

# constitución social, constitución política y administración pública

JOSÉ CHANES NIETO

¿Qué espera la sociedad de su Constitución Política y de la Administración Pública? y, de la otra parte, ¿qué sociedad trata de regular la Constitución Política y servir, influenciar o condicionar la Administración Pública?, son preguntas que llevan a determinar las relaciones de la Constitución Social con la Constitución Política y con la Administración Pública. Como ejemplo se considerará a México.

La Constitución de México, al igual que las de todos los Estados, presenta un carácter polifacético, tanto en el orden real como en el conceptual. Por ende, su estudio puede efectuarse desde diversos puntos de vista: filosófico, jurídico, económico, histórico, sociológico, político, administrativo, sin que ninguno de ellos agote el análisis de la Constitución.

Tradicionalmente se ha otorgado una mayor jerarquía al estudio de la Constitución Política, aun cuando distinguidos tratadistas han enfatizado, como lo hace Maurice Hauriou, que “desde varios puntos de vista, la Constitución Social de un país es más importante que su Constitución Política”.<sup>1</sup> En punto a la Administración Pública, ésta aparece como centralizada, jerarquizada y autoritaria en las diferentes etapas de México, lo que confirma la existencia de una Constitución Social, no escrita, que subsiste a pesar de las transformaciones en el texto constitucional y en la misma Administración.

En el presente momento histórico del mundo, y México no es la excepción, existen voces que pugnan por una transformación de las Constituciones de los diversos países, que lleva la de la Administración Pública, atacándolas por su falta de correspondencia con las aspiraciones populares. La existencia de ideologías e intereses opuestos que coinciden en la crítica de la Constitución Política y de la Administración Pública, lleva a plantear y resolver la controversia implícita en esta crítica de: saber si tanto la Cons-

titución Política como la Administración Pública responden o no a la Constitución Social.

La expresión Constitución Social parece nueva en esta discusión en virtud, principalmente, de que “cuando se piensa en la Constitución de un Estado se hace generalmente referencia a la Política”.<sup>2</sup> De ahí el olvido de la distinción entre ambas Constituciones y de sus relaciones posibles. En cada país existe una “Constitución Social”, fundada en el medio social que es propio a ese país: la estructura y evolución de ese medio condiciona, a la vez que es condicionado, a la Constitución Política.

México tiene una “Constitución Social”, que resulta de la actividad, del ingenio, de las aptitudes, de las aspiraciones, de los ideales, de la manera de ser individual y colectiva de los mexicanos. La combinación de estos factores originan una constitución de la sociedad mexicana que la distingue de las restantes sociedades humanas.

La Constitución Social comprende “las tendencias, tradiciones, usos morales, sociales, económicos”<sup>3</sup> de los individuos y los grupos.

La Constitución Política de México se integra por las reglas sobre el fundamento, organización y ejercicio del poder público, las relaciones entre éste y los gobernados, así como las de éstos entre sí, y, muy especialmente, la filosofía que guía y que da contenido a los actos de gobernantes y gobernados. La Constitución Política se presenta como el instrumento capaz de permitir a los mexicanos alcanzar el orden social que deseen; sus posibilidades y sus fines se han establecido en función de las aspiraciones e ideales de los propios mexicanos. De ahí se desprende la conclusión de que la Constitución Política es también Constitución Social; las instituciones que consagra no son un fin en sí mismas y, en consecuencia, su significado

<sup>2</sup> André Hauriou. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Éd. Montchrestien, 1967, p. 264.

<sup>3</sup> Georges Burdeau. *Traité de Science Politique*, tomo IV, Paris, Éd. L. G. D. J., 1969, p. 10.

<sup>1</sup> Maurice Hauriou. *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, Éd. Sirey, 1929, p. 611.

lo adquieren en relación con los fines que a través de ellas se propone realizar la comunidad.

Admitir que la Constitución Política de México sea Constitución Social, por ser comprobable que consagra las aspiraciones e ideales de los individuos y los grupos, implica admitir igualmente que, en cierta medida, el fundamento, la organización y el ejercicio del poder, las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como las relaciones entre éstos, tal y como se contienen en la Constitución Política, no corresponden ni siempre ni totalmente, a las prácticas, tendencias económicas y sociales actuales, individuales y de grupo. Reconocer esta discrepancia no conlleva considerar que la Constitución Política no sea una respuesta a la problemática social y económica del México de hoy y la previsible en lo futuro; por el contrario, significa que la Constitución Política, como expresión de la filosofía económica, política y social de los mexicanos, supera a la Constitución Social al trascenderla mediante las posibilidades que abre para establecer una nueva Constitución Social que supere a la actual, en la que la democracia sea plenamente una realidad en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural.

La Constitución Política recoge los valores a que aspira el mexicano y establece los instrumentos, entre los que se encuentra la Administración Pública, para superar la Constitución Social existente, evitando la catástrofe a que la subsistencia de ciertas relaciones sociales y económicas en práctica llevarían al país; por ello la Constitución Política, fruto de las aspiraciones populares, es una Constitución Política Revolucionaria, en punto a que busca la transformación de la Social, con vista a un orden social en que sean con mayor grado una realidad los valores que los mexicanos han considerado fundamentales.

Esta conclusión debe ser aclarada. En vista a este objetivo es conveniente dilucidar si la Constitución Social y la Constitución Política y con ella la Administración Pública, están necesariamente condicionadas. Esto es, si a cada Constitución Social corresponde necesariamente una determinada Constitución Política o, por el contrario, si ésta es relativamente independiente de aquélla. En el primer supuesto, la Constitución Política estaría determinada por la Social; en el segundo, la Política podría trascender a la Social. Es "normal" que se postule, particularmente por los sociólogos, la correlación entre ambas Constituciones y aun la prioridad de la Social, de manera que se considera que es caduca o utópica la Constitución Política que no se adecúa a la Constitución Social. Este punto de vista no es tan evidente ni cierto si se tiene presente que, a pesar de las diferencias entre las sociedades que corresponden a cada país, es decir, entre la Constitución Social propia a cada uno, existe un acercamiento entre las diversas constituciones políticas en cuanto a algunos aspectos generales: acrecentamiento de las atribuciones del Ejecutivo, que se

traduce en una Administración más compleja; intervención del Estado en las actividades económicas; consagración de los derechos humanos, extensión del sufragio, etcétera. Constatación que permite concluir que es posible una Constitución Política que, sin ser totalmente independiente de las estructuras sociales que le darían un contenido particular, contenga sus propias características y escape al condicionamiento de la Constitución Social, consagrando el orden social deseable y no meramente el existente.

Concebir a la Constitución Política como una traducción necesaria de la Social, llevaría fácilmente al conservatismo al no poder trascender la primera a la segunda, mediante el condicionamiento de la sociedad deseable para el futuro. Además, por la dificultad de desentrañar en todo momento el contenido de la Constitución Social, existiría el peligro de que, invocándose a ésta y con base en interpretaciones subjetivas, se llegará a la anarquía al no existir una regulación estable de las relaciones humanas, con la desaparición consecuente del Estado Constitucional de derecho.

Las anteriores afirmaciones no deben conducir a una peligrosa generalización; otros argumentos atemperan su extensión al permitir descubrir la influencia de la Constitución Social sobre la Política y, como consecuencia, la existencia de tipos de Constitución Política en función de la Constitución Social existente. Esta última clasificación se funda en la observación de diferencias, al lado de las semejanzas señaladas, entre las Constituciones Políticas de los diferentes países, originadas en los antecedentes históricos, tradiciones, estructuras sociales y económicas, particulares a cada nación.

De este modo, como resultado del análisis de las Constituciones Políticas particulares a cada Estado, es posible señalar la existencia de normas que comprenden principios comunes a todas y de normas propias a cada una; estas últimas permiten la clasificación de los tipos de Constituciones Políticas establecidas por éstas, y por ende de la Administración Pública creada por ellas, en relación a las Constituciones Sociales correspondientes.

En términos generales, por existir situaciones intermedias entre la correspondencia exacta y la absoluta no correspondencia de las Constituciones Políticas, así como del tipo de Administración Pública que consagra, respecto de la Social, aquéllas pueden ser caducas, conservadoras, concomitantes, reformistas, revolucionarias o utópicas.

#### *Constitución Política y Administración Pública caducas*

La Constitución Política caduca puede describirse como aquella cuyas normas han sido superadas por la Constitución Social, en tanto no responde a las

estructuras económicas y sociales existentes y, naturalmente, mucho menos a las deseables.

La Administración Pública es caduca cuando no cuenta con la organización, atribuciones y técnicas que le permitan responder a las exigencias de la sociedad en que actúa y, naturalmente, tampoco a las aspiraciones de ésta.

#### *Constitución Política y Administración Pública conservadoras*

Las normas que contiene una Constitución Política conservadora tienen por objeto mantener la Constitución Social existente en el momento de su promulgación, así como evitar se transforme ésta a medida que evoluciona y, por lo mismo, impedir se recojan las aspiraciones de la colectividad a que se refieren.

La Administración Pública conservadora tiene una organización y una actividad que no logra satisfacer las necesidades de la sociedad a la que sirve, al estar dirigida al mantenimiento de un orden social superado por la Constitución Social existente, evitando por tal razón la utilización de técnicas modernas.

#### *Constitución Política y Administración Pública concomitantes*

La Constitución Política, cuando es concomitante, se adapta a la Constitución Social a medida que ésta se transforma, pero sin trascenderla; la Administración Pública concomitante sufre transformaciones al ritmo de la sociedad, con los cambios consiguientes en su estructura y en sus funciones, así como en las técnicas que utiliza, sin que tales transformaciones influyan en los cambios sociales.

#### *Constitución Política y Administración Pública reformistas*

Este tipo de Constitución Política se caracteriza por contener normas tendientes a facilitar la transformación de la Constitución Social en la medida que ésta lo permita, sin que establezca los instrumentos para transformarla y, en caso de establecerlos, sin hacerlos obligatorios para gobernantes y gobernados.

La Administración Pública es reformista en la medida que sus estructuras y acción favorecen el cambio social, facilitando la realización de los objetivos de la Constitución Política, mediante el mejoramiento de su organización, métodos, procedimientos y el más eficaz cumplimiento de sus funciones.

#### *Constitución Política y Administración Pública revolucionarias*

La Constitución Política revolucionaria se independiza de la Social, aun cuando parte de ella y no la

pierde de vista, para buscar su sustitución por una nueva Constitución Social que sea una respuesta a los ideales y aspiraciones, a la filosofía política, económica y social, que pugnan por la implantación de un orden social, diferente al existente, considerado más justo. Para alcanzar el orden social deseado se establecen los instrumentos y el contenido de la actividad de gobernantes y gobernados, con el carácter de preceptos obligatorios. En congruencia con sus objetivos, la Constitución Política revolucionaria no coincide con la Social.

La Administración Pública revolucionaria se independiza de la sociedad en que se encuentra, a fin de sustituirla por otra; al efecto sus estructuras y funciones, métodos y procedimientos, superarán a las que exigen las estructuras sociales existentes, favoreciendo el establecimiento de las deseables.

#### *Constitución Política y Administración Pública utópicas*

Una Constitución Política es utópica cuando olvida a la Constitución Social; sus normas se originan en moldes teóricos divorciados de la realidad que pretende regular o que nacen de una actitud emocional y que conducen, indefectiblemente, a la frustración y al fracaso, o al autoritarismo, pues sólo será obedecida por la fuerza, al ser imposible el consenso popular.

La Administración Pública utópica olvida la realidad en que actúa, se desprende del contexto social en que está inserta; su organización, métodos, atribuciones, procedimientos, no corresponden al medio social en que se presenta y su eficacia, evaluada por la realización efectiva de los objetivos, fines y aspiraciones de la colectividad a la que sirve, es nula, por partir de moldes teóricos sin fundamento real.

Las anteriores consideraciones se refieren a las relaciones de la Constitución Política y la Administración Pública con la Constitución Social; la mejor comprensión del tema hace indispensable un análisis complementario, que permita determinar las relaciones entre la Constitución Política y la Administración Pública, en virtud de la separación que puede presentarse entre ambas, de manera tal que a una Constitución Política revolucionaria puede corresponder una Administración Pública caduca, conservadora, concomitante, o meramente reformista, impidiendo o haciendo más difícil la realización de los objetivos de la Constitución Política. Es decir, a cada tipo de Constitución Política no corresponde necesariamente un tipo de Administración Pública.

Partiendo de los diferentes tipos de Constitución Política enunciados, y analizando el caso de México, es dable considerar a su Constitución como revolucionaria. Es incuestionable que hay diferencias entre sus normas y la Constitución Social actualmente existente, lo que no implica que sean extrañas la una a

la otra. La Constitución Política establece los principios fundamentales de la organización y ejercicio del poder político, de las relaciones entre éste y los gobernados, así como de éstos entre sí, en una sociedad determinada que es la mexicana. Es un hecho de suma importancia, aun cuando se olvida a menudo, que la Constitución Política recoge y consagra la filosofía económica, política y social, fruto de una revolución, que tiene por objeto la transformación de un orden social para sustituirlo por otro considerado más valioso por el pueblo; es decir, la Constitución Política parte de la Social existente en 1917, y en parte subsistente en 1971, para sustituirla. En otras palabras, la Constitución Política de México, al no limitarse a recoger la Constitución social actual, condiciona y consagra la futura estableciendo los instrumentos y el contenido de la actividad de gobernantes y gobernados para alcanzarla.

En efecto, la Constitución Política de México no fue en su origen, ni es en este momento, una consagración de condiciones existentes, sino que recoge las aspiraciones populares y obliga al poder público al establecimiento de las condiciones necesarias para que sea una realidad el nuevo orden social, en el que, como prescribe el artículo 3º de la Ley Suprema, la democracia no sea solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado con el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Este orden no se realiza aún en la Constitución Social actual y por ello se busca sustituirla por otra en la cual sea una realidad ese orden deseado por los mexicanos.

En todo caso, la Constitución Política, mediante el procedimiento que establece para su reforma, permite la transformación de sus preceptos para que el orden social deseado se realice; de manera que la Constitución Política nunca es, en sí y por ella misma, un límite a las aspiraciones populares; es el marco para que puedan existir y realizarse.

La Constitución Política de México, en consecuencia, determina la organización y las condiciones de ejercicio del poder público y el sentido que éste debe imprimir a su actividad; en otras palabras, establece directivas obligatorias para los gobernantes; diseña en sus prescripciones el orden de la sociedad futura y no únicamente la existente; señala el papel del individuo y el de los grupos; define las normas que presiden la actividad económica, así como la función y los límites de la propiedad; expresa las atribuciones que el Estado debe asumir y las actividades que ha de desarrollar, así como señala las necesidades que debe satisfacer; precisa la extensión y naturaleza de la ayuda que el hombre puede esperar de la colectividad, y los deberes que el individuo tiene para con ésta. Se trata, indudablemente, de una normación fecunda y exigente, que obliga por igual a gobernantes y gobernados y que implica una respuesta concomitante de la Administración Pública; a la Constitución Política re-

volucionaria de México debe corresponder una Administración Pública también revolucionaria; de no ser así, podría ser uno de los factores, entre otros, como son una interpretación judicial conservadora de los preceptos revolucionarios, de la Constitución, o una actividad legislativa o reglamentaria que no sea una respuesta revolucionaria al texto constitucional, para transformar a la primera en utópica.

La Constitución es el punto de partida de la actividad de gobernantes y gobernados; así, es programa de acción para ambos. De tal forma, la Administración Pública, como instrumento fundamental del poder político para la realización de los objetivos y aspiraciones consagrados en la Constitución Política, debe ser revolucionaria, o será un obstáculo para su cumplimiento.

Es, pues, su cumplimiento, por gobernantes y gobernados y desde luego por la Administración Pública, el que llevará a México al establecimiento de la Constitución Social deseada.

La razón de ser de la Constitución de 1917 no es su antigüedad, sino su significación presente: su obligatoriedad no resulta de un fatalismo histórico, porque es resultado de las posibilidades que otorga para afrontar el presente y construir el porvenir, tareas en las que debe estar apoyada por la Administración Pública que debe ser eficaz para alcanzar esas metas por los caminos adecuados.

El carácter revolucionario de la Constitución Política de México, requiere de un formidable impulso de todos los mexicanos; sólo trabajando denodadamente por cumplir sus mandatos se logrará la transformación de las estructuras económicas y sociales en el sentido previsto por la Constitución, aun cuando para ello sea preciso vencer la resistencia o la apatía de aquellos que no la han hecho un electivo programa de acción, y la Administración Pública, debe realizar un esfuerzo para responder a las exigencias de la Constitución Política, puesto que tanto política como jurídicamente, está obligada a acatarla.

Ser realista conduce al reconocimiento de una gran influencia y resistencia de la Constitución Social respecto de la Política. Pero, las aspiraciones populares exigen el predominio de la Política sobre la Social, y es tarea intransferible de gobernantes y gobernados el lograrlo. La Constitución Política contiene los principios y los instrumentos para hacer realidad una nueva Constitución Social para México, actuar sus principios, utilizar sus instrumentos, realizar sus fines, es respetar su carácter revolucionario y no defraudar las aspiraciones populares.

En suma, no es suficiente el texto constitucional para afrontar el presente y el porvenir; es indispensable la actuación de sus normas por autoridades y gobernados. Las instituciones existen por el hombre y para el hombre. Sin la colaboración del hombre las instituciones fracasan. Fracaso que no es imputable a la institución o a los principios constitucionales, sino a los hombres que no los hayan acatado y actuado.