

del Estado, se ha conservado hasta los tiempos modernos la idea de los «derechos materiales de soberanía», á pesar de que la nueva ciencia del Derecho Administrativo ha triunfado con justicia sobre ella. Ramas de la administración no indican funciones substantivas. La actividad del Estado en el ejercicio de la policía industrial, ó al establecer la obligación escolar, el servicio militar obligatorio, etc., es esencialmente una é igualmente los supuestos y restricciones de su acción en estos órdenes, los cuales indican los problemas de la administración, pero no la administración misma<sup>(1)</sup>.

1. La primera división legítima es la que deja vislumbrarse en la doctrina de la división de los poderes. Aun cuando esta teoría la haya rechazado la ciencia alemana, ha aceptado, bajo el influjo de los franceses, la moderna doctrina del Derecho Político, ó sea la teoría de la división tripartita de las funciones del Estado, la cual, en muchos puntos importantes, se formula de otra manera á como lo habían hecho Montesquieu y sus continuadores.

(1) Haenel, *Studien*, II, pág. 180 y sigs., y *Staatsr.*, I, página 127 y sigs., utiliza la antigua categoría de derechos materiales de soberanía para determinar el concepto de la administración. Esta significa para él la actividad total del Estado, dirigida á la realización de los problemas de éste. Pero tal concepto carece de limitación y le hace incapaz de suministrarnos un conocimiento de la naturaleza de la actividad del Estado. Como, según esta doctrina, todo el cumplimiento del derecho forma parte de la administración, llega Haenel á incluir dentro de la administración al Derecho Privado, pues aquélla abarca todos los órdenes de la misma, una de cuyas partes es la legislación del Derecho Privado, *Staatsrecht*, I, págs. 171 y sigs. Esta doctrina, en su desarrollo pleno, se deja aprisionar en el siguiente principio: Para la solución de cualquier problema del Estado, se necesita la concurrencia de todas las funciones del mismo. Esto es muy justo, sin duda alguna, pero evidente por sí mismo.

Ante todo, rechaza la teoría alemana el doctrinarismo—del cual no se puede hacer enteramente autor á Montesquieu,— consistente en atribuir exclusivamente cada función á un órgano y exigir la separación entre éstos para el ejercicio de sus funciones. En primer lugar, la situación de los monarcas alemanes no se deja encerrar dentro de la antigua concepción francesa, porque no representan ellos nunca exclusivamente el poder ejecutivo, y además es imposible, dado el nexo íntimo de toda la vida del Estado, hacer una exposición de las funciones, ateniéndose á los órganos correspondientes.

Así como lo que es interiormente distinto tiende á exteriorizarse de un modo diferente, de igual suerte las diversas funciones propenden á mostrarse en órganos peculiares. La separación de las funciones corresponde á la división del trabajo entre los órganos. Esto quedará justificado en tanto refiramos la diferencia de los órganos á la de las funciones, que es lo que se ha venido haciendo durante toda la historia de la doctrina de éstas. El poder del Estado no se deja fraccionar en sus manifestaciones exteriores, de suerte que pueda hacerse una división de las funciones por los órganos correspondientes. Han sido más bien consideraciones acerca de los fines las que han determinado las funciones que á cada órgano se habían de encomendar. Por esto, como hemos hecho notar anteriormente, aun en los países en donde está reconocida la separación de los poderes, no es posible realizarla de una manera completa, aun siendo conscientes de que se desvían del principio. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Congreso declara la guerra y el Senado está encargado de aprobar actos administrativos del presidente (ratificación de Tratados internacionales, nombramiento de funcionarios), juzga de los delitos contra el Estado y reúne en sí, por tanto, las tres funciones. Aún se ha apartado más la práctica del principio. Al Presidente corresponde respecto de las últimas sesiones del Congreso, no sólo

un veto suspensivo, sino absoluto, exactamente como un monarca que tuviera una participación positiva en la legislación (1). Los jueces tienen además, en virtud de la facultad que les confieren las leyes, el derecho de interpretar la constitucionalidad de éstas, lo cual equivale á ejercer una actividad legislativa (2). Aún menor es esta separación entre los muchos Estados que no conocen la división de poderes en esta forma extrema, sobre todo los Estados en que prevalece el régimen parlamentario. Tal acontece en Inglaterra, donde el Parlamento no sólo es legislador, sino que participa directamente en la administración mediante los *private bills*, donde la Cámara de los Lores es el Tribunal Supremo del reino, donde el Gabinete necesita pertenecer al Parlamento, y no en la forma, sino en los hechos, es designado por éste el primer ministro, y, por consiguiente, todo el Gabinete de un modo indirecto, donde el Lord canciller es presidente de la Cámara de los Lores y al mismo tiempo juez supremo del reino, y donde los jueces de paz, en algunas instancias, conocen de cuestiones de justicia y administración.

De todo esto se deduce la necesidad de separar las funciones en materiales y formales, esto es, distinguir las grandes direcciones de la actividad del Estado y las de determinados grupos

---

(1) Como el presidente tiene un plazo de diez días para aceptar ó rechazar un *Bill*, puede él hacer nulas muchas leyes que en cada legislatura son votadas en las últimas sesiones, simplemente con abstenerse. (Véase *Const.*, art. I, sección 2.<sup>a</sup>, y Masson, *The veto Power*, Boston, 1891, pág. 10.) Otras Constituciones americanas que han imitado á las de Norte América en el procedimiento de la legislación, como la de Méjico (art. 71, b) y la del Brasil (arts. 37, 38), ponen ciertos obstáculos para este veto absoluto del presidente.

(2) Véase Rehm, *Staatslehre*, pág. 289 y cap. XIV, III-1, de esta obra.

de órganos (1). La ingenua identificación entre actividad del órgano y función del Estado, tal como lo ha venido aceptando la doctrina del Estado desde Aristóteles hasta la actualidad, no puede dar solución á los más importantes problemas teóricos y prácticos de la doctrina de las funciones.

Las funciones materiales del Estado nacen de la relación entre la actividad del mismo y sus fines. Á causa de los fines jurídicos, tiene el Estado que dirigir su actividad á la implantación y protección del Derecho, actividad que se separa de las demás funciones que se proponen la afirmación de su poder y el favorecimiento de la cultura.

---

(1) Esta oposición fué reconocida y desarrollada por vez primera por Schmitthener, *Grundlinien des allg. oder idealen Staatsrechtes*, 1843, pág. 474 y sigs. Véase para lo que sigue Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, pág. 213 y sigs. No puedo aquí analizar más detalladamente la crítica que Haenel, *Studien*, II, pág. 246 y sigs., ha hecho de la teoría de las funciones tal como la he expuesto. Esta crítica se debe, en no poca parte, á la oposición de nuestros métodos. Quien, como Haenel, cree que detrás de la naturaleza fluyente de las instituciones políticas—que es, á mi ver, lo único cognoscible—hay algo eterno que puede ser cogido con categorías absolutas, tiene derecho á introducir en el mundo de los fenómenos, de suerte que excluya toda refutación, aquellos conceptos en forma de principios rígidos; pero ellos sólo convencerán á quien pueda prestarles la misma fuerza de credulidad que su descubridor. Es interesante ver cómo en América, donde la división de poderes es el fundamento de la Constitución, se ha reconocido ya la oposición entre funciones materiales y formales. Goodnow, *Comparative Administrative Law*, New-York y London, 1902, I, pág. 25, explica con profundidad las funciones ejecutivas del legislativo, las legislativas del ejecutivo y las ejecutivas del judicial. Por tanto, la doctrina del Derecho Político americano no hace sino desarrollar ideas que fueron conocidas de los fundadores de la Unión y de su Estado. Véase el cap. XIV, c, III, 1.

Además, el estudio de la naturaleza de las actividades del Estado, exige el conocimiento de las formas posibles en que éstas actividades se pueden manifestar. Estas formas son dos: ó bien establece el Estado reglas abstractas, que como tales no dominan de un modo inmediato la realidad, sino que necesitan de una actividad propia motivada por aquellas reglas, con la que poder realizar los hechos objetivos que á ella corresponden, ó bien obra de un modo inmediato y directo en los problemas que le competen, ya conforme á aquellas normas abstractas, ya dentro de los límites que esta norma le impone. Desde este punto de vista, aparecen dos funciones: la una, normativa; la otra, de realización de los problemas determinados y concretos, mediante actividades individualizadas y dirigidas hacia ese fin.

En virtud de la relación que tiene con sus fines la actividad del Estado, surge una división dentro de la actividad inmediata de éste referente á los problemas concretos. La protección del Derecho ejercitada mediante decisiones fundamentadas, que tienen por objeto aclarar ó fijar con un procedimiento preordenado un Derecho obscuro ó cuestionado, aparece, con relación á las demás actividades, como una función especial.

En vista de esto, tenemos, pues, tres funciones materiales del Estado: legislación, jurisdicción y administración.

La legislación establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos ó un hecho individual. La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto ó cuestionable ó las situaciones é intereses jurídicos. La administración resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, ó dentro de los límites de ésta, valiéndose de medios que ante una investigación honda aparecen como un sistema complejo (1).

(1) Véase, acerca de la naturaleza de la administración y del

Además de estas funciones normales, hay otras actividades extraordinarias del Estado que no pueden incluirse en ninguna de las tres categorías. Ocupa el primer lugar la guerra. Es verdad que se ha intentado considerar su dirección como una actividad administrativa (1); pero esto no es acertado, pues toda administración supone la autoridad incuestionable del Estado, la eficacia incuestionable de su *imperium* y el funcionamiento cierto de su orden jurídico, en tanto que la guerra, aunque limitada por el Derecho Internacional, queda fuera de todo orden jurídico. En la guerra, lo que está en cuestión es la existencia del Estado; en la administración, en cambio, se afirma su poder como un poder inquebrantable. Las propias reglas coercitivas del Derecho Internacional, extrañas á la guerra, están dirigidas de un modo inmediato contra el mismo Estado extranjero, como, por ejemplo, el bloqueo pacífico, y no pueden ser caracterizadas como actos de administración, porque la coacción administrativa sólo puede ejercerse con un subordinado. Tampoco es un acto de administración la lucha contra una insurrección que toma aspecto de guerra, porque en ella la existencia del Estado puede estar tan amenazada como en una guerra internacional (2).

Según la distinción de las funciones normales, divídense los

---

acto administrativo, la segunda parte. [Esta es la que el autor no llegó á publicar.—*N. del T.*]

(1) Véase F. v. Martens, *Völkerrecht*, II, pág. 448 y siguientes y 477.

(2) Véanse las acertadas observaciones de O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsr.*, I, pág. 11. Pero aunque Mayer quiere excluir de la administración todos los actos del orden del Derecho Internacional, no se ve una necesidad científica para una tal separación. El mismo Mayer reconoce (II, pág. 459) que existe una administración que obedece á principios de Derecho Internacional.

actos particulares del Estado, según su contenido, en leyes, actos administrativos (1) y decisiones judiciales. De éstas, las leyes y las decisiones judiciales tienen el carácter de actos de imperio; la primera ordena una regla jurídica; la segunda subsume un caso concreto bajo la norma abstracta, y decide, es decir, fija de un modo autoritario el derecho, y dice cuál es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas que se han de seguir de él.

La situación central en estas cuestiones corresponde á la administración. Ha habido grandes épocas en la historia en las que la legislación era completamente desconocida; ha sido preciso un amplio desarrollo en la cultura para que aparezca, junto al derecho consuetudinario, el derecho legislado. Aun hoy la legislación es una función intermitente. Otro tanto acontece con las decisiones judiciales. En la evolución social, pueden igualmente hallarse largos períodos de tiempo en los que en ninguna circunstancia ha necesitado el juez mostrar su actividad. Pero la administración, que contiene en sí ya al Gobierno,

(1) Este concepto no procede de ningún modo, como afirma O. Mayer, I, pág. 95, núm. 1, del Derecho Administrativo francés, sino que más bien se ha formado de una manera independiente en la ciencia alemana, pues la definición francesa del acto administrativo, como decisión de la autoridad, no es aceptada por nosotros. No hay duda alguna de que es necesario abarcar con un concepto común todas las actividades exteriores de la administración, y considerar al acto de autoridad como incluido en aquellas actividades. (Véase también G. Meyer, página 646, n. 2.) Por lo demás, la teoría francesa distingue (véase Berthelemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 2.<sup>a</sup> ed., París, 1902, págs. 22, 55 y sigs.) dos géneros de actos administrativos: *actes de puissance publique* ó *actes d'autorité* y *actes de gestion*, y este último se refiere á la administración del patrimonio público, lo que prueba que, incluso en Francia, no se han contentado con aquel sentido estrecho del acto administrativo.

necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete á ella; la actividad del juez ella la apoya, y, por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales. Aun históricamente, se muestra la administración como función fundamental, pues la legislación va unida en un principio á ella. Más tarde se la separa, y la actividad jurisdiccional, limitada en su comienzo á una acción insignificante, alcanza con el proceso de la evolución del Estado un campo de actividad cada vez más amplio. Por esto puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional (1). En esta misma posibilidad de su limitación negativa se muestra la significación que tiene para el Estado. Sólo la administración es susceptible de ser explicada por la mera oposición á las demás actividades y órdenes del Estado.

Con el desarrollo de la legislación ha cambiado la situación

(1) Véase O. Mayer, I, pág. 7, quien tiene presente, no las funciones materiales, sino las formales. Mayer separa de la administración las actividades auxiliares que quedan fuera del Derecho constitucional; por ejemplo: convocación y clausura del *Landtag*, nombramiento de los miembros de la Cámara de los señores, etc., porque, conforme á su concepción de la administración, ninguna de las actividades del Estado en condiciones de realizar sus fines pertenece á aquélla. Pero también el nombramiento de los funcionarios, que para Mayer corresponde á la administración, hace apto para sus fines al Estado. Estas actividades auxiliares pueden ser consideradas como subdivisiones especiales de la administración, pero no como coordinadas con ellas.

primitiva de la administración. La primera adquiere cada día un desarrollo mayor, y no sólo obra limitativamente, sino como dominadora de las demás funciones. Esto se muestra con claridad al considerar la realización del derecho como objeto de la actividad judicial. También queda sometida una gran parte de la administración á la actividad legislativa, á tal punto, que dentro de la vida normal en un Estado ampliamente desenvuelto, la administración vive en una relación de dependencia respecto de la legislación. El Estado normal fué definido, tanto antiguamente cuanto en los tiempos modernos, como aquel en el que domina la ley, esto es, como aquel en el cual la administración y la actividad jurisdiccional tienen por fundamento reglas de Derecho. Las modernas teorías del Estado de Derecho formuladas por Mohl, Stahl y Gneist, no han añadido ninguna nueva nota á las doctrinas de Platón y Aristóteles sobre el Estado legal.

Las funciones materiales están, pues, distribuídas entre los distintos géneros de órganos relativamente independientes unos de otros, y la dirección de una gran parte de las cuestiones que corresponden á una función determinada, caen dentro de la actividad del órgano competente, de suerte que todos los órganos hallan en el supremo el punto de partida y el punto de unión. La separación de las funciones corresponde á la separación de los órganos, y ya hemos dicho que esta separación no es ni puede ser absoluta. De aquí se sigue la oposición entre las funciones formales, que son ejercidas por los órganos legislativo, administrativo y judicial. Según su aspecto formal, divídense las manifestaciones de las actividades del Estado en actos formales de legislación, de administración y de justicia.

Hallamos una unión de todas estas funciones materiales, especialmente, en los órganos de la administración, la cual, en su sentido formal, tiene un poder reglamentario y de decisión. En

vista del primero, participa de la legislación material, y por el segundo, de las decisiones judiciales. Los órganos legislativos no sólo cumplen aquellas funciones administrativas que están unidas á la legislación en el sentido material, sino que también toman parte en ciertos actos administrativos cuya ordenación ó autorización sólo puede hacerse en forma de ley, así como en ciertos actos judiciales (tales como validez de las elecciones ó resolución sobre peticiones). Los Tribunales ordinarios ejercen en una gran medida, á fin de asegurar el derecho, funciones administrativas (por ejemplo: tutela, libros de catastro, custodia de los registros de comercio, de asociaciones, corporaciones, de autorizaciones, testamentos, etc.). Que el acto judicial y la sentencia de ningún modo son idénticos, resulta de una claridad inmediata atendiendo á la propia distinción terminológica.

Si, pues, no coincide la oposición material (objetiva) de la legislación, administración y jurisdicción, con la actividad formal (subjctiva) de los órganos legislativo, administrativo y judicial, sobre la base del conocimiento de la distinción de las funciones materiales, se sigue de aquí su progresiva distribución en los órganos correspondientes cada vez con una exigencia mayor. Desde este punto de vista es desde el que se ha deducido, en vista de un conocimiento más profundo de la naturaleza de la legislación material, la superioridad de la legislación sobre el poder reglamentario y la insuficiencia del acto del Gobierno para dispensar del cumplimiento de la ley sin una autorización de ésta. La separación entre administración y jurisdicción se acentúa más y más. La jurisdicción administrativa progresa de día en día, y aun allí donde existe un procedimiento según el cual están unidas las autoridades judiciales y administrativas en las instancias primera y media, existen indicios para organizar la separación de las distintas funciones de estas autoridades. En Inglaterra corresponde la decisión sobre la validez de las actas en las elecciones de la Cámara baja á un

tribunal judicial, y en otros Estados se ha exigido igualmente el traslado de aquellas decisiones de las Cámaras á los Tribunales (1). Por consiguiente, la significación de la división entre funciones materiales y formales ha llegado á tener un gran valor práctico, porque, en primer lugar, el conocimiento del contenido de las funciones materiales es el camino para señalar lo que corresponde á las funciones formales, esto es, á la acción de un órgano de una clase determinada. Para saber hasta donde se extiende la competencia del legislador, se necesita fijar primero qué es una ley atendiendo á su contenido. El Estado es el que señala su competencia al legislador, al que administra, al juez, y una de las ideas rectoras del Estado al atribuir la competencia, es que lo que está separado objetivamente, debe estarlo subjetivamente. Por esto no pueden identificarse jamás subjetivamente las funciones materiales y formales, porque si teóricamente puede establecerse con claridad la línea divisoria, no es esto posible en la vida. No son consideraciones de belleza arquitectónica las que determinan el orden real del Estado, sino consideraciones acerca de sus fines, las cuales traen consigo muchas veces desviaciones incluso de reglas expresamente reconocidas (2).

La teoría constitucional franco-americana ha visto en la separación de las funciones formales la garantía más firme del ejercicio legal del poder del Estado, y, por tanto, la seguridad de la libertad política de los ciudadanos. Los poderes inde-

(1) Jellinek, *Ein Verfassungsgerichtshof für Oesterreich*, 1885, pág. 10 y sigs. Véase Seydel, *Abhandlungen*, pág. 198 y siguientes; Walz, *Ueber die Prüfung der parlam. Wahlen zunächst nach badischem Recht*, impreso separadamente, 1902, pág. 115 y siguientes.

(2) Véanse observaciones más detalladas en *Gesetz und Verordnung*, pág. 223 y sigs.

pendientes forman entre sí, al propio tiempo, una red que enlaza unos con otros, influyéndose mutuamente como reguladores. La formación normal de las funciones formales debe, por tanto, llevar en sí un sistema de *checks and balances*, que se propone impedir á los poderes particulares rebasar su esfera legal. Esta fórmula abstracta, al igual de otras muchas, sólo tiene valor dentro de ciertos límites. Vale, sobre todo, cuando se trata de separar la justicia y la administración; pero si se otorga, como sucede, por ejemplo, en América, un derecho ilimitado al juez, para comprobar si la ley concuerda materialmente con la Constitución, lo que allí no es sino una consecuencia del principio de la «división de poderes», entonces la experiencia enseña que la actividad legislativa, en muchos puntos importantes, puede reducirse á la inacción (1). En los conflictos hondos entre la administración y el poder legislativo, podría el Estado, en muchas ocasiones, encontrarse detenido en su actividad; y estos casos no pueden ser resueltos mediante la construcción de un poder legal para los conflictos de Estado, sino por la elevación de uno de los órganos en lucha con el Estado, de suerte que asuma el carácter de unificador, y al atribuirse la plenitud del poder, decida la lucha. Ante la realidad política que se muestra en tales conflictos, quedan en suspenso todas las teorías relativas á la igualdad de los poderes.

Esta doctrina del equilibrio no ha advenido aún al derecho

(1) Muchas leyes de política social han sido consideradas en los Estados miembros de la Unión americana por los jueces contrarias al *Bill of Rights*, y, por consiguiente, han sido rechazadas como inconstitucionales. Véase Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, pág. 26, N. 44; Freund, *Police Power*, §§ 310 y sigs., 735. El Tribunal Supremo de la Unión ha declarado hace poco que toda limitación legal de la jornada de trabajo es nula.

en los Estados europeos actuales, ni aun con la limitación que implica el reconocimiento de las funciones formales. Es verdad que por obra de la teoría constitucional han penetrado en la organización del Estado algunos de estos obstáculos y balances; por ejemplo, derecho á la disolución de las Cámaras efectivas por el jefe del Estado, etc. Las relaciones opuestas de los órganos inmediatos, se forman, en general, mediante el conjunto de las relaciones políticas y sociales, las cuales repugnan toda reducción á fórmula.

2. La observación de la actividad del Estado ha sido causa de que se lleven á cabo en las nuevas doctrinas del Estado otras distinciones materiales importantes, que no habían sido advertidas en el transcurso de las teorías constitucionales, habiendo dado lugar, por ello, á una concepción completamente falsa de la vida real del Estado.

En todo Estado se puede hallar una oposición en el ejercicio de todas sus funciones, á saber: la oposición entre la actividad libre y la actividad reglada. La primera se determina por el interés común, pero no mediante una regla especial jurídica. La segunda se propone la satisfacción de un deber de derecho. La actividad libre es por su importancia la primera, primera también lógicamente, y constituye el fundamento de todas las demás actividades. Por ella afirma el Estado su propia existencia, pues la fundación de éste no significa jamás la ejecución de principios de Derecho. Por ella obtiene el Estado dirección y objetivo en su movimiento histórico; toda transformación y progreso en su vida, parte de ella; un Estado cuya actividad fuera totalmente reglada, es una concepción irrealizable.

Esta actividad libre se encuentra en todas las funciones materiales del Estado que han aparecido separadamente en la historia. Ninguna es posible sin ella; su más amplio campo de acción aparece en la actividad legislativa, la cual, conforme á su naturaleza, debe gozar de la más amplia libertad. No menor

es su importancia en la administración, donde este elemento recibe el nombre de Gobierno (*Regierung*). Un Estado con un Gobierno que obrara sólo según leyes, no sería posible políticamente. Sobre la dirección de la actividad que da al Estado el Gobierno, jamás puede decidir una regla de derecho.

Esto se muestra singularmente en la política exterior, la cual goza casi de la misma libertad que la actividad legislativa, pues tanto las normas del Derecho Internacional cuanto las del Político, le dejan, y no pueden menos de hacerlo, la más amplia libertad; pero incluso en el interior, la dirección de la actividad del Gobierno necesariamente está sustraída á reglas políticas. Si hay algo que por su naturaleza no sea susceptible de normas, es la iniciativa que en su parte más importante corresponde á todo Gobierno. Además, hay un gran círculo de actividades de gobierno, de amplitud distinta en cada Estado particular, relativo á las relaciones del Gobierno con el Parlamento, como lo son, por ejemplo, el nombramiento de los ministros y de los funcionarios, el mando supremo y el de la fuerza armada, el derecho de indulto y el de conceder los honores políticos. La teoría inglesa había recurrido, para esto, á la categoría de la prerrogativa, la cual había hecho nacer del Derecho Positivo inglés, lo que Locke, con su sentido lógico más exacto de la naturaleza del poder ejecutivo, había hecho que figurase junto á éste como un poder independiente. Bajo el influjo de la teoría francesa de la división de los poderes, se consideró todo este orden de los poderes independientes como correspondiente al poder ejecutivo, pues esta doctrina apenas si paraba mientes en las diferencias internas de las funciones del Estado. La doctrina de Rousseau había sustraído de la actividad del poder ejecutivo toda actividad propia, y expresamente lo dejaba limitado á la ejecución de lo que la ley determinaba. No obstante esta teoría, la práctica francesa se vió impelida á distinguir entre *gouvernement* y *administration*, y es de advertir que casi todas las Constitucio-