

# FUENTES REALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

María Eugenia GARCÍA CONTRERAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La porción oriental de la península de Yucatán.* III. *El territorio federal de Quintana Roo.* IV. *La conversión de Quintana Roo de territorio a Estado.* V. *Forma y estructura de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.* VI. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

Mi objetivo, en este Primer Encuentro Nacional de Derecho Constitucional Estatal es mostrar cómo la falta de protección legal, el vandalismo chiclero, forestal y de esclavos y el abandono del territorio de Quintana Roo por parte del gobierno federal por más de 70 años, no fueron la causa de la creación de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, más bien fue el asegurar la importante inversión del gobierno federal en el proyecto turístico Cancún.

Los procesos y formas que se adoptan durante la creación formal de una Constitución son importantes, pero más son los acontecimientos sociales que identifican la vivencia del pueblo, éstos son fuente real que justifica la razón de ser de su orden jurídico, en él expresa ideales de justicia, libertad, seguridad, soberanía con la esperanza de que la vida real sea conforme a ellos. La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, además de contar con esos o principios debe saber llevarlos objetivamente a la realidad.

Para encontrar el vínculo Constitución-realidad, debemos apoyarnos en la historia de Quintana Roo, mediante ella se puede valorar sí la problemática social vivida es o no objetivamente abordada por su Constitución política en el momento de su creación; es decir, si los intereses ju-

rídicos de los quintanarroenses son los que fundamentaron la Constitución que los rige.

Para determinar éste vínculo (que es cuando el ordenamiento político satisface la necesidad de justicia del pueblo) entre la problemática social y la Constitución Política de Quintana Roo, se analizan 3 momentos de dominio:

- a) Establecido por navegantes aventureros que aprovecharon la falta de protección y el olvido con que la Corona española dejó la zona. Este dominio mermó en la economía y desarrollo social del lugar cuyos efectos aun sufren las selvas forestales de Quintana Roo, para su recuperación se requiere de inversiones importantes para que éstas no se extingan como ha ocurrido con otros países del mundo.
- b) Luego por el gobierno central del país, que hizo de Quintana Roo, desde una colonia de presos políticos, hasta una dictadura donde se establecieron los impuestos más irracionales, la pena de muerte y la tortura llegando al extremo de quemar en vida por el solo hecho de vivir inconforme con la forma de gobernar.
- c) Y por último, un dominio basado en intereses económicos y políticos, también del gobierno federal económico, por las cantidades tan importantes que invirtió en el desarrollo turístico; y político, porque usó la necesidad de paz, libertad, soberanía y justicia que requería el inconforme pueblo, para asegurar inversiones económicas importantes.

El gobierno federal culminó su trabajo político económico erigiendo a Quintana Roo como un nuevo estado a fin de que quedaran jurídicamente aseguradas sus importantes inversiones en desarrollo turístico.

Así la Constitución política de Quintana Roo quedó fundada sobre intereses ajenos a los del pueblo a quien le taparon su inconformidad mediante oleadas migratorias de personas de otros estados de la República, migraciones motivadas por el mismo gobierno federal a quien le convenía sacar a los inconformes por tierra del centro del país, formar pueblo conforme en Quintana Roo y a su vez, asegurar sus inversiones turísticas.

Desde su creación, en 1975, la Constitución política del estado de Quintana Roo ha tenido importantes reformas, pero solo desde el punto de vista del perfeccionamiento de los órganos del gobierno ya que las reformas siguen sin tocar las necesidades sociales, ambientales y económicas, los quintanarroenses las siguen padeciendo, claro está, que ahora

ya no solos, sino en compañía de los que emigraron del centro del país que fueron los que recibieron zonas de selva drásticamente explotadas y como consecuencia inútiles para el cultivo.

La Constitución Política de Quintana Roo debe traspasar del plano de la formalidad al de la realidad, debe enlazarse objetivamente a ésta, si no es así, entonces es sólo un orden que legitima un sistema de gobierno.

## II. LA PORCIÓN ORIENTAL DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

### 1. *Delimitación del área de estudio*

Quintana Roo es una de las entidades federativas más jóvenes de México, geográficamente es la denominada Costa Oriental de Yucatán y el único territorio de la República mexicana que se ubica en la cuenca del Caribe, forma parte de una cadena de islas ancladas en el continente pero separado por grandes extensiones de selva que hasta antes de los 60 lo hicieron ver como un mundo diferente al que se daba en el resto del país, también se le llamó como: Chan Santa Cruz comunidad de mayas, la gran bahía o el río profundo (Río Hondo) que conecta al Mar Caribe, o bien como el archipiélago verde con una gran extensión de costas una población escasa y sobre todo la escasa o nula defensa con que contó hasta el siglo XVIII, causas que despertaron el interés de más de un aventurero.<sup>1</sup>

En 1528 llegó a la costa oriental de Yucatán don Alonso de Ávila y fundó la primera población española en la región con el nombre de Villa Real, esta población quedó abandonada durante la primera etapa de la Conquista a los caprichos de piratas y corsarios quienes utilizaron las costas para sus actos de pillaje y a su vez buscar refugio cuando se veían perseguidos.

Lo atractivo para estos aventureros fue la extracción del palo de tinte o palo de Campeche el ámbar y los indios; fue tal el éxito que alcanzaron las expediciones de piratería que llegaron a apoderarse de importantes puertos y a destruir otros como el de Bacalar. Peter Wallace, el terror de

<sup>1</sup> *Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo*, México, Gobierno del estado de Quintana Roo, INEGI, 1996.

los navegantes, utilizó como refugio la costa sureste de Yucatán entre la bahía de Chetumal y la de Honduras.<sup>2</sup>

Inglaterra y España finalizaron las guerras que se venían suscitando por el dominio y posesión de las tierras del nuevo mundo, Inglaterra reconoció que la costa oriental por haber sido tomada por piratas debería corresponder a la Corona española. Pese a ello no cesó la extracción del Palo de tinte o también conocido como Palo de Yucatán el ambar y los indios. El 3 de septiembre de 1779 se establecieron en el Tratado de Versalles los límites del nuevo mundo entre Inglaterra y España por los ríos Valis y Hondo determinando que la línea de demarcación se trazaría por el centro de sus cauces.

## 2. *Obispo toreado y después payo obispo*

En 1836, España reconoció la Independencia de dicho territorio y determinó que México comprende también lo que llamaba Capitanía General de Yucatán. Este acuerdo de momento lo reconoció Inglaterra, pero después aprovechó las invasiones francesas que enfrentara el gobierno de México y la Guerra de Castas que surgió en Yucatán en 1847, para apropiarse de una franja del territorio mexicano hoy conocido como Belice ante ellos el gobierno porfirista, urgido por los problemas ocasionados por la Guerra de Castas se limitó a pedir que cesar la ayuda a los indios rebeldes y dentro de sus planes determinó que la región oriental de la península quedara bajo la administración directa del gobierno central.

El 17 de junio de 1895 se le ordenó al teniente de la armada Otón P. Blanco Cáceres, que se encargara de vigilar la construcción de una embarcación destinada a la bahía frente a Belice y que como administrador y comandante del “Chetumal”, fundeara en las aguas de la Bahía e hiciera valer la soberanía de México ante Inglaterra. En 1898 llegó a la desembocadura del río Hondo y el 5 de mayo de ese mismo año fundó oficialmente la población de Payo Obispo.

## 3. *Chan Santa Cruz y luego Chan Santa Cruz de Bravo*

El 28 batallón comandado por el general porfirista Ignacio A. Bravo, eligió el poblado de Okop, el 21 de febrero de 1900, como un punto de

2 César Dachary, Alfredo A., *Estudio integral de la frontera México-Belice*, México, Centro de Investigaciones de Quintana Roo, 1998.

avanzada y casi al finalizar la Guerra de Castas, para realizar sus incursiones hacia Chan Santa Cruz, capital de los mayas rebeldes que dominaban la región desde 1847, la toma de dicha capital se consumó el 3 de mayo de 1901. Este acontecimiento hizo que el general Bravo fuera designado como el primer jefe político de las tierras que le fueron segregadas a Yucatán con el fin de controlar y pacificar definitivamente el área que por tantos años estuvo bajo el dominio de los mayas rebeldes.

Es así como el general presidente Porfirio Díaz presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a la Constitución para erigir el nuevo territorio federal el 4 de noviembre de 1901, se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Nación* el 24 de noviembre de 1902, al igual propuso que llevara por nombre territorio de Quintana Roo en honor a Andrés Quintana Roo y que los gastos corrieran a cuenta de la nación.

Después de esto, el gobierno federal abandonó el nuevo territorio, desde 1902 hasta 1912, bajo los caprichos inhumanos del general Bravo, quien hizo de Quintana Roo básicamente una colonia penal llamada Cuerpo de Operarios, en la que toda suerte de disidentes políticos del régimen porfirista eran enviados a trabajar, en condiciones infrahumanas, nunca las quejas contra él fueron atendidas por Díaz ni pensó nunca en sustituirlo como jefe político.

La capital del territorio se convirtió en la población más importante ya que, en Chan Santa Cruz, ahora de Bravo, se recibían las mercancías que abastecían a la región, mientras en la zona sur, la población de Payo Obispo continuaba creciendo y controlando los productos madereros de los campamentos situados a lo largo del río Hondo. Payo Obispo era el punto principal de contacto con Belice, en él se reunía el grueso de la producción maderera del sur, organizaba su distribución e incluía la aduana, las oficinas de contratistas, las bodegas y los almacenes de abastecimiento para los chicleros y caoberos.

El desarrollo del porfiriato en esta región fronteriza y marginal se caracterizó por el conflicto de intereses entre el Estado nacional y la población predominantemente maya, y a nivel interno por el conflicto entre militares, habitantes locales que no eran mayas y los intereses económicos extranjeros.

Las características del hábitat natural: espesa selva tropical y clima caluroso, reforzado por su condición de zona de refugio de los disidentes y por las condiciones de funcionamiento de la colonia de operarios habían

contribuido para dar una imagen estereotipada sobre los habitantes y costumbres de la región.

Bravo, como gobernador, se distinguió por su trato inhumano dado a los naturales, por cualquier cosa los mandaba a azotar, pasando al asesinato bestial a la primera muestra de inconformidad del azotado o sus familiares o amigos, fue cruel, jamás hizo prisioneros; mandaba a matar al vencido, prófugo o inconforme llegando a los peores extremos como quemar vivas a sus víctimas.<sup>3</sup>

### III. EL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO

El territorio federal de Quintana Roo fue erigido en 1902 bajo la jurisdicción del gobierno porfirista, como una medida para evitar la amenaza de la presencia inglesa en la ribera del río Hondo y el surgimiento de un grupo político con un proyecto económico para Yucatán, opuesto a la política económica e intereses del porfiriato, y también para controlar las crecientes demandas del recurso de la selva. Esto último era lo que más justificaba la presencia del gobierno federal en la región, sin embargo, lo más que logró Bravo fue introducir las vías del ferrocarril y la luz eléctrica y hacerse socio de las empresas forestales y establecer impuestos ilegales por la compra de mercancías de primera necesidad y agua.

A los 10 años de existir como territorio le llegaron a Quintana Roo las primeras noticias del levantamiento armado de 1910. Su participación en la revolución en los años subsiguientes fue solamente circunstancial, nunca participó en forma directa, no hubo propiamente ningún movimiento revolucionario quintanarroense.

El general Bravo continuó gobernando el territorio con mano de hierro hasta septiembre de 1911, cuando desembarcó en Vigía Chico el general maderista Manuel Sánchez Rivera quien venía al frente de 50 hombres, a él entregó Bravo el poder de manera pacífica. Así, Sánchez Rivera reunió en Santa Cruz de Bravo a todos los presos políticos y les dijo que quedaban libres en nombre de la Revolución mexicana, les ofreció un banquete, les dio pasaporte y dinero para que regresaran a su lugar de origen.

3 *Enciclopedia yucateense*, México, Edición del Gobierno de Yucatán, vol. 8.

Sánchez Rivera fue el que constató el abandono en que se encontraba la capital del territorio, y trató de entrevistarse con algunos jefes de los mayas rebeldes como Máximo Cahuich, para intentar establecer la paz ya que, los mayas no estaban totalmente sometidos. En agosto de 1911 fue nombrado formalmente gobernador del territorio federal de Quintana Roo por Francisco I. Madero.

Entre los gobiernos maderista y de Victoriano Huerta, se dio una época no muy clara en la historia de Quintana Roo, hay una sucesión bastante confusa de gobernadores interinos y provisionales, la inició la designación del general Rafael Eagaliz, quien sin más, cedió el poder a Alfredo Cámara Vales, poder que le arrebató el general Brigadier Víctor M. Morón. Una cesión del poder o un arrebato de éste, hizo ver una serie de luchas locales para apropiarse de los ingresos derivados de la explotación maderera y contrabando que de alguna manera ya había dejado el general Bravo.

### *1. Anexión de Quintana Roo al estado de Yucatán*

El 10 de junio de 1913, en Piedras Negras, Coahuila, Venustiano Carranza decretó la desaparición del territorio federal de Quintana Roo y su anexión al estado de Yucatán, al respecto se carece de datos que especifiquen qué fue lo que pasó y de qué manera, pero los nombramientos, en septiembre de 1914, del general Arturo Garcilazo como comandante militar de Quintana Roo y de Eleuterio Ávila como encargado provicional del gobierno de Yucatán, hicieron ver que tal decreto no fue puesto en práctica, lo confirmaron las obras de Garcilazo de cuando llegó a Santa Cruz de Bravo se sabe que fue él quien reparó los vagones y las vías del tren militar a Vigía Chico, construyó una sastrería militar, un mercado, un taller de carpintería dos talleres mecánicos y dos muelles y compró dos canoas.

Al año de los nombramientos, en mayo de 1915, se desató un movimiento anticarrancista en Yucatán, sublevándose contra el gobierno federal tanto el general Ávila, gobernador de Yucatán, como Garcilazo, comandante militar de Quintana Roo. El movimiento decretó la liberación de los esclavos de las haciendas, a poco tiempo por órdenes de Carranza el general Toribio sustituyó a Ávila, pero su ineptitud personal provocó descontentos en varios sectores de la sociedad yucateca, situación que supo aprovechar Abel Ortiz Argumedo para establecer su cuartel

general y proclamar la independencia de Yucatán, apoyado por hacendados, comerciantes profesionales y otros grupos, lo cual le hizo entrar triunfante en Mérida a mediados de febrero de 1915. Carranza no quiso perder el control de Yucatán, cuyas ventas de henequén constituían un recurso fuerte para el movimiento constitucionalista y le ordenó al general Arturo Garcilazo que combatiera a los enemigos de su gobierno en Yucatán, Garcilazo dejó su tropa en peto y se dirigió a Mérida para entrevistarse con el líder rebelde, pero Carranza interpretó esta acción como una traición. De esta forma, el 18 de enero de 1915, Carranza dio la comandancia militar del sureste al general Salvador Alvarado, abarcando Chiapas Tabasco, Campeche, Yucatán y el ex territorio de Quintana Roo. El 16 de marzo de 1915, Alvarado entró sin resistencia en Mérida declarando el triunfo del constitucionalismo en Yucatán. Garcilazo fue aprehendido y fusilado en esa ciudad.

## *2. Resurge el territorio federal de Quintana Roo con una nueva capital y tres grandes municipios*

Durante el lapso que Salvador Alvarado fue gobernador de Yucatán y comandante militar de la zona entre 1915 y 1918, llevó a cabo importantes reformas sociales en cuanto a la propiedad de la tierra y a las condiciones de trabajo de los peones en las haciendas, estableció la jornada de trabajo, los días de descanso, las condiciones de higiene y seguridad y los tribunales de conciliación y arbitraje, creó bibliotecas y escuelas con maestros bilingües, quienes fueron los voceros de la propaganda política a los lugares más apartados, estableció pensiones para los soldados yucatecos y también para los que habían peleado en la Guerra de Castas; es decir, a los mayas rebeldes.

En mayo de 1915, Alvarado llegó a Vigía Chico y Chan Santa Cruz de Bravo para reunirse con los jefes mayas Lupe Tum Sil May y Florentino Cituk, para entregarles formalmente la población que había sido su santuario y cuartel general durante el gobierno de Bravo (Guerra de Castas) ordenó la salida de las estacionadas ahí y concedió un término de 8 días a la población blanca: comerciantes, concesionarios, contratistas y soldados para que se trasladaran con todas sus pertenencias a Payo Obispo.

Un año antes, en 1914, Alvarado comisionó al Coronel Carlos Plank para que se encargara del gobierno de Quintana Roo y éste por instruc-

ciones de Carranza se lo entregó al general Francisco May, dirigente de los mayas rebeldes.

Los mayas recibieron con agrado la entrega política de aquella región y como una forma de proteger lo que les habían dado dinamitaron los depósitos públicos de agua; incendiaron los carros del ferrocarril, descarrilaron la locomotora, cortaron las líneas telefónicas y telegráficas, con afán de aislar Quintana Roo tanto de Yucatán como de la República mexicana. Inmediatamente May manifestó su rebeldía y desconoció la autoridad federal y al frente de los nativos de la región de Chan Santa Cruz se lanzó nuevamente a la lucha.

En respuesta a este levantamiento, el presidente de la República, el 20 de junio de 1917, nombró como gobernador y comandante militar del resurgido territorio al general Carlos A. Vidal, indicándole que cambiara la capital del territorio a Payo Obispo. La intención no fue devolver su ciudad a los mayas si no evitar dejar en aquellos alejados parajes tropas que luego fueran a serle hostiles y estuvieran fuera de su control. De una población de cerca de 4 mil personas, Santa Cruz de Bravo quedó prácticamente desierta.

### *3. Pacificación e incorporación de las tribus mayas al orden y la ley en beneficio de Quintana Roo*

El 26 de junio de 1915, Carranza derogó el decreto que había expedido 2 años antes y el territorio federal de Quintana Roo volvió a sus límites y extensión originales, dividiéndose en 3 grandes municipios: Isla Mujeres, Cozumel y Payo Obispo.

El 20 de junio de 1917, Carranza nombró gobernador y comandante militar del resurgido territorio de Quintana Roo al general Chiapaneco Carlos A. Vidal, su única encomienda fue cambiar la capital del territorio a Payo Obispo; el 1o. de mayo de 1918, Carranza nombró a Octavio Solís Aguirre gobernador y jefe de operaciones en el territorio de Quintana Roo, su encomienda fue someter a Francisco May, caudillo de las tribus mayas. Sus gestiones y buenos oficios tuvieron éxito, logró llegar a un acuerdo con May y lo llevó de visita a la ciudad de México, donde Carranza reconoció sus grados militares y le hizo importantes concesiones.

La historia en el estado reconoció a Octaviano Solís la pacificación e incorporación de las tribus mayas al orden y la ley en beneficio de Quintana Roo, durante su gobierno era espectáculo normal ver a numerosos

grupos de indígenas llegar a la casa de gobierno e instalarse en ella como si fuera la propia, el fue quien construyó el primer palacio de gobierno y realizó la explanada de la bandera en Payo Obispo, su gobernatura duró hasta la muerte de Carranza, en 1920, y fue el general Obregón quien lo substituyó con un gobernador interino de nombre Pascual Coral Heredia a quien se le entregaron en su totalidad los poderes locales, generando un descontento entre los indígenas y obligando a Obregón a sustituirlo por el comandante militar Librado Abitia Garces, en 1921. Pascual Coral fue uno de los primeros habitantes de Bacalar, de 8 que eran se dedicó a la agricultura, a la explotación de la madera y el chicle y se inició la reconstrucción y la repoblación de Bacalar.

#### 4. *Fin del poder del general May y entrada del gobierno territorial en la zona*

En 1923, cuando Huerta desconoció a Obregón, Librado Abitia le encargó el poder a Camilo E. Félix, quien fue despojado por el de la huerista, el mayor Anastasio Rojas, en el ínter, el barco en el que viajaba Abitia naufragó por lo que se vio obligado a regresar a Payo Obispo y combatir a Anastasio Rojas de quien recobró el poder el 16 de mayo de 1924, poder que conservó hasta agosto del mismo año en que dejó como encargado al doctor Enrique Barocio, quien el 5 de septiembre de 1924 fue nombrado gobernador interino y comandante militar en el territorio de Quintana Roo hasta enero de 1925, cuando llegó el general Amado Aguirre, éste en su calidad de gobernador lo nombró secretario de gobierno y jefe de su estado mayor.<sup>4</sup> Posteriormente, lo dejó encargado del gobierno que entregó a Calendario Garza, y éste, a su vez lo nombró secretario de gobierno.

Amado Aguirre fue nombrado gobernador de Quintana Roo, en enero de 1925, exclusivamente para determinar los límites del territorio el cual cumplió en mayo del mismo año dejando como encargado del gobierno a Enrique Barocio. El testimonio de esta delimitación territorial fue escrito en su libro *Informe que rinde al c. presidente de la República el jefe de la Comisión nombrada por él mismo, para hacer el estudio del*

<sup>4</sup> Aguirre, Amado, *Informe que rinde al c. presidente de la República, el jefe de la Comisión nombrada por él mismo para hacer el estudio del territorio federal de Quintana Roo*, México, Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, 1925, pp. 7 y 8.

*territorio federal de Quintana Roo*. En noviembre de 1925, en sustitución de Barocio, se nombró gobernador del territorio a Candelario Garza quien dejó el poder en 1926 y quedó en su lugar el escritor Antonio Ancona Albertos, quien desempeñó el cargo de gobernador del territorio de 1926 a 1927 fue defensor de los principios de la revolución y destacó como escritor, periodista y político.

En 1927, José Siurob Ramírez fue nombrado gobernador de Quintana Roo en donde promovió escuelas rurales, repartió tierras y realizó importantes obras de beneficio social en 1930. Con el general May y otros jefes mayas se acordó las concesiones que el gobierno daría para explotar el chicle y la madera, respetándose los límites de cada concesión y a toda costa se evitaría el contrabando de los productos forestales, se acordó la dotación de tierras a cambio de la entrada de escuelas y maestros, y sobre todo podrían trabajar independientemente del general May y los castigos, basándose en azotes, tan favorecidos por May, serían eliminados dejando a las autoridades oficiales administrar la justicia, como cierre del pacto juraron fidelidad a la bandera nacional, un soldado maya y otro federal se dieron un abrazo en señal de hermandad y de que las rencillas entre ambos habían terminado.

Este hecho marcó el fin del poder del general May, así como el principio de la entrada del gobierno territorial en la zona. En 1930 Siurob fue sustituido por el general Arturo Campillo Seydi.

En 1930, Arturo Campillo Seydi sustituyó en la gobernatura a Siurob y en 1931 fue sustituido a su vez, por Félix Bañuelos, durante su gobierno se encargó de la repartición de tierras por un total de 2,121,38 hectáreas.<sup>5</sup>

En 1931 Félix Bañuelos fue nombrado gobernador de Quintana Roo hasta la anexión del territorio a Yucatán y a Campeche que fue en enero de 1932. El 14 de diciembre de 1931, Pascual Ortiz Rubio decretó que Quintana Roo fuera anexado a los estados de Yucatán y Campeche, tocando a este último administrar a Payo Obispo, se establecieron impuestos desconsiderados, se carecía de toda clase de servicio y falta de fuentes de trabajo, imposición de presidentes municipales y otras autoridades lo cual originó la emigración de los habitantes hacia otros lugares, y la creación del Comité Proterritorio cuya función era luchar porque el territorio volviera a su antiguo estado.

5 Rosado Vega, Luis, *Un pueblo y un hombre*, México, A. Mijares y Hnos. impresores, 1940, p. 184.

En marzo de 1934, durante su campaña, Lázaro Cárdenas prometió que de llegar a magistrado le devolvería a Quintana Roo la autonomía perdida y logró que el gobernador de Campeche autorizará elecciones libres para presidentes municipales.

Cumpliendo con lo ofrecido, el 11 de enero de 1935, Cárdenas envió una iniciativa de ley para reformar los artículos 43 y 45 de la Constitución general de la República, mediante la cual se pedía que Quintana Roo regresará a su calidad de territorio federal con los límites aprobados en 1912. La iniciativa fue aprobada por el Congreso y publicada en el *Diario Oficial* del 16 de enero de 1935, se basó en el argumento de la falta de aprovechamiento y el descuido en que Campeche y Yucatán habían dejado a Quintana Roo al punto de ponerlo en peligro y de ser perdido por México dada la colindancia con Guatemala y Honduras Británicas.

### 5. *La construcción de la ciudad de payo obispo*

El 17 de enero de 1935 se nombró como gobernador de Quintana Roo a Rafael E. Melgar quien realizó obras importantes, como el hospital Morelos, construido entre 1936 y 1939, el hotel “Los cocos”, hoy hotel “Presidente”, la primaria Belisario Domínguez, el rastro público, el panteón civil, la planta baja del palacio de gobierno y el aljibe Lázaro Cárdenas, impulsó y fomentó la creación de cooperativas agrícolas, artesanales, de carpinteros y madereros, de chicle, caoba, copra. Melgar duró en su gobierno hasta diciembre de 1940 y fue sustituido por Gabriel R. Guevara.

Antes del gobierno de Melgar, Payo Obispo era un pueblo en el que los lodazales, la basura y la maleza cubrían calles, plaza y todo lugar público, la aduana era un caserón viejo a punto de venir a tierra, la delegación de gobierno donde tuvo que establecer su despacho, un destaralado balcón de madera con vistas a la bahía. Al abandonar Quintana Roo y gracias a las sobras que quedaron descritas someramente, el panorama de Payo Obispo era otro.<sup>6</sup> El 15 de diciembre de 1940 Melgar fue sustituido por Gabriel R. Guevara, quien llevó al territorio sus pasiones políticas y no el ánimo de proseguir la obra de Melgar, hasta el punto

<sup>6</sup> Mateo Solana y Gutiérrez, “Obra inmovible del general Melgar en Quintana Roo”, *El Universal*, México, 14 de marzo de 1956.

de que mucho de lo construido por Melgar lo destruyó, se considera su intervención en la cooperativa funesta, a la que siguieron la división y el decaimiento cooperativista, su intervención en ellas lo llevó hasta ocupar cargos directivos. Dejó el gobierno de Quintana Roo en 1944 a Margarito Ramírez quien se dedicó a la explotación maderera, vendió millones de pies de Madera a la Freighber Mahogan y Co. Los beneficios de esta operación no fueron recibidos por las cooperativas ni por la Federación, se cataloga su gobierno, el cual se prolongó por 14 años como el peor que ha tenido el territorio después de Ignacio A. Bravo. El pueblo se encargó de expulsarlo en 1958, cuando el presidente Adolfo López Mateos nombró gobernador de Quintana Roo a Aarón Merino Fernández, gobierno que se caracterizó por haber llevado la electricidad a un gran número de poblados que carecían de ella. En la capital, junto con Cozumel e Isla Mujeres era la única que contaba con alumbrado público, antes de su llegada, tal servicio, además de reducido a 2 o 3 calles de importancia funcionaba con un promedio de 2 a 4 horas diarias. Los habitantes de Chetumal, durante su gestión vieron por primera vez en su vida el inusitado espectáculo de 1 mes de diciembre en que los focos de colores y motivos navideños dieron colorido a la ciudad. También por primera vez disfrutaron de fluido eléctrico las 24 horas del día.<sup>7</sup>

El 20 de marzo de 1964, el presidente de México Díaz Ordaz nombró como gobernador de Quintana Roo a Rufo Figueroa. Su gestión se caracterizó por el continuismo de la orientación dada por su antecesor tendente a propiciar el desarrollo económico de territorio. Renunció a la gubernatura por razones de salud el 14 de mayo de 1967. En su lugar, el presidente Díaz Ordaz, en 1967, nombró como gobernador del territorio de Quintana Roo Javier Rojo Gómez, cuya labor gubernamental se caracterizó por su preocupación por la educación pública, fomentó la construcción de escuelas y bibliotecas populares. Fue ratificado en el cargo por el presidente Luis Echeverría Álvarez, murió el 31 de diciembre de 1970 siendo gobernador del territorio el 1o. de enero de 1971, Echeverría nombró como gobernador del territorio de Quintana Roo a David Gutiérrez Ruiz. El gobernante que más decretos y acuerdos presidenciales ha promovido a favor de Quintana Roo, entre ellos destacan: fundos legales de Bacalar, Vallehermoso, Tulum, Playa del Carmen, Puerto Morelos e

7 Morales, Felipe, "Algo de alguien, la escuela del ingeniero Aaron Merino", *Novedades*, México, 11 de mayo de 1949.

Isla Mujeres, expropiación de Cozumel para reincorporarlo al fideicomiso de Xel-Ha y del caribe; acuerdo de creación de Felipe Carrillo Puerto en zona industrial y como culminación a sus esfuerzos el decreto de reforma que transformó a Quintana Roo en estado libre y soberano de los Estados Unidos Mexicanos.

Construyó en su mayor parte la red de carreteras que recorre de norte a sur y de este a oeste el estado, apoyó la construcción de unidades agrícolas en todo el territorio de Quintana Roo; inició la construcción del ingenio azucarero; inició los programas de construcción de escuelas, desde primarias hasta enseñanza media superior; realizó amplias obras de irrigación con sistemas de aspersión: incrementó la cría y explotación de ganados mediante pastos y el sistema de engorda con caña de azúcar. En el aspecto turístico y comercial resalta el proyecto de Cancun, en la costa norte. Durante su primera etapa se autorizó una inversión de 600 millones de pesos para infraestructura, y se llevó a cabo la construcción de hoteles con capacidad de 2 mil cuartos.

#### IV. LA CONVERSIÓN DE QUINTANA ROO DE TERRITORIO A ESTADO

El anhelo que durante varios años mantuvo el pueblo de Quintana Roo fue la de convertir su territorio en estado, fue uno de los mayores logros de Gutiérrez Ruiz. Cansado de promesas que políticos anteriores habían hecho sin llegar a cumplirlas y que le sirvieron de bandera para obtener posiciones sin merecerlas, el pueblo al inicio no contaba con Gutiérrez Ruiz, pero conforme se fue generando la obra de su gobierno, fue creciendo la confianza popular, hasta concluir en una firme identidad que culminó en la suma de esfuerzos para convertir el territorio en estado. El 11 de mayo de 1974, Luis Echeverría Álvarez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, visitó el territorio de Quintana Roo. A su arribo al aeropuerto de Chetumal fue abordado por pueblo y gobernante, demandándole toda la conversión del territorio en estado libre y soberano de la Federación. Durante su estancia y en todos los recorridos, el presidente de México encontró mantas y pancartas con la misma solicitud “pedimos al señor presidente que Quintana Roo sea convertido en estado”. En su visita al centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, las estudiantes se sumaron a la petición en el Centro de Investigación

Pecuaría, el pueblo insistió otra vez. En cada sitio, en cada lugar por donde pasara el primer mandatario de la nación, escuchó el reclamo. Fue en Bacalar frente a la laguna donde el presidente de México contestó “encuentro en Quintana Roo lo mismo que en Baja California, las condiciones de madurez tanto físicas como humanas para sostener su vida soberana, promoveré ante el Congreso de la Unión su conversión en estado de la Federación.

El 10. de septiembre, durante la lectura de su cuarto informe de gobierno ante el pueblo mexicano, anunció el envío a las cámaras de una iniciativa para reformar el artículo 43 y demás relativos de la Constitución, que al ser aprobada permitiría que Quintana Roo se elevara a la categoría de estado.

En los debates en la Cámara de Diputados correspondió al último y único diputado por el estado de Quintana Roo, Jesús Martínez Ross, defender la iniciativa enviada por el presidente. El gobernador David Gustavo Gutiérrez Ruiz y otros quintanarroenses estuvieron presentes. Tres horas y media después la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa.

En la Cámara de Senadores la sesión se inició temprano; David Gustavo Gutiérrez, y el gobernador del territorio de Baja California fueron los primeros en llegar, una multitud de periodistas, cámaras de televisión estuvieron presentes. Dos horas y media después se aprobó la iniciativa. Esa tarde los quintanarroenses que asistieron a los Pinos para agradecer al presidente el envío de la iniciativa al Congreso de la Unión recibieron la promesa de apoyar al naciente estado de Quintana Roo. En su intervención el gobernador, David Gustavo Gutiérrez afirmó: “concluye hoy el territorio creado por el ilustre general Lázaro Cárdenas, para dar nacimiento al estado de Quintana Roo de Luis Echeverría Álvarez”.

### 1. *Creación de los órganos constituidos y constituyentes del estado de Quintana Roo*

El martes 8 de octubre apareció en el *Diario Oficial* el decreto reformando el artículo 43 de la Constitución.<sup>8</sup> El Ejecutivo de la nación, por medio del secretario de gobernación Mario Moya Palencia, envió al Senado de la República una terna para designar al primer gobernador cons-

8 Se anexa como apéndice número uno, copia del decreto que reforma el artículo 43 de la Constitución y convierte a Quintana Roo de territorio a estado.

titucional del estado con carácter de provisional, la terna estaba formada por David Gustavo Gutierrez Ruiz, Juan Villanueva Rivero y Carlos Manur Aguilar.

El Senado, al reconocer la experiencia, la obra y el desarrollo equilibrado logrado por David Gustavo Gutiérrez Ruiz, durante su gestión en Quintana Roo, decidió nombrarlo primer gobernador provisional del estado de Quintana Roo.

De acuerdo con las facultades que le confirieron los artículos tercero y séptimo transitorios del decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos a la Constitución mediante los cuales quedaron erigidos en estados Baja California y Quintana Roo, David Gustavo Gutiérrez, gobernador constitucional interino, se dio a la tarea de encausar el cambio para lo cual convocó a elecciones a fin de integrar el Congreso Constituyente. Se celebraron el 10 de noviembre habiéndose elegido a 7 diputados propietarios y sus respectivos suplentes. Los propietarios fueron: Mario Ramírez Canul, Alberto Villanueva, Abraham Martínez Ross, Sebastián Estrella Pool, José Flota Valdés, Pedro Joaquín Codwell y Gilberto Pastrana Novelo. Igualmente constituyó el primer Tribunal Superior de justicia siendo nombrados como titulares Miguel Ángel Angulo, Héctor Olayo Delgado, en la Procuraduría General de Justicia recayó en el licenciado Miguel Mario Angulo Flota.

El proceso de cambio político se completó al convocar el gobernador David Gustavo Gutiérrez Ruiz a elecciones generales para nombrar gobernador del estado, diputados a las legislaturas del estado y a los integrantes de los 7 ayuntamientos que regirían los nacientes municipios de Othon Pompeyo Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Benito Juárez e Isla Mujeres. Los comicios se efectuaron el 2 de marzo de 1975, los elegidos tomaron posesión de sus cargos al inicio de abril del mismo año.

David Gustavo Gutiérrez Ruiz, pidió licencia con base en el artículo 85, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para separarse del cargo el 13 de febrero de 1975. Fue suplido con el carácter de gobernador interino por Dionisio Vera Casanova.

El Partido Revolucionario Institucional, lanzó como candidato a la gubernatura del estado de Quintana Roo en enero de 1975 a Jesús Martínez Ross, teniendo como candidato opositor, por el Partido Popular Socialista, al ciudadano Santos Antonio Carlos Miselem Asfura.

El voto popular eligió a Jesús Martínez Ross como gobernador, el 5 de abril de 1975, en el palacio de los deportes de Chetumal rindió protesta ante el primer mandatario de la nación, Luis Echeverría Álvarez y el pueblo de Quintana Roo.

Los primeros nombramientos de su gabinete fueron un secretario de gobierno, un secretario particular un oficial mayor de gobierno, un secretario de finanzas, un secretario de desarrollo económico, un director de obras públicas, un director de catastro y un representante del estado de Quintana Roo en el Distrito Federal.

## *2. Integración de las legislaturas constituyentes*

En los artículos transitorios del decreto del 8 de octubre de 1974, que convirtió el territorio federal de Quintana Roo en estado, con base en la reforma al artículo 43 y demás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó que la legislatura constituyente estaría conformada por 7 diputados propietarios y sus respectivos suplentes; que los diputados constituyentes reunirían los requisitos que señala el artículo 55 de la Constitución federal; que el proceso electoral para la integración de las legislaturas estaría regido por la Constitución general de la República y por la ley federal electoral; que el gobernador provisional integraría la comisión electoral estatal con los secretarios generales de gobierno, entre ellos se elegiría a un presidente, un secretario y un vocal, designados por el gobernador provisional y un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales y por cada miembro propietario se nombraría un suplente. Los comités distritales electorales se integraron por un presidente un secretario y un vocal, designados por las comisiones estatales electorales; para cada miembro propietario se designará un suplente; las comisiones estatales electorales en la primera sesión dividirán a Quintana Roo en 7 distritos electorales y establecerán el calendario a que se someterá el proceso comicial, registrarán fórmulas de candidatos para participar en las elecciones de las legislaturas constituyentes, los partidos nacionales, para la elección de las legislaturas constituyentes se utilizarán las credenciales de elector. Los comités distritales electorales expedirán la constancia de mayoría a las fórmulas de candidatos que las hayan obtenido. Las comisiones estatales electorales resolverán sobre el registro o negativa del registro de las constancias de mayoría.

Los presuntos diputados constituyentes se reunirán en el lugar que señale la convocatoria el 25 de noviembre y constituidas en juntas preparatorias nombrarán entre sus miembros en escrutinio secreto y a mayoría de votos un presidente un vicepresidente y un secretario. En esta reunión los presuntos diputados presentarán los documentos que los acrediten para la integración de las juntas preparatorias, estudio y calificación de las elecciones e instalación de la legislatura constituyente se aplicará, en lo conducente las disposiciones del gobierno interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. Las comisiones estatales electorales enviarán a las juntas preparatorias los paquetes relativos a las elecciones de las legislaturas constituyentes y éstas procederán a calificar las elecciones de sus propios miembros y sus resoluciones serán inapelables.

En tanto se expida la Constitución política de Quintana Roo continuará vigente la legislación que ha regido en el territorio, excepto aquello que pugne con su soberanía. La hacienda pública de los estados se integrará con los ingresos y egresos que determinan las leyes fiscales de los territorios. Mientras se constituye el Poder Judicial conforme a sus respectivas Constituciones políticas, la administración de justicia estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia, compuesto de 3 magistrados éstos serán nombrados por el gobernador provisional y los jueces por el Tribunal Superior de Justicia. El procurador general de justicia y los agentes del Ministerio Público serán nombrados por el gobernador provisional. El Ejecutivo Federal determinará los bienes muebles e inmuebles cuyo dominio se sede al estado para formar parte del patrimonio del mismo; los gobernadores provisionales durarán en su cargo hasta el día que conforme de la Constitución política del estado deban tomar posesión los gobernadores constitucionales electos; los gobernadores provisionales no podrán ser electos gobernadores constitucionales, ni como diputados ni suplentes en las legislaturas constitucionales.

Con base a estas disposiciones transitorias del decreto referido se eligieron como diputados constituyentes por el primer distrito a Mario Bernardo Ramírez Canul; segundo distrito a Alberto Eduardo Villanueva Sansones; por el tercer distrito, Abraham Martínez Ross; por el cuarto distrito, José Flota Medina; por el quinto distrito, Sebastián Estrella Poot; por el sexto distrito, Pedro Joaquín Codwell y por el séptimo distrito, Gilberto Pastrana Novelo.

El gobernador David Gustavo Gutiérrez Ruiz remitió a la Comisión de Constitución el anteproyecto de Constitución; el anteproyecto se apro-

bó por unanimidad y se propuso designar una comisión de puntos legislativos para que elaboraran un dictamen sobre el esquema constitucional. El dictamen sobre el esquema de Constitución fue presentado por la Comisión de Puntos Legislativos en los siguientes términos: el análisis de los esquemas de la Constitución general de la República y la de los estados ofrece variantes que deben de tomarse en consideración ya que son novedosos no en cuanto a la división por títulos, capítulos, secciones y artículos, sino porque es un método seguido por la Constitución federal; el título primero denominado “Principios constitucionales”; porque independientemente de no existir en la Constitución general, en los estados solo Aguascalientes se inicia con un capítulo llamado “Declaraciones” y Morelos y Sinaloa, bajo el término de “disposiciones preliminares” en tanto en el proyecto la denominación nación es más correcta toda vez que recoge efectivamente los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano.

Así, bajo esos principios quedan definidos los conceptos de libertad y de soberanía popular del estado y es establecida la participación en cuanto a la soberanía nacional, y por otra parte a manera declarativa la forma de gobierno republicano, representativo y popular, básicamente importante es nuestro sistema constitucional.

Estos dos conceptos “soberanía” y “forma de gobierno”, que en una u otra forma se establecen en capítulos especiales en el contexto de la Constitución general y la de los estados siendo por demás importantes, el proyecto, los fines con principios constitucionales es lo mismo que esta comisión establece como de suma importancia por la relevancia que encierra.

Asimismo, se conceptualiza el término democracia, establece la supremacía de la Constitución.

La igualdad de oportunidades a todos los participantes, la solidaridad ciudadana, la responsabilidad del estado en el desarrollo económico, el progreso compartido, la distribución equitativa y la justicia social, todo ello, efectivamente son principios básicos que por lo general se encuentran dispersos en las normas fundamentales de las entidades federativas. Respecto al título segundo “De las garantías individuales y sociales”, cabe hacer mención y elogio especial porque es menester recordar que si efectivamente desde la Revolución francesa el constitucionalismo universal recoge los fundamentos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano corresponde con legítimo orgullo a nuestro país,

a través de la Constitución de 1917 consagran las garantías sociales contenidas en los artículos 3o., 24, 27, 123 y 130 que, aunque dispersos, forman este catálogo de garantías sociales lo cual ha permitido que desde su vigencia se consideren Constituciones modernas las que contienen esos principio sociales.

De ahí que esta Comisión se solidarice con el criterio esquemático de la división de las garantías dejando rubro especial a las sociales. El título tercero, por su parte, también es novedoso al establecer bajo el término de población 3 calidades: los habitantes, los quintanarroenses y la de los ciudadanos quintanarroenses, catalogando cada uno de sus respectivos derechos y obligaciones por existir diferencias sustanciales entre ellos.

Asimismo, es loable que éste título recoja el concepto “Pueblo” como uno de los elementos fundamentales del estado moderno complementando los otros, el territorio y el poder en los títulos siguientes, con lo cual deja ubicado separándolas adecuadamente pero seguido uno del otro, esos 3 elementos que la teoría general del estado ha establecido como únicos fundamentos esenciales para la existencia de un estado: con relación al territorio el título cuarto lo define en su capítulo único con gran precisión, en tanto el quinto se refiere a la división de poderes subdivididos en capítulos y secciones a fin de integrar el poder del estado mediante la división por colaboración para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial incorporando las facultades y obligaciones de cada uno de los órganos que lo conforma, y en relación con el Legislativo los procedimientos de instalación de la legislatura y la formación de las leyes y decretos. El título sexto se destina al patrimonio y la hacienda pública, estimando esta Comisión la acertada división de los dos conceptos que lo integran, cuya novedad está referida al patrimonio, toda vez, considerando que no existe antecedente en la Constitución general ni en los particulares de los estados.

De suma importancia es el título séptimo dedicado al municipio ya que el propio artículo 115 constitucional lo finca como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y al cual el ilustre Constituyente de Querétaro le otorgó capital preponderancia. Al respecto esta Comisión hizo detenido análisis, observó cómo en los 10 capítulos, el noveno dividido en tres secciones, el proyecto ofrece escrupulosa estudio de las partes que deben constituir un ordenamiento de tal naturaleza. El paso siguiente en el proceso legislativo consistió en la promulgación de la Constitución Política del Estado Libre

y Soberano de Quintana Roo, mismo que fue publicado por bando solemne mediante el decreto expedido el 12 de enero de 1975, siendo gobernador provisional David G. Gutiérrez Ruiz. Elaborada la Constitución se dio estructura política al estado y así se pudo convocar a elecciones siendo el primer gobernador constitucional Jesús Martínez Roos. Su gestión abarcó del 5 de abril de 1975 al 5 de abril de 1981.

## V. FORMA Y ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

El 10 de enero de 1975, el Congreso Constituyente promulgó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y el 12 de enero de 1975 se publicó el bando solemne por medio del cual el Ejecutivo provisional del estado expidió el decreto para que fuera impreso y se hiciera circular el texto constitucional a fin de que los habitantes de Quintana Roo pudieran tener acceso al conocimiento de la Constitución, mi pretensión en este apartado es determinar cual es la estructura básica de dicho orden jurídico así como identificar los argumentos en que se basó el Constituyente para incorporar cada uno de los temas que comprendió la Constitución en 1975.

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo en 1975 se dividió en 9 títulos, el primero comprende un capítulo único “Principios constitucionales” compuesto por los once primeros artículos; cuyos temas de manera ordenada son: libertad y soberanía, Estado federal, jurisdicción, gobierno republicano y pueblo, democracia, ley suprema, igualdad, solidaridad, justicia y observancia.

El título segundo “De las garantías individuales y sociales” está dividido en dos capítulos; el primero “De las garantías individuales”, integrado por los artículos del 12 al 29 y sus temas por orden son: asegurar las garantías individuales; igualdad de habitantes, garantías irrenunciables, libertad de asociación, fuero exclusivo de los tribunales del estado, la aplicación de la justicia exclusiva del estado, prisión preventiva, forma de detención, garantías del orden criminal y penas exclusividad de la autoridad judicial. El título segundo “De las garantías sociales” integrado por los artículos del 31 al 34, cuyos temas en orden son: la organización de la familia, la educación, la propiedad, el trabajo.

El título tercero “De la población” está compuesto por tres capítulos; el primero, “De los habitantes”, integrado por los artículos 35 y 36, sus temas son: los habitantes y la obligación de los habitantes; el capítulo dos, “De los quintanarroenses”, abarca del artículo 37 al 39, con el tema, quienes son los quintanarroenses; el capítulo tres “De los ciudadanos del estado de Quintana Roo”, está formado por los artículos del 40 al 45 su tema es “quiénes son los ciudadanos quintanarroenses”.

El título cuarto está compuesto por un capítulo único, “Del territorio” y lo forman los artículos del 46 al 48 su tema es “El territorio”.

El título quinto “De la división de poderes” está dividido por el capítulo uno “Principios” compuesto por los artículos del 49 al 51, el tema es “la división del poder”; el capítulo dos, “El Poder Legislativo” está dividido en 5 secciones: de la legislación e instalación de la legislatura, de las sesiones, de la iniciativa y formación de las leyes y decretos, de las facultades de la legislatura y de la diputación permanente, los artículos que la integran son del 52 al 77; el capítulo tres “Del Poder Ejecutivo” está dividido en 3 secciones: del gobernador, de las facultades y obligaciones del gobernador y de las dependencias del Ejecutivo; sus artículos correspondientes son del 78 al 96, el capítulo cuatro “El Poder Judicial” está integrado por los artículos del 97 al 111.

El título sexto “Del patrimonio y hacienda pública del estado” está dividido en dos capítulos: “Del patrimonio” formado por los artículos del 112 al 114, su tema es los bienes del patrimonio del estado; y “De la hacienda pública” integrado por los artículos del 115 al 125 su tema es la hacienda pública.

Título séptimo, “De los municipios” está dividido por 10 capítulos: concepto y fines, formado por los artículos del 126 al 128 su tema es la libertad de los municipios; “De la extensión, límites y cabeceras” lo conforman los artículos 129 al 131, su tema son las 7 divisiones del territorio; “De la creación, supresión y asociación de municipios”, capítulo formado por el artículo 132 al 137, su tema es la creación y asociación de municipios; “Del patrimonio y hacienda municipal”, conformado por los artículos 138 al 143 su tema la hacienda de los municipios; “Del gobierno municipal, concepto e integración”, formado por los artículos del 144 al 147, el tema órgano de gobierno municipal; “De la elección del ayuntamiento”, compuesto por los artículos 148 al 156, su tema la elección del gobierno municipal; “De la instalación del ayuntamiento”, compuesto por los artículos 157 al 159; “De las facultades y obligaciones del

ayuntamiento” compuesto por el artículo 160; “De los titulares del gobierno municipal” dividido en 3 secciones: del presidente municipal formado por los artículos 162 y 163; del síndico, formado por los artículos 164 y 165; de los regidores, formado por los artículos 166 y 167 y el último capítulo “De las dependencias administrativas municipales y sus titulares” formado por los artículos 168 y 169.

Título octavo, con un capítulo único, “De la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos” compuesto por los artículos 170 al 173 y el título noveno “De las reformas de la Constitución” con un capítulo único y el artículo 164.

### 1. *Artículos transitorios*

La Constitución de 1975 contempló 13 artículos transitorios, la naturaleza de estos artículos fue preparar la conformación de los órganos representantes del poder constitucional en el estado, por tal motivo, en el primero se determina el respeto a la Constitución y su vigencia; el segundo, la fecha para la elección de gobernador, legislatura local y ayuntamientos; el tercero determina el proceso electoral y la publicación de los resultados; el cuarto, la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones constitucionales; el quinto, fecha para calificar la elección de los miembros de la legislatura; sexto, fecha de las sesiones ordinarias de la legislatura del estado; séptimo, declaración del gobernador electo; octavo, protesta del gobernador electo; noveno, elecciones de los ayuntamientos; décimo, protesta de las autoridades del ayuntamiento; undécimo, organización municipal; duodécimo extensión de la vigencia de la legislación del territorio, y por último, en el décimo tercero se consignó por única ocasión la separación de los cargos públicos 30 días antes de la elección correspondiente.

### 2. *Reformas a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo*

Las reformas y adiciones que ha sufrido la Constitución durante sus 25 años de vida tienden a perfeccionar los órganos de gobierno, tanto a nivel estatal como municipal, y al desarrollo empresarial y turístico que es de gran interés para la economía no solo de la entidad sino también de la Federación; a estas reformas se les agregan otras de importancia

irrelevante para aclarar ampliamente las impresiones del orden constitucional. En este apartado solo mencionaré las reformas que ha sufrido la Constitución y que son trascendentales para el desarrollo de Quintana Roo como estado. Las reformas importantes son:

En número extraordinario del periódico oficial del 10 de noviembre de 1977; se reformó el artículo 52 en el que se designan ocho diputados electos en lugar de los 13 que mencionaba anteriormente; el artículo 145 se reformó reduciendo de 9 a 7 regidores para el caso de Othón P. Blanco y Benito Juárez, y al resto de los municipios se les resta un regidor para quedar en 5 en total.

Bajo el decreto número 7 del 4 de agosto de 1978, se reformaron y adicionaron los siguientes artículos: 52, de 13 diputados se redujo a 8 diputados electos para integrar a la Legislatura del estado de Quintana Roo, asimismo, el artículo 52 bis determina la forma de elección de los 8 diputados mencionados; el artículo 53 bis redujo de 5 diputados a 3 que serán electos según el principio de representación plurinominal; el artículo 145 redujo de 9 a 8 regidores y en su fracción II de 6 síndicos a 1; el artículo 148 se reformó reduciendo el número de personas que debe postular cada partido político para los cargos de presidente municipal, síndico y regidor.

Bajo el decreto número 106 del 12 de diciembre de 1980, se reformaron los artículos 52 y 52 bis en el sentido de reducir de 13 diputados electos a 9 para integrar la Legislatura del estado de Quintana Roo y el 52 bis redujo de 13 diputados electos a 9 para determinar la elección según el principio de votación mayoritaria.

Bajo el decreto número 7 del 29 de mayo de 1981, se reformó el artículo 160, fracción XIV, en el sentido de asignar a la legislatura el nombre correcto de la III Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo en lugar de la Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; el artículo 160 se reformó para determinar el vocablo ayuntamiento por ayuntamientos.

Por decreto número 91 del 31 de marzo de 1983, se reformaron los siguientes artículos: el 29 constitucional determinaba “...jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor al importe de su jornal o sueldo de una semana”, para quedar de la siguiente manera “...jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. La multa impuesta a los trabajadores no asalariados no excederá del equivalente de un día de su ingreso”, el ar-

título 30 determinaba “...impuestos o multas”. Para quedar de la siguiente manera “...impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito” en los términos del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 170 de la Constitución política del estado; el artículo 75 especificaba en su fracción XXXVIII “...totalidad de los diputados”. Y se reformó adicionándole “...totalidad de los diputados siempre y cuando los miembros del ayuntamiento hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”; en la fracción XXXIX se especificaba “Designar a propuesta del Ejecutivo, a los integrantes de las juntas de gobierno municipales”. Para ser reformado en el siguiente sentido “Designar a los integrantes de las juntas de gobierno municipal en los casos previstos por esta Constitución”; el artículo 143 prescribía: “la hacienda de los municipios del estado se formará con las percepciones que establezca su Ley de Ingresos y demás disposiciones relativas y las que adquiera por conceptos de subsidios, participaciones, legados, donaciones o por cualquier otra causa”; para quedar de la siguiente manera:

La hacienda pública de los municipios se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezca, las contribuciones y percepciones que establezca su Ley de Ingresos y demás disposiciones relativas, y las que adquieran por:

a) Contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de los valores de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) los ingresos derivados de las prestaciones de los servicios públicos a su cargo.

No se establecerán ni concederán excepciones o subsidios respecto de las anteriores contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, o de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones; c) las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura...<sup>9</sup>

9 La reforma del artículo 143 no se describe en su totalidad por ser amplia la ya establecida, por lo mismo se agrega en el presente trabajo, como apéndice dos, el periódico oficial del 31 de marzo de 1983 en el que se establecen las reformas mencionadas.

Decreto número 94 reformas a los artículos 52, 52 bis y 53 bis.

## VI. CONCLUSIONES

1. Durante la conquista el territorio que ahora ocupa el estado Quintana Roo fue guarida de navegantes aventureros que sin medida explotaron sus selvas, ámbar e indios.
2. Quintana Roo, durante sus 73 años de vida como territorio federal fue abandonado por el gobierno federal al haberlo dejado bajo el capricho de sus gobernantes que de 26 que fueron solo 3 mostraron preocupación por el desarrollo económico y social de Quintana Roo, el resto se condujo hacia la entidad bajo sus intereses y caprichos políticos a tal grado que los nativos de la región fueron desalojados de sus ciudades sus bosques forestales fueron desmedidamente explotados y las leyes que debieron regirlo como territorio fueron incansablemente violadas ya que la justicia de existir se aplicó bajo estimaciones y criterios no legales.
3. La Constitución política del estado de Quintana Roo se formó bajo los criterios de adecuar las formas y los principios de las demás entidades de la Federación en relación con la carta magna de la nación, que si bien esta última debe reflejarse en las Constituciones políticas de cada estado, pero ello no implica que Quintana Roo para el momento que se vivía no tuviera principios fundados en la vida de los originarios del lugar como son los indígenas mayas que tanto sufrieron las intervenciones de Inglaterra, España y el despotismo de las autoridades nombradas por los jefes de la nación, dichos pueblos fueron olvidados por el Constituyente de 1975. Asimismo, olvidaron a las personas que de manera temporal residen en el estado, pues olvidaron el proyecto Cancun en el que el gobierno federal invirtió más de 600 millones de pesos, con la intención de atraer personas extranjeras. Por estas dos causas no podemos estar de acuerdo con lo dictaminado por este en el sentido de que aprobaron una Constitución moderna, pues lo moderno de una Constitución, además de radicar en su estructura y divisiones, debe sobre todo comprender los problemas sociales que existan en el momento.