

## LA CONSTITUCION POLITICO-SOCIAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

Por el Dr. Alberto TRUEBA URBINA  
Profesor de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

*Dentro de los obligados límites de esta aportación, conmemorativa del décimo aniversario de la creación del *doctorado en derecho*, presento algunas ideas que forman la temática de mis actividades de jurista y legislador, y que ahora son más apasionantes por haber sido incorporadas a la Ley fundamental del Estado de la Federación Mexicana que me honro en gobernar.*

*Intencionalmente prescindimos de notas bibliográficas por la cultura que suponemos en el lector y porque resulta superfluo invocar doctrinas jurídicas y sociales que son ya del conocimiento de estudiosos y maestros de la jurisprudencia. En forma concisa se elucidan, no obstante, algunas cuestiones constitucionales mexicanas y se abren cauces a pensamientos modernos donde espelnde la justicia social, alma y esencia del nuevo estado de derecho.*

### I

#### TÉCNICA CONSTITUCIONAL

En la evolución natural de las ciencias, el derecho como disciplina de creación dinámica o auto-creación, según la Escuela de Viena, fue de los primeros que abrieron brecha no sólo en el campo de la metafísica sino en lo positivo, porque el derecho es regla para la vida y ésta es consubstancial a la persona humana, sujeto jurídico por excelencia. Durante todos los estadios de la civilización, desde la era primitiva hasta el momento actual, que se caracteriza por un progreso científico inusitado, el derecho ofrece fórmulas que fijan el rumbo a seguir en cada época. No en vano la norma jurídica sigue siendo el supremo principio regulador de las sociedades.

Las clasificaciones y los métodos para la formulación de tales normas, presuponen la existencia de una gama de ordenamientos que jerárquicamente comienzan con la ley fundamental hasta el decreto; esto es, de la constitución al reglamento, incluyendo entre una y otra todas las leyes que regulan las actividades ordinarias, el conjunto de movimientos humanos dentro de la organización política.

Descartado el derecho divino, el sistema democrático es actualmente el más generalizado y más conveniente para la creación de leyes y el mantenimiento del equilibrio entre las personas. Es así como el pueblo se destaca por su intervención directa o indirecta en la formulación del derecho y en la aplicación del mismo, al través de sus instituciones respectivas.

El perfeccionamiento democrático trajo aparejada la institución de asambleas y cuerpos legislativos que traducen en preceptos las necesidades y sentimientos populares para su plena satisfacción. De aquí que el órgano más autorizado, el más genuino, el soberano, sea la asamblea constituyente integrada con la representación de los ciudadanos de un país que tiene como atributo esencial expedir la constitución, como es función específica de los parlamentos votar las leyes secundarias.

Los recursos para la elaboración de las leyes han servido para enriquecer conceptos, pero aquéllos y éstos han sido en el presente siglo más congruentes con la dignidad de la persona humana y más a tono con los fines y filosofía de la misma. Las necesidades de antes no se solucionaron en la misma forma como hoy puede hacerse con las vigentes. Los pueblos cada día exigen más y siempre tienen razón, de modo que la preocupación esencial del legislador debe ser inexorable: medir las necesidades de las masas y darles la satisfacción adecuada, que de antemano se va formando en el ambiente social hasta obtener las reglas adecuadas de tutela jurídica. En todos los tiempos el jurista ha colaborado con el poder legislativo, mas esta colaboración siempre debe ser ilimitada y leal. Los órganos legislativos generalmente recurren a especialistas y peritos en la materia, para que la opinión de éstos sea la base de sustentación de la ley, pero sin que esto implique olvido de deberes y responsabilidad frente al pueblo que les encomienda tal función. En ocasiones participan representantes de sectores privados, inclusive iletrados; en todo caso es conveniente conocer el sentimiento de la mayoría ciudadana.

Se suele acusar a los parlamentos de que no cumplen con su única atribución que es elaborar la ley, y que son los ejecutivos quienes realizan esta tarea; esto es cierto, pero ello se debe a que el poder legislativo no cuenta aún con todos los recursos, elementos y técnicos de que dispone el jefe del

Estado para proyectar las normas. Esto ocurre en todos los países del mundo.

Empero, ante todo, es menester que los legisladores sean cuidadosos al aprobar la ley, pues ésta siempre debe ser el resultado de la voluntad general que está en posibilidad de auscultarse en todo instante; asimismo tienen la alta responsabilidad de velar por el establecimiento de un derecho vivo que asegure la vigencia de la democracia y de la justicia social.

En todas las asambleas constituyentes del universo que han aprobado leyes fundamentales, se ha presentado un fenómeno singular: se han modificado los proyectos por mejor elaborados que estén para adoptar la tendencia política o social imperante, las necesidades ideológicas y aspiraciones populares. Así, en el último Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917, que tuvo por sede el Teatro de Iturbide, hoy Teatro de la República, en la ciudad de Querétaro, el proyecto de constitución política fue enviado por quien ejercía los funciones de Jefe del ejecutivo, con textos de contenido eminentemente político, sólo que la asamblea —con arrestos revolucionarios— en algunos casos reformó el proyecto y en otros creó normas de carácter social que fueron incluídas en la constitución.

## II

### CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SUPERLEYES LOCALES

Dentro de una democracia la soberanía es el poder de mando del pueblo, quien posee el derecho inalienable de organizar el Estado, en beneficio suyo. En ejercicio de tal soberanía se expide la constitución, cuya supremacía en el sistema jerárquico normativo mexicano queda precisada en un texto fundamental. La ley suprema o superley, debe ser acatada ineludiblemente por funcionarios y particulares. Así se consigna en el artículo 133 de la Constitución Federal vigente.

Nuestro pueblo por propia voluntad se constituyó en república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación, establecida según los principios de la ley fundamental, declaración ésta que proclama el artículo 40. Y en el 41 se previene que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la constitución fe-

deral y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En el título quinto, bajo el epígrafe "De los Estados de la Federación", la carta federal dispone que los estados adopten la misma forma de gobierno que el nacional, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (Art. 115). Las bases que integran los diversos mandamientos, no son exhaustivas para el funcionamiento de las entidades, sino que forman un conjunto de principios de impulso político dentro del régimen federativo, con sus prohibiciones correspondientes para armonizar las facultades que corresponden al gobierno federal y al local, de modo que la estructura del Estado tiene que condicionarse a todas las prevenciones constitucionales. En el mismo precepto aflora la tendencia social al imponer al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados la facultad concurrente de dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Combatir esta lacra humana es tarea social.

Conforme al régimen constitucional mexicano, coexiste la constitución general de la República y la constitución particular de cada uno de los estados que integran la federación. El ejercicio de la soberanía nacional reside en el pueblo mexicano; y el pueblo de cada entidad federativa es titular de la soberanía del Estado, pero ambas constituciones se deben regir por los mismos principios. Consiguientemente, si la Constitución de la República es político social porque cataloga simultáneamente garantías individuales y garantías sociales, las constituciones particulares de los estados tienen legítimo derecho de ser también político-sociales.

Técnicamente las constituciones locales son congruentes con la federal, de manera que al mismo tiempo que consagren principios tuitivos para las personas y los grupos en la parte dogmática o declaración de derechos, en el capítulo orgánico incluyen la forma de gobierno, la estructura de los poderes del Estado y el ejercicio de las funciones públicas. Es así como las leyes supremas locales reproducen los principios constitucionales dogmáticos y orgánicos, sin que esto quiera decir que los códigos fundamentales locales sólo deban copiar servilmente la ley suprema de la nación; no contraviéndola pueden hasta superarla en bien del pueblo de la entidad y como pauta para el porvenir.

Las constituciones de los estados sólo tienen una taxativa como manifestación expresa de la soberanía nacional: no podrán contrariar las estipulaciones del pacto federal, concretamente, de la Constitución de la República; no pueden contener preceptos en contra de la misma. Tal contravención ocurriría cuando algún precepto de la constitución local esté en pugna con

alguna disposición o estipulación de la constitución general, pero cuando la constitución local se inspira en los diferentes preceptos del pacto federal, recoge la ideología de éstos y enriquece sus preceptos con disposiciones que contienen un desenvolvimiento superior en contenido y extensión a las normas fundamentales de la República, que no implican una contravención, la ley fundamental del Estado es constitucional, valga la expresión.

En ese caso se encuentra la Constitución del Estado de Campeche, más amplia en su declaración de derechos sociales que la constitución general, pero sin que ésto entrañe contravención a ninguna norma de la Carta Magna; en todo caso se trata de una superación no prohibida. Esta idea queda corroborada por la disposición expresa de que no producirá efecto cuando alguno de sus preceptos contrarie a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Proteger a la familia, a la juventud, a los estudiantes, conforme a la Ley suprema local, no significa contravenir a la federal que todavía no consigna tal protección.

La suprema Ley político-social del Estado de Campeche es plenamente constitucional.

### III

#### CONSTITUCIONALISMO POLÍTICO-SOCIAL

Tanto en el Estado autoritario como en el Estado moderno, la constitución siempre precisa su estructura y fines. En el anchuroso campo de la ciencia constitucional entran en juego doctrinas políticas, económicas y sociales en conjunción constante unas y otras, para alcanzar las mejores metas en favor de la persona humana, individual o agrupada.

Primeramente brillaron las constituciones políticas con profundas raíces aristotélicas; después, a partir de la Constitución Norteamericana de Virginia de 1776, se proclamaron los derechos del hombre, que la revolución francesa ratificó ampliamente en la solemne declaración de 1789. Desde entonces, el apogeo de las constituciones políticas es evidente, arraigándose la filosofía individualista por encima de todas las formas y estructuras de la sociedad, para proteger al individuo frente al Estado. Se puede afirmar que a esta época corresponde la apoteosis del individuo ante el poder público, mas no basta proteger políticamente al individuo porque éste tiene otros derechos en relación con sus actividades económicas.

Al propiciarse el desarrollo del individualismo, se exagera la defensa del individuo egoísta e idealmente aislado, que imaginó la teoría de los de-

rechos públicos individuales. La expresión de la ideología liberal consolidó reciamente la libertad política con menoscabo de otras actividades. Todos reconocemos que se afianzó conscientemente la independencia jurídica del individuo, aunque también pensemos que es necesario garantizar su libertad social, sin trabas frente a las autoridades y sus semejantes.

La superación del régimen individualista y liberal originó el aseguramiento de los derechos del hombre que halla en su trabajo, en su esfuerzo, el medio esencial de vida, poniéndose así de relieve el dominio de lo social en relación con lo individual. Correlativamente la democracia política es substituida por la democracia social demostrándose que el mejoramiento económico es concomitante con la independencia social. Las nuevas ideas propiciaron la constitucionalización de las cláusulas de carácter social y estimularon la transformación de la ciencia del derecho constitucional que dejó de concebir al individuo como un ser aislado para reconocerle su esencia social, máxime si actúa agrupado con otros de la misma categoría.

En otras palabras, todo el conjunto de ingredientes políticos y sociales mezclados, representan presupuestos que definen la constitución no sólo como estatuto de organización política, sino también como instrumento de tutela económica y social para individuos y grupos humanos, de donde se deriva un nuevo tipo de constitución: la *político-social*.

Las constituciones exclusivamente políticas quedaron liquidadas a principios de este siglo y las político-sociales surgieron bajo el resplandor de la metralla y al calor de las revoluciones. Entre las grandes constituciones de nuestro tiempo sobresalen la mexicana de 1917, la rusa de 1918, la alemana de 1919 y las de otros pueblos de América y del Oriente, que promulgaron más tarde sus nuevas constituciones con garantías sociales, a partir de la primera guerra mundial.

Pero nuestra Constitución de 1917 fue la primera en el mundo que constitucionalizó los derechos de obreros y campesinos tendientes a dignificar su existencia; tiene prioridad por su declaración de derechos sociales, ya que después de ella se generalizó la constitucionalización del derecho social, aun cuando no se hubiera expresado en los rubros de las mismas esta tendencia de la ciencia jurídica moderna.

Todavía se conserva anacrónicamente, el epígrafe de "constitución política", no obstante que contienen preceptos de derecho social relativos al trabajo, la educación, la salud, la cooperación, la familia, la cultura y otras nuevas conquistas en favor de la persona humana vinculada socialmente, no sólo frente al Estado sino frente al empresario o el latifundista, en suma, frente al hombre mismo.

En esta hora no es concebible una constitución que no catalogue en su dogmática derechos sociales; sin embargo, es procedente que las constituciones modernas adopten la denominación de político-sociales, porque es la que corresponde exacta y técnicamente. Tal vez un desdén absurdo o un temor injustificable ha impedido que las naciones se coloquen dentro de las realidades sociológicas y políticas de la hora que vivimos.

#### IV

##### JUSTIFICACIÓN DEL TÍTULO

Cuando el derecho público se resquebraja y penetra por él el derecho social, las constituciones dejan de ser políticas para convertirse en político-sociales. La distinción entre unas y otras es evidente a la luz de la doctrina, de las ciencias políticas y sociales y de la técnica legislativa. Las nuevas leyes fundamentales que organizan política y socialmente al Estado, expresan dialécticamente el sentimiento y necesidad de los pueblos, sus mejores ideales de reivindicación y encauzan su soberanía dentro del orden y la legalidad, entrelazando vigorosamente al derecho público con el derecho social. Las instituciones públicas y sociales garantizan los derechos del hombre-individuo y del hombre-social. La misma expresión constitucional mexicana de mediados del siglo pasado tiene fuerza de realidad en esta época, cuando se expresa con sentido moderno que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Las epopeyas trágicas y gloriosas del pueblo mexicano han servido para nutrir las nuevas fórmulas políticas, proclamándose desde 1810 la emancipación política, más tarde la libertad del yugo de la iglesia, el robustecimiento de la nacionalidad y de los derechos individuales, y a partir de 1910 la liberación de las masas hasta la declaración de derechos sociales en favor de obreros y campesinos, destruyendo la supremacía del capital y de los latifundios, como confirmación plena de los principios democráticos en los textos revolucionarios de la Constitución de 1917.

La teoría político-social de la Constitución de 1917 se fundamenta en los siguientes documentos: Plan del Partido Liberal de 1o. de julio de 1906, Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910, Plan de Ayala de 25 de noviembre de 1911, Plan Orozquista de 25 de marzo de 1912, Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, Decreto de adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, Ley de 6 de enero de 1915 y pacto celebrado por el gobierno constitucionalista con la casa del obrero mundial de 17

de febrero de 1915. En estos planes está la esencia de nuestra revolución y constitución: libertad política y económica, garantías para campesinos, artesanos y obreros y metas de progreso social. La mexicanidad de estos postulados es evidente, pues no se nota en ellos la influencia de ninguna ideología extranjera.

Nuestra revolución no sólo se preocupa por el hombre abstracto cuyos derechos consagraba la Carta de 1857, sino reafirma tal declaración; también estructuró nuevas normas sociales para tutelar al hombre como integrante de grupos humanos, de masas, creando un régimen de garantías individuales y sociales, con suprema autonomía unas de otras, para convertir a nuestro código supremo en el heraldo de las constituciones político-sociales.

En el orden internacional se contempla la misma evolución: de los tratados meramente políticos, establecidos por la diplomacia burguesa, se ha pasado a los tratados político-sociales como el de Versalles de 1919, que puso fin a la primera guerra mundial. La última conflagración produjo un código universal de esencia político-social: la Carta de las Naciones Unidas de 26 de julio de 1945, que es reafirmación de la dignidad y valor de la persona humana, de la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas sobre columnas incommovibles de libertad y justicia social. Como consecuencia de este estatuto mundial se redactó la Carta Interamericana de garantías sociales y la declaración universal de derechos humanos de 1948.

## V

### PRIMERA CONSTITUCIÓN CON EL TÍTULO DE POLÍTICO-SOCIAL

La Constitución campechana promulgada el 30 de junio de 1861, originaria de nuestra vida política independiente, y la que le siguió de 3 de julio de 1917, conservaron el sistema de las constituciones políticas, ya que sólo estatuyen declaraciones de derechos individuales y estructuran políticamente al Estado.

El 5 de febrero de 1957, en mi carácter de gobernador del Estado de Campeche, presenté ante el H. Congreso constituyente del mismo un proyecto de Constitución político-social, que fue aprobado por la soberana asamblea y publicado por bando solemne el 10. de mayo del mismo año.



Desde este momento pasaron a la historia vernácula las constituciones puramente políticas.

La nueva Constitución político-social del Estado, en el capítulo I que se refiere a las *garantías individuales y sociales*, establece:

Art. 1o.—En el Estado de Campeche gozarán de las garantías individuales y sociales consignadas en las Constituciones de la República y del Estado, tanto las personas físicas como las morales, asociaciones, sindicatos, comisariados ejidales o cooperativas, que en él existan.

Este mandamiento prohija las garantías individuales de la Constitución federal, si más que las hace factibles no sólo para los individuos idealmente aislados, sino para todas las personas vinculadas socialmente en cualquiera asociación, sindicato, comisariado ejidal o cooperativa. Es más, los derechos individuales y la libertad del hombre, suponen ciertas diferencias personales y de naturaleza, por lo que la igualdad radica no en la identidad de las personas, sino en el ejercicio de sus derechos y en la satisfacción de sus necesidades, barriendo así con el antiguo régimen de privilegios. Los derechos individuales en una constitución del tipo de la nuestra, tienen que ser interpretados desde un punto de vista social, no obstante las teorías individualistas y liberales que los determinaron. Aunque la génesis de esos derechos y sus textos siguen siendo los mismos, su función se ejerce al amparo de la nueva filosofía social que facilita el paso de la libertad individual a la social. Es más, el propio derecho individual tiene hoy un sentido político-social.

En un rango sociológico superior se desenvuelven las declaraciones sociales, como instrumentos más eficaces de lucha para alcanzar la justicia social que el Estado debe imponer. En efecto, contéplense las siguientes declaraciones:

Art. 2o.—El Estado reconoce además las garantías sociales siguientes:

A).—Los campesinos y agricultores tienen derecho a los terrenos que sean necesarios para intensificar sus cultivos y a los elementos de mecanización agrícola complementarios.

B).—Las personas económicamente débiles tienen derecho a protección asistencial, hospitalización y alimentos, así como los incapacitados y ancianos que carezcan de parientes que deban proveerla.

C).—La familia gozará de protección para su integridad, especialmente cuando sea abandonada por el padre o la madre. Los niños serán vigilados y tutelados para su mejor desarrollo.

D).—La juventud disfrutará de estímulos deportivos y de distracciones lícitas, para su elevación física, moral e intelectual.

E).—Los estudiantes indigentes que se hayan distinguido por su aprovechamiento obtendrán becas para continuar sus estudios y perfeccionarse en algún arte o ciencia.

F).—Todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la cultura y al trabajo. El Gobierno promoverá el mejoramiento moral, intelectual y socioeconómico del pueblo, debiendo proporcionar empleo a los desocupados en las obras públicas.

Las nuevas garantías sociales, que no están expresamente consignadas en la Constitución federal, ameritan su fundamentación. Al consignarse un derecho social específico para campesinos y agricultores a fin de obtener los terrenos que necesiten para intensificar cultivos y poseer elementos de mecanización, en nada se afectan las disposiciones del artículo 27 de la Constitución federal, sino que por el contrario, se complementan al permitir al Estado, más concretamente, cumplir con la obligación que tiene de fraccionar los latifundios, con el objeto de estimular la producción y alcanzar mejores niveles económicos. Tampoco podrá tildarse de inconstitucional a la protección que debe darse a los económicamente débiles en centros asistenciales creados y administrados por el Estado; ni tampoco sería válida ninguna objeción al noble derecho social de proteger a la familia, a los niños y a los jóvenes para su mejor desarrollo físico e intelectual, porque el objeto de esta garantía es formar núcleos humanos sanos y fuertes, con propósitos elevados que persiguen el engrandecimiento del Estado y el mejoramiento del pueblo. Asimismo son inobjectables las demás garantías sociales que tienen por objeto proteger a los estudiantes, para su desenvolvimiento en el arte y la ciencia, para dignificar el trabajo, para elevar la cultura popular y para evitar el desempleo.

En la escala local todas estas garantías se han venido cumpliendo, por supuesto en planos sumamente modestos, en atención a la penuria del erario local, pues nunca serán bastantes los ingresos para satisfacer las legítimas necesidades de la colectividad.

Por otra parte, los nuevos derechos sociales se apoyan en el ideario de nuestra Revolución y de la Constitución federal, al hacer extensiva la tutela social a los económicamente débiles, con derecho a la cultura y al trabajo, hasta que el pueblo obtenga su mejoramiento socioeconómico porque es inconcebible vivir en esta época sin libertad y sin justicia social.

Así, mi Estado, el más humilde de la República, ha sido el primero en expedir el primer código político-social con este nombre. En más de dos años de vigencia el pueblo se ha levantado espiritualmente, los beneficios

materiales han sido evidentes y nadie habla de comunismo. Con la aplicación de la justicia social la democracia se consolida cada día más.

Además de los argumentos jurídicos que demuestran la constitucionalidad de la suprema Ley local, es bueno recordar que dentro del régimen federal, las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados; de modo que el constituyente campechano al amparo del artículo 124 ejerció facultades de las llamadas reservadas, sin violar derechos del hombre, sin contravenir la división de poderes y sin atropellar ninguna atribución de la Federación y menos restarle poderes.

Tal vez la constitución campechana precipite la formulación de una nueva teoría del Estado ajustada a las corrientes modernas, teoría que por ningún motivo deberá identificarse con alguno de sus fines, ni con la explicación sociológica del mismo; tampoco es propiamente una novedad, sino conjugación de valores, de ideas naturales y culturales que sobrepasan al estado de derecho, esencialmente normativo, para alcanzar una categoría superior integrada por múltiples elementos que completan la organización democrática: el Estado de justicia social, que sin ser totalitario protege por igual a quienes necesitan tutela. Así el Estado consolida eficazmente tanto la libertad individual como la libertad social. Esta realidad de nuestro tiempo forjará la nueva teoría del *Estado de justicia social*.

En consecuencia, la Constitución político-social de Campeche enseña un rumbo a las constituciones del porvenir.