975, y con ello se recobraría aquella facultad al Ejecutivo local.

Se dotó al Tribunal Superior de Justicia del Estado, de facultades propias de un verdadero Tribunal Constitucional local, creando por primera ocasión diversos medios de control constitucional local co-

mo la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, y la acción por omisión legislativa.

Se creó una Sala Constitucional y Administrativa integrada por un magistrado, que conocería de la justicia administrativa y de la justicia constitucional locales, como única instancia en el primer caso y como mero instructor en el segundo, quedando al Pleno del Tribunal Superior de Justicia su resolución. Del mismo modo, se creó el Consejo de la Judicatura como órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

Esta reforma provocó un fuerte enfrentamiento entre los poderes Judicial y Ejecutivo locales, por considerar el primero de ellos que se vulneraban en su perjuicio diversas facultades que le eran propias y exclusivas como la de designar magistrados, en virtud de que la facultad de iniciar leyes en materia de organización y administración de justicia les había sido anteriormente otorgada. El Pleno del propio Tribunal decidió impugnarla vía controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, esta fue declarada constitucional, quedando firme hasta ahora la estructura y procedimientos creados en el 2003.

Sin embargo, cabe destacar que desde la incorporación de los medios de control constitucional local, éstos jamás han sido utilizados, funcionando la Sala Constitucional y Administrativa, solamente como un tribunal unitario administrativo, sin hacer mención, por supuesto, del enorme error de conformar dicha Sala con un solo magistrado, sobre todo si se le denomina Sala, además de que su función en materia de justicia constitucional, se limita únicamente a ser mero instructor, sin que resuelva nada, por lo que su creación y funcionamiento distan mucho de ser verdaderamente, primero una “sala” y después ser “constitucional”.

Con motivo de una reforma constitucional a los sistemas de justicia previstos en el artículo 18 de la Constitución general, se obligó a los Estados a adoptar sistemas similares a los creados desde la sede federal. Así, por decreto publicado el 11 de septiembre de 2006, se creó el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en Quintana Roo, a cargo de tribunales y juzgados espe-

cializados, integrados por un magistrado y jueces, adscritos al Tribunal Superior de Justicia.

El 18 de marzo de 2008, se estableció la obligación del Poder Judicial del estado, de proporcionar a los particulares, los medios alternativos de solución a sus controversias jurídicas, además de la obligación de proporcionar los servicios de defensoría pública y de asistencia jurídica a los sectores sociales desprotegidos.

Asimismo, el 2 de julio de 2008, se incorporó al capítulo del Poder Judicial, las referencias al Sistema de Justicia Indígena el cual se ejercerá por las autoridades, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, en los términos que disponga la ley de la materia.

Recientemente por decreto publicado el 2 de julio de 2008, se modificaron diversas disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial, dentro de las que destacan la organización de las salas por materia o por circuito, integrándose con tres magistrados cada una, a excepción de la Sala Constitucional y Administrativa, la que lamentablemente dejó su integración con un magistrado numerario.

Pero sin duda la que más controversia ha provocado, de las del decreto del 2 de julio de 2008, es la que tiene que ver con la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, cargo que, de acuerdo con esta citada reforma, es designado por el tribunal en Pleno en agosto de cada tres años, pudiendo ser reelecto en períodos de igual duración, sin que éstos excedan sus períodos de elección o reelección como magistrado numerario.¹⁸⁶ De acuerdo con esta fórmula se hace prácticamente vitalicia la posibilidad de permanecer en la Presidencia del Tribunal a aquellos magistrados numerarios designados y ratificados, cuya duración en el cargo es indefinida, siempre y cuando, por supuesto, el Pleno decida reelegirlo en el cargo cada tres años. Esta reforma rompe con aquella disposición que la Constitución de 1975 establecía relativa a la

¹⁸⁶ Artículo 99 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, vigente.

duración en la Presidencia del Tribunal, señalando que debería de durar tres años, pudiendo ser reelecto en el cargo por una sola ocasión.

Por lo que hace al procedimiento de designación de magistrados, que incorpora al modelo anterior la posibilidad de que el gobernador del estado, pueda proponer una terna a la Legislatura del Congreso estatal, dentro de la que se designará por el voto de las dos terceras partes al nuevo magistrado, dentro de los quince días.

Además, incorpora el supuesto de que si presentada la segunda terna, a la Legislatura del estado, ésta la rechaza, se abstiene de resolver, o no reúne la votación requerida dentro del plazo señalado anteriormente, se llevará a cabo la aprobación mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el gobernador, dentro de los quince días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación de entre los integrantes de la segunda terna.

Finalmente, destaca de esta reforma la duración en el cargo de magistrados que será de seis años pudiendo ser reelecto solamente por un periodo más de seis años, sin que esto, afecte a los magistrados que ya han ocupado dicho cargo por más de doce años, sino sólo a aquellos de nueva designación.

4. Poder Ejecutivo

La figura del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1975, se ha modificado principalmente en lo relativo a los requisitos e impedimentos para ser gobernador del estado; sus facultades y lo relativo a la conformación de la administración pública.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Respecto del Poder Ejecutivo de Quintana Roo, véase Lizarraga Cubedo, León Ricardo, “El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo: un acercamiento a la génesis de la administración pública”, en Samaniego Santamaría, Luis Gerardo y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, pp. 249-274.

Las primeras reformas comenzaron a darse a partir del 21 de noviembre de 1983, 31 de enero de 1985, 30 de septiembre de 1987 y 17 de julio de 2002, las cuales establecieron los impedimentos para ocupar el cargo del Ejecutivo estatal, a quienes ocuparan los cargos de secretario o subsecretario del despacho, director de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, oficial mayor, procurador general de Justicia del estado, el titular del órgano superior de fiscalización del estado o magistrado del Tribunal Superior de Justicia, a menos que se separara del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

En tanto que la reforma del 17 de julio de 2002, estableció como requisito para ocupar el cargo no ser consejero presidente, consejero electoral, secretario general o funcionario del Instituto Electoral de Quintana Roo o magistrado electoral, a menos que se separe de su cargo tres años antes de la fecha de la elección.

Recientemente el 12 de marzo de 2008, se produjo una de las reformas constitucionales más controvertidas, en cuanto a los requisitos para ser gobernador del estado, aumentando el número de años de residencia y vecindad para aquellos que no siendo nativos aspiren a ocupar dicho cargo. Asimismo, estableció como requisito residir por lo menos diez años anteriores a la elección, para aquellos nativos de la entidad.

La reforma del 12 de marzo de 2008, con una visión nativista, aumento drásticamente a veinte los años de residencia y vecindad a los no nativos, cuando el Constituyente de 1975, tan sólo estableció diez años para ese caso.

Esta reforma obedeció principalmente a una corriente nativista en busca de establecer mayores candados y cerrar el paso a aquellos que no siendo nativos aspiren a ocupar el cargo de gobernador, o que siéndolo, no hayan residido en el estado durante los diez años previos. Esta reforma provocó demasiadas controversias, sobre todo porque desconoce que la composición social de Quintana Roo desde sus orígenes hasta la actualidad, ha sido enriquecida por personas nacidas en otras entidades federativas, llegando a ser en la actualidad aproximadamente un 75% de la

población no nativa. Por ello, las dirigencias nacionales de los partidos políticos de la Revolución Democrática y Convergencia, decidieron impugnarla mediante dos acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que se lesionaban derechos legítimos de aquellas personas no nativas que ya contaban con más de diez años de residencia, antes de dicha reforma, por lo que se violaría el artículo 14 relativo a la prohibición de retroactividad de las normas en perjuicio de persona alguna, así como los principios de igualdad y equidad, entre otras.

5. Organismos autónomos

Dentro del constitucionalismo contemporáneo se han incorporado nuevas figuras institucionales para realizar de manera autónoma del estado, aquellas tareas anteriormente depositadas en manos de los tres poderes tradicionales. Así, el texto constitucional de 1975, al momento de su promulgación no contempló la creación de ningún organismo autónomo e independiente de los tres poderes tradicionales. Estos comenzaron a surgir en la regulación constitucional a partir del 30 de septiembre de 1992, con la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Años más tarde, mediante reformas constitucionales, publicadas el 17 de julio de 2002, se crearon el Instituto Electoral de Quintana Roo como una entidad autónoma y el Tribunal Electoral Estatal, separándolos del Poder Judicial, como anteriormente se encontraban previstos. Esta reforma a varios artículos constitucionales rediseñó por completo el panorama electoral y estableció nuevas autoridades electorales como el Instituto Electoral y su Consejo General, y el Tribunal Electoral, como órganos autónomos. Se estableció su naturaleza jurídica, funciones, y financiamiento público de los partidos y agrupaciones políticas, y se crearon a su vez los medios de impugnación electoral.

La reforma del 17 de julio de 2002, incluyó el Órgano Superior de Fiscalización con facultades amplias que habría de sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso.

En 2004, se creó mediante ley, el Instituto de Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, sin embargo, su creación no encontraba fundamento constitucional alguno en el texto fundamental de 1975, por lo que el 19 de mayo de 2008, tras reformarse la Constitución local, se elevó a este máximo rango normativo su existencia, como organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

6. Municipios

Las reformas al municipio han sido muy amplias en el texto constitucional local, desde el número de integrantes de los ayuntamientos, sus facultades y requisitos para ocupar los cargos que conforman el ayuntamiento, hasta la creación de dos nuevos municipios, pasando de los siete que contempló el Constituyente de 1975, a un total de nueve municipios que en la actualidad conforman la base de la división territorial política y administrativa del estado de Quintana Roo, siendo éstos los siguientes: Benito Juárez, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, Cozumel, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas (creados en 1975), Solidaridad (creado en 1993), y Tulum (creado en 2008).

Dentro de las principales reformas referidas al municipio, destaca la del 31 de marzo de 1983, en relación con la desaparición de poderes municipales, la cual determinó que el Congreso debía otorgar a los miembros del ayuntamiento la garantía de audiencia. Estableció también como facultad de la Legislatura y no del gobernador, la designación de los integrantes de las juntas de gobierno municipal, aunque poco después la reforma del 21 de noviembre de 1983, modificó la figura de las juntas de gobierno a la de concejos municipales y presidente municipal sustituto.

El 28 de julio de 1993, tras reformarse el artículo 126, se creó el municipio de Solidaridad, convirtiéndose en el octavo municipio de la entidad.

El 15 de febrero de 2001 se adecuó el texto de constitucional a las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución general del 23 de diciembre de 1999, fortaleciendo de esta manera las facultades de los municipios de Quintana Roo. Esta misma reforma, modificó diversos artículos relativos al municipio, entre otros, la reducción del número de años de residencia para ser miembro de un ayuntamiento a cinco años.

Recientemente, el 19 de mayo de 2008, se creó el municipio de Tulum, convirtiéndose como el noveno municipio de Quintana Roo, quedando en el tintero la creación de Bacalar como décimo municipio.

7. Historial de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, del 12 de enero de 1975 (periodo 1975-2009)¹⁸⁸

<i>Fecha</i>	<i>Decreto</i>	<i>Artículos reformados</i>
13 de enero de 1975		Fe de erratas
10 de noviembre de 1977	Decreto núm. 89	Se reforman los artículos 52 y 145
4 de agosto de 1978	Decreto núm. 07	Se reforman los artículos 52, 52 Bis, 53, 53 Bis, 145 y 148
12 de diciembre de 1980	Decreto núm. 106	Se reforman los artículos 52 y 52 Bis

¹⁸⁸ El presente historial se encuentra en la publicación del texto constitucional vigente, en el portal web del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo.

29 de mayo de 1981	Decreto núm. 06	Se reforman los artículos 66 y 75, fracciones XXIII, XXVI y XXVII; encabezado de la sección tercera del capítulo III y 92
29 de mayo de 1981	Decreto núm. 07	Se reforma el artículo 160, fracción XIV
31 de enero de 1982	Decreto núm. 39	Se reforma el artículo 75, fracción XXV
31 de marzo de 1983	Decreto núm. 91	Se reforman los artículos 29, 30, 75, fracciones XXXVIII y XXXIX, 128, 143, 145, 148, 156, 160, fracciones II y VII, 168, 170 fracciones I y II, 172. Se deroga la fracción XII del artículo 90
29 de julio de 1983	Decreto núm. 94	Se reforman los artículos 52, 52 Bis y 53 Bis
21 de noviembre de 1983	Decreto núm. 109	Se reforman los artículos 9, 10, 13, 17, 29, 32, 33, 55, 56, 75, 77, 80, 90, 92, 99, 103, 104, 107, 110, 111, 128, 145, 148, 149, 154, 156, 160, 161, 161 Bis, 163, 169 Bis, 170, 173, 175, 176, 177, 178 y 179
20 de julio de 1984	Decreto núm. 02	Se reforman los artículos 90, fracciones I y XII, y 92

31 de enero de 1985	Decreto núm. 19	Se reforman los ar- tículos 56, fracción II; 80, fracción VI y 95
15 de febrero de 1985	Decreto núm. 22	Se reforman el artícu- lo 28, fracción I
8 de abril de 1987	Decreto núm. 07	Se reforman los ar- tículos 56 Fracción II, 80 Fracción VI, 90 Fracción I, 92 y 95
30 de septiembre de 1987	Decreto núm. 20	Se reforman los ar- tículos 56, fracción II; 80, fracción VI, 90 fracción I, 92 y 95
15 de marzo de 1988	Decreto núm. 32	Se reforman los ar- tículos 100, 101, 103 y 108
9 de noviembre de 1989	Decreto núm. 60	Se reforman los ar- tículos 52, 52 Bis y 53 Bis
30 de septiembre de 1992	Decreto núm. 93	Se adiciona un segundo párrafo al artículo 94
30 de septiembre de 1992	Decreto núm. 94	Se reforman los ar- tículos 131, 160, 163 y 168
28 de julio de 1993	Decreto núm. 18	Se reforman los ar- tículos 129, 130 frac- ciones IV, V y VI y se adiciona una fracción VIII; 145 fracción II y 148 fracción I
29 de julio de 1993		Fe de erratas del De- creto núm. 18 del 28 de julio de 1993

2 de septiembre de 1994	Decreto núm. 66	Se reforman los artículos 24, 27, 28, 97, 98, 99, 104, 106, 107, 108, 109 y 111
17 de marzo de 1995	Decreto núm. 99	Se reforman los artículos 56 fracción II; 75 fracción XLIV, adicionándole una fracción XLV; 77 fracción X, adicionándole una fracción XI; 90 fracciones I y XVII, adicionándole una fracción XVIII; 92; 95; 96; 116; 125 y 175.
20 de septiembre de 1995	Decreto núm. 120	Se reforman los artículos 52, 53, 54, 61, 62, 75 fracción IV, derogando la fracción VI, adicionando una fracción XLIV; corriendo en su orden la subsiguiente fracción del propio artículo 75; 76, 145; 148 fracción III; 150, deroga artículos 52-Bis y 53 Bis
21 de septiembre de 1995		Fe de erratas del Decreto núm. 120 del 20 de septiembre de 1995
15 de abril de 1996	Decreto núm. 163	Se adiciona la fracción V del artículo 68

3 de febrero de 1997	Decreto núm. 48	Se reforman los artículos 51; deroga la fracción XII del 75 y reforma el artículo 100
28 de febrero de 1997	Decreto núm. 52	Se reforman los artículos 41 fracciones I y III; 42 fracción IV; 75 fracción V; 79; 97; 99 fracción VII, adicionándole una fracción VIII y un último párrafo; 109; 170 en su primer párrafo, y fracción I, y las adiciones a los artículos; 49 con un segundo párrafo, y las fracciones I, II, III y IV; 52 con un cuarto y quinto párrafos; 104 con un segundo párrafo; 110 con un segundo párrafo; 151 con un segundo y tercer párrafos
30 de abril de 1997	Decreto núm. 58	Se reforman los artículos 7, 13 y 99
9 de julio de 1998.	Decreto núm. 135.	Se reforman los artículos 49 y 54

9 de julio de 1998	Decreto núm. 136	Se reforman los artículos 75 fracciones XX y XXXVI; 77 fracción VIII; 97; 98; 99; 100; 101 fracción III; 102 al 111; 170 fracción I, primer párrafo; 101 se le adiciona un último párrafo. Se derogan las fracciones II a V del 90
29 de octubre de 1999	Decreto núm. 20	Se reforman los artículos 75, 77 y 94
6 de marzo de 2000	Decreto núm. 33	Se reforman los artículos 24, 27, 61 y 75
15 de febrero de 2001	Decreto núm. 76	Se reforman los artículos 3; 47; 75 fracciones XXIX, XXXIII, XXXIV; 90 fracción X; 98; se adiciona un último párrafo al 113; 127; 128; 131 fracción IV; 141; 143; 149 fracción I; 155; 156; 160 fracciones II, III, VII y XIV; 161; 163 fracción VIII; 168 fracción IV y 169
30 de mayo de 2001	Decreto núm. 86	Se reforma el artículo 49, fracciones II inciso A y IV

15 de marzo de 2002	Decreto núm. 141	Se reforman los artículos 56 fracción II; 75, fracciones XII y XXXIX; 77 fracciones VII y XII; 90 fracción X; 133; 141; 145 último párrafo; 149 fracción V; 154; 155; 160 fracciones III, IV y XIV; 168 primer párrafo y fracciones I, II, IV y V, y se adiciona la fracción XIII al artículo 77; un último párrafo al artículo 49 y la fracción XVI al artículo 160
17 de julio de 2002	Decreto núm. 07	Se reforman los artículos 6, 9, 49, 52, 53, 54, 56, 64, 68, 75, 77, 80, 97, 98, 104, 149, 151, 156, 163 y 170, y se derogan los artículos 103, 109 y 111
30 de agosto de 2002	Decreto núm. 12	Se reforman los artículos 75, 76, 77 y 122. Se adiciona la Sección VI del Título V, capítulo II
24 de octubre de 2003	Decreto núm. 72	Se reforma al capítulo IV del título quinto
24 de octubre de 2003	Decreto núm. 73.	Se reforma al título séptimo relativo a los municipios

28 de noviembre de 2003	Decreto núm. 81	Se reforman los artículos 49 fracción II, párrafo séptimo y 53
2 de diciembre de 2003	Decreto núm. 82	Se adiciona un artículo tercero transitorio al decreto núm. 73 Publicado en el <i>Periódico Oficial del Gobierno del Estado</i> del 24 de octubre de 2003, por medio del cual se aprueban las reformas al título séptimo
28 de mayo de 2004	Decreto núm. 111	Se reforman los artículos 32 y 75 fracción II
11 de septiembre de 2006	Decreto núm. 97	Artículo 26, se reforma el segundo párrafo y se adicionan los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo
17 de diciembre de 2007	Decreto núm. 255	Se reforman los artículos 9, párrafo segundo y 10; se adicionan los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 31
18 de marzo de 2008	Decreto núm. 292	Por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 97
18 de marzo de 2008	Decreto núm. 293	Se reforma la fracción I del artículo 80

19 de mayo de 2008	Decreto núm. 008	Se reforman los artículos 127, 128, fracción VIII, 134 fracción II y 135 fracción I, párrafo segundo; se adiciona la fracción IX del artículo 128
19 de mayo de 2008	Decreto núm. 009	Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 21
9 de junio de 2008	Decreto núm. 016	Se adicionan dos párrafos al artículo segundo y se reforma el inciso C) del artículo tercero transitorios del decreto número 008, publicado el 19 de mayo de 2008
2 de julio de 2008	Decreto núm. 026	Se reforman los párrafos cuarto y quinto, y se adicionan los párrafos sexto y séptimo. Así como los apartados “A” y “B” del artículo 13
2 de julio de 2008	Decreto núm. 027	Por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 13

2 de julio de 2008	Decreto núm. 028	Se reforman los artículos 97, párrafos primero, segundo, tercero y quinto; 98, párrafos segundo y tercero; 99 párrafo primero; 100; 101, fracción I, 102, fracciones I, II Y III y último párrafo; 103, en sus diversas fracciones; 105, fracción III y penúltimo párrafo; 110, párrafos primero a quinto; 111, párrafo tercero, y 160, fracción I
3 de marzo de 2009	Decreto núm. 099	Se reforma el artículo 66

3 de marzo de 2009	Decreto núm. 100	Se reforman los artículos 49 en su párrafo segundo; párrafos segundo, cuarto, sexto, séptimo, noveno y décimo primero de la fracción II, párrafos primero, segundo, cuarto, quinto, sexto, numeral 1, 2, 3 y 6 en sus párrafos primero, segundo y tercero de la fracción III, y párrafos primero y segundo de la fracción V; 52, en su párrafo primero; 54 en su fracción II; 61, 75 en sus fracciones XII y XXIX; 76 en su fracción XII; 77 en su fracción II; 81; 91, en su fracción VII; 118; 133 en su párrafo segundo; 135 en su párrafo primero y fracción III, y 153 en su fracción II, y por el que se adiciona al artículo 49 un párrafo cuarto y quinto en su numeral 6 de la fracción III y las fracciones VII y VIII, y el artículo 166-BIS
--------------------	---------------------	---

15 de mayo de 2009	Decreto núm. 120	Se adiciona un párrafo primero recorriéndose en su orden el actual párrafo primero para pasar a ser párrafo segundo y recorriéndose en su orden sucesivamente los demás párrafos del artículo 13
--------------------	---------------------	--