

POLITICA Y ADMINISTRACION: FUNCIONES PRIMARIAS DEL ESTADO

FRANK GOODNOW

La mayoría de los escritores que tratan sobre temas gubernamentales tienden a confinar su estudio a los hechos más notables, lo cual se manifiesta como el resultado aislado de considerar únicamente la organización formal del gobierno. De ahí que la mayoría de los autores en materia de gobierno norteamericano comienzan y concluyen sus trabajos con la Constitución. Es cierto que algunos se esfuerzan por tratar la Constitución tanto en un contexto histórico como en su forma actual, pero pocos han hecho el intento de trascender la organización formal del gobierno y examinar la vida política real del pueblo. Sin duda, la causa de este método de tratamiento en nuestras instituciones políticas se encontrará en el hecho de que la mayoría de los autores que dejaron su huella impresa en la ciencia política estadounidense eran juristas, y por este motivo no estaban acostumbrados a ver más allá

de las disposiciones del derecho positivo.

Sin embargo, éste es el método de tratamiento que tiene mayores posibilidades de conducir al estudioso hacia conclusiones erróneas, cuando empieza a formar sus criterios en lo referente a la vida política real de una nación, dado que el carácter de un sistema de gobierno se precisa tanto por instituciones no jurídicas como por jurídicas. En efecto, a menudo se da el caso de que las instituciones no jurídicas ejercen mayor influencia para dar su carácter a un sistema político, que la mera forma jurídica en la cual se encuentra enmarcado. Por consiguiente, Roma se convirtió en un imperio, conservando durante largo tiempo las formas de una república. Así, también, el derecho público de Inglaterra, considera una Corona, un Consejo privado y un Parlamento; pero cualquiera que conozca algo acerca del gobierno inglés, sabe que ninguna de estas institucio-

nes representa para la vida política real del pueblo inglés lo que es el gabinete: un cuerpo totalmente desconocido por el derecho inglés.

Burgess, en un comentario acerca de la distinción que existe entre la soberanía y el gobierno, la cual se ha esforzado mucho en aclarar, afirma: "El cambio de una forma antigua a una nueva, cuando se efectúa de manera gradual e implícita, por así decirlo, no delimita los antiguos y nuevos sistemas en una forma clara y exacta. Naturalmente, el antiguo Estado (soberano) no percibe el cambio en absoluto, o por lo menos tiene que pasar mucho tiempo para que esto suceda y no sin antes padecer innumerables experiencias amargas. Todavía se expresa en el lenguaje de la soberanía; aún presume de la púrpura regia, ignorante de que la prenda ahora es prestada. Por otra parte, la nueva soberanía llega lentamente a su organización".¹ Lo que aquí se afirma en forma tan forzada acerca de la soberanía puede decirse aún con mayor verdad sobre el gobierno, y en particular de un gobierno fundamentado en una constitución escrita. En el momento en que se adopta dicho instrumento, las fuerzas políticas empiezan de inmediato a interpretarlo y enmendarlo, hasta que el sistema político real, casi sin el conocimiento del pueblo, se convierte en un sistema muy diferente al que se encuentra plasmado en la propia Constitución. En el conocerá los cambios que de hecho se realiza-

ron en el sistema y que probablemente se incorporarán en la constitución formal. Sin embargo, el sistema real de gobierno puede modificarse mucho antes de transformar el gobierno formal.

El mejor ejemplo de este hecho puede encontrarse en el método utilizado en Estados Unidos para elegir al presidente. A pesar de lo previsto en la Constitución, el pueblo que reside en los estados es el que lo elige formalmente de manera indirecta, en otras palabras, mediante los electores presidenciales que son elegidos por el pueblo; muy pocos de los que votan por un elector presidencial piensan en su carácter. Cada uno de ellos piensa en los candidatos presidenciales postulados por los partidos políticos. De esta manera, el sistema de partidos ha venido a suplir —nosotros podríamos decir, verdaderamente, enmendar— la Constitución y sin discusión el método de elección del presidente podría dar una idea del método actual de elección, el cual no trata de la actitud de los partidos políticos hacia esta cuestión.

En cualquier discusión teórica acerca del sistema de gobierno, existen mayores probabilidades de que se dé un lugar a las instituciones extralegales cuando un sistema de gobierno no se encuentra fundamentado en una constitución escrita. Puesto que la propia constitución en un país es en gran medida cuestión de costumbre, ésta, por ende, debe examinarse con objeto de elaborar las disposiciones constitucionales. No es posible que un investigador pase por alto totalmente la trascendencia de las instituciones no jurídicas,

¹ Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Vol. I, p. 69.

dado que sin ellas, no tendría dónde basar sus conclusiones. Es por este motivo que el tratamiento moderno del sistema de gobierno inglés sea quizá más satisfactorio que el norteamericano. Esto quiere decir que, por lo general, se da una explicación más exacta y precisa del funcionamiento y la operación de las fuerzas políticas. Es significativo que la mejor descripción del sistema político real formulada en Estados Unidos la proporcione el señor Bryce, un inglés acostumbrado en su país a indagar en el derecho positivo para encontrar su sistema político y, aplicando a los sistemas norteamericanos los métodos a los que está acostumbrado, nos ha dado una descripción admirable de las instituciones políticas estadounidenses.

No sólo el estudio de materias gubernamentales deja de hacer incapié en las instituciones no jurídicas, sino que también es muy posible que se limite a cuestiones constitucionales, quizá dejando de tomar en cuenta el sistema administrativo en su totalidad. Sin embargo, dicho sistema es influyente por dar su tono al sistema gubernamental general, tal como lo concibe la forma de gobierno dispuesta en la constitución.

Gneist fue el primer estudioso que se interesó y recalcó la importancia de las instituciones administrativas; estaba convencido de que el sistema de gobierno parlamentario, originado en Inglaterra y de ahí transplantado al Continente, no logró lo que se había conseguido en Inglaterra, y se preocupó por hacer un estudio exhaustivo de las instituciones británicas, no sólo de lo que se conoce como la cons-

titución inglesa, sino de todo el sistema de gobierno y, en particular, su sistema administrativo. Gneist concluyó, a partir de su investigación, que el gobierno parlamentario inglés no podía entenderse como un gobierno separado del sistema administrativo y que el motivo por el cual el gobierno parlamentario había fracasado en el Continente, era que se había edificado una superestructura inglesa sobre cimientos continentales. Eso fue lo que sucedió, conforme a la opinión de Gneist, ya que autores franceses, como Montesquieu, De Lolme y Benjamin Constant, fueron quienes explicaron el sistema inglés a la Europa continental. Ellos sólo conocían las relaciones entre la Corona Inglesa y el parlamento, y no sabían nada acerca del sistema administrativo en el cual se encontraba basado el sistema parlamentario inglés.² Gneist dedicó el resto de su vida a preconizar cambios tales en el sistema administrativo alemán, que llegaron a establecer los cimientos adecuados sobre los cuales pudo erigirse un sistema de gobierno parlamentario similar ideado en Inglaterra.

Si se tiene en mente que las instituciones políticas de un pueblo pueden estar fundadas fuera o dentro de la ley, y que la Constitución no puede entenderse sin un conocimiento del sistema administrativo, se cree que las instituciones políticas de los diferentes pueblos mostrarán mayores *semejanzas* que las que se pensaba que existieran si la consideración se confinara a las disposiciones formales del derecho constitucional.

2 Cf. Gneist, *English Constitutional History*, Preface.

La vida política del hombre está condicionada en gran parte por su naturaleza humana, al hecho de que es hombre. Por supuesto, su grado de inteligencia, sus ideas de lo bueno y lo malo en los diferentes períodos de su desarrollo, no son de ninguna manera los mismos, y la forma de gobierno adoptada en una etapa de su desarrollo puede producir un efecto importante en su condición posterior. Sin embargo, existe la creencia de que las instituciones políticas reales de los diferentes pueblos que se encuentran en la misma etapa de inteligencia y moralidad mostrarán una enorme semejanza, aunque las formas externas de gobierno sean muy distintas. Como ya se ha externado, esta semejanza se debe al hecho de que, después de todo, el hombre es hombre en todas partes y en todas las épocas, y a que las organizaciones políticas tienen, por tanto y en última instancia, los mismos fines, y deben adoptar en forma general los mismos métodos para lograr su satisfacción. En ocasiones puede suceder que estas organizaciones políticas se reflejen adecuadamente en la organización formal de gobierno. En otras —en realidad, con mayor frecuencia— no lo harán; por lo tanto, hay que considerar toda la vida política.

Es factible concebir el Estado como una abstracción, debido a esta semejanza entre los sistemas políticos reales de los diferentes Estados. De la misma manera en que seríamos incapaces de concebir un caballo en abstracto si los caballos concretos no se parecieran, tampoco podríamos pensar en el Estado separado de los ejemplos concretos de los Estados que conocemos, entre los cuales no existen grandes

similitudes como Estados concretos. Esta concepción abstracta del Estado no es sólo posible, sino que de hecho parecería haber sido tomada por casi todos los estudiosos de la teoría política. Esta idea es, además el concepto de una cosa dotada de vida y capaz de actuar. El Estado considerado en abstracto se compara en general con un microorganismo. En materia de política, muchos autores contemplaron esta analogía entre el Estado y un microorganismo. Hobbes, en su *Levitán*, parecería haber presagiado la idea hoy comúnmente aceptada. Incluso, algunos autores llegan a argumentar que no existía una analogía entre el Estado y un microorganismo, sino que el Estado es el hecho un microorganismo.³ Sin embargo, si otros piensan que es peligroso subrayar la analogía biológica, siguen hablando de una mente y de una voluntad social, como si la acción de las organizaciones políticas fuese el resultado del ejercicio de la voluntad real de una persona capaz de ordenar. Por ende, Giddings externa:⁴ “El resultado primario de la asociación es la evolución de la mente individual. El resultado secundario es la evolución de la mente social”; de nueva cuenta afirma:⁵ “la sociología es la ciencia que trata de los fenómenos mentales en sus mayores complicaciones y reacciones, y de la evolución constructiva de los medios sociales al través de los cuales se tornan recíprocas las adaptaciones de la vida y su entorno”.

3 Ver Posada, *Tratado de Derecho Administrativo*.

4 *Principles of Sociology*, p. 132.

5 *Ibid.*, p. 26.

Independientemente de la verdad o del error que exista en esta concepción del Estado, sigue siendo válido que las funciones políticas se agrupan naturalmente bajo dos encabezados, los cuales se aplican por igual a las operaciones mentales y a las acciones de personalidades conscientes de sí mismas. En otras palabras, la acción del Estado como entidad política consiste, ya sea en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad del Estado, o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad. La voluntad del Estado o soberanía debe estar conformada y formulada antes de que la acción política pueda ser realizada. La voluntad del Estado o soberanía debe ser ejecutada, después que ella ha sido formulada, si esa voluntad es el resultado de la acción gubernamental. Todas las acciones del Estado de sus órganos, aunque son acometidas con este propósito, una y otra facilitan la expresión de esa voluntad o ayudan a su ejecución. Esto parecería ser el caso, independiente del carácter formal del sistema de gobierno.

En un sistema puramente monárquico, las operaciones imprescindibles para la manifestación de la voluntad del Estado son, naturalmente, mucho menos complejas que en un gobierno popular o democrático. Sin embargo, en esencia, son de la misma naturaleza en ambos casos. Lo mismo puede afirmarse, y aún en mayor medida, de la ejecución de la voluntad del Estado. La forma de gobierno ejerce poca influencia en estas condiciones, salvo que cuanto menos popular sea el gobierno, menos será la función de ejecutar la voluntad del Estado como diferente de la función de

manifestar dicha voluntad. Lo anterior se deriva de la tendencia de todos los gobiernos monárquicos a concentrar los poderes gubernamentales en las manos de una sola autoridad. Al mismo tiempo, la necesidad de la división del trabajo, incluso en gobiernos monárquicos, hace precisa una distinción entre estas dos funciones.

Más aún, las causas psicológicas hacen que se requiera la distinción entre estas dos funciones. En el caso de una persona, que naturalmente formula y ejecuta su propia voluntad, será preciso que se formule esta voluntad antes de ejecutarla. En el caso de la acción política, es indispensable no sólo que se formule o manifieste la voluntad del soberano antes de que pueda ejecutarse, sino también que la ejecución de dicha voluntad sea confiada en gran medida a un órgano diferente de aquel que la expresa. La gran complejidad de las condiciones políticas hace que resulte prácticamente imposible que el mismo órgano gubernamental se encargue, en igual grado, del desempeño de ambas funciones.

De aquí el hecho de que no sólo puedan distinguirse estas dos funciones en cualquier tipo de gobierno, sino que cada gobierno establece órganos más o menos diferenciados. Cada uno de ellos, si bien no se encuentran confinados exclusivamente al desempeño de alguna de estas funciones, está caracterizado por el hecho de que su acción consiste en gran parte o, sobre todo, en realizar uno u otra. Esta es la solución al problema de gobierno adoptado en términos generales por la raza humana. Más aún, existe como solución inevitable, tanto por

la necesidad psicológica, como por razones de conveniencia económica.

La famosa teoría de la separación de poderes de Montesquieu se basa en esta distinción fundamental de funciones gubernamentales. En su obra *Esprit des Lois* (Libro XI, Cap. VI), hace una distinción entre los tres poderes del gobierno, a los que llama, respectivamente, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Esta diferenciación de tres, en lugar de dos funciones gubernamentales, tal vez se debió al hecho de que la teoría de Montesquieu se derivó en gran medida del análisis de las instituciones inglesas. Inglaterra era prácticamente el único país del mundo civilizado que, en la época en que lo escribió, hacía una clara distinción en su organización gubernamental entre las autoridades ejecutivas y judiciales. Esto se hizo, como se recordará, por el Acta de Asentamientos aprobada en 1701, que prevenía que la Corona destituyera a los jueces sin la acción concurrente del Parlamento. Fue natural que Montesquieu encontrara, en la autonomía del poder judicial, el reconocimiento de éste como algo separado e independiente del poder ejecutivo.

Sin embargo, si Montesquieu hubiese hecho una investigación más profunda, habría observado que la existencia de un tercera función del gobierno, es decir, la función judicial, no podía proponerse por el mero hecho de la autonomía de los jueces. El estudio de las facultades de los jueces de los tribunales superiores y, en particular, de las de los jueces de paz, hubiera demostrado en forma concluyente que las ideas políticas inglesas no podían

conciliarse con la existencia de tres poderes de gobierno. Es cierto que el Parlamento elaboró la ley, pero asimismo lo hicieron los tribunales con su facultad de dictaminar en casos concretos. Las leyes también fueron puestas en vigor por autoridades que al mismo tiempo administraban justicia.

La teoría de Montesquieu en cuanto a la existencia de tres poderes de gobierno, no es, en última instancia, aceptada por la filosofía política moderna de su propio país. Uno de los grandes autores del derecho administrativo francés, M. Ducrocq, dice: "La mente puede concebir sólo dos poderes; el que elabora la ley y el que la ejecuta. Por tanto, no queda lugar alguno para un tercer poder junto a los dos primeros".⁶

Sin embargo, la teoría de Montesquieu no sólo indicaba el reconocimiento de poderes separados de las funciones de gobierno, sino también la existencia de autoridades gubernamentales independientes, ya que a cada una de ellas se le confiaba uno de los poderes de gobierno. Esta parte *de la teoría* tuvo una gran influencia en las organizaciones gubernamentales que se establecieron con posterioridad a la fecha en que Montesquieu escribió su *Esprit des Lois*.

Así pues, su teoría se llevó mucho más lejos de lo que el autor hubiera considerado

⁶ Parece ser que el propio Montesquieu estaría a favor de esta idea cuando, como lo señala M. Ducrocq, habla del poder ejecutivo como "la puissance *exécutrice* des choses qui dépendent du droit des gens", y del poder judicial como "la puissance *exécutrice* des choses qui dépendent du droit civil." Ducrocq, *Tratado del Derecho Administrativo*, 6a. Edición, 1881, Vol. I., p. 29.

adecuado, y se comprobó que llevada a su forma extrema sería imposible su aplicación específica a cualquier organización política. La experiencia norteamericana es terminante en este aspecto.⁷

Durante la época en que se enmarcaron nuestras primeras constituciones, incluyendo la Constitución Nacional, este principio de separación de poderes, con su corolario, la separación de autoridades, se aceptó totalmente en este país. Por lo tanto, con su corolario, fue la base de estos instrumentos. El juez Miller, de la Suprema Corte de los Estados Unidos, afirmó:⁸ "Se tiene la creencia de que uno de los méritos primordiales del sistema norteamericano de derecho constitucional escrito, es que todos los poderes conferidos a los gobiernos, ya sean estatales o nacionales, se dividan en tres grandes órganos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones de cada uno de estos tres poderes de gobierno serán conferidas a un organismo independiente de servidores públicos; y que la perfección del sistema requiere que se definan en forma amplia y clara las líneas que separan y dividen estos órganos. Asimismo, con el fin de lograr un funcionamiento exitoso del sistema, es necesario que las personas a las cuales se les confiere el poder en cualquiera de estos órganos, no se les permita inmiscuirse en las facultades confiadas a los demás, sino que cada uno, mediante la ley de su creación, se limite al ejercicio de los

poderes que corresponden a su propio órgano y no a ningún otro".

Sin embargo, este principio de separación de poderes y autoridades no resultó practicable como principio jurídico. Los tribunales han hecho muchas excepciones al mismo, encaminadas al reconocimiento de lo que uno de ellos denomina una autoridad "común debido al área circundante que rodea los dominios de cada uno", y en esta área, la autoridad deberá tolerar a los demás.⁹ El principio de la separación de autoridades, independientemente de las disposiciones constitucionales, las decisiones judiciales y los dictámenes en cuanto al tema general, sólo existe en forma atenuada en nuestro derecho constitucional.

Por lo tanto, las frecuentes excepciones hechas a la teoría de la separación no se deben meramente a las decisiones de los tribunales, sino que derivan también de las propias constituciones. Esto se manifiesta en las constituciones norteamericanas y europeas. No se ha establecido ninguna organización política basada en la teoría general de la diferenciación de funciones gubernamentales, que asigne la función de expresar la voluntad del Estado exclusivamente a alguno de los órganos para el cual elabora la disposición.

Así, el órgano de gobierno cuya función principal es la ejecución de la voluntad del Estado, está con frecuencia, en verdad generalmente, involucrado con la expresión de esa voluntad de sus detalles. Sin embargo, en su

7 *Ver People v. Simon*, 176 111. 165; 68 Am. State Rep. 175.

8 *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168.

9 *Brown v. Turner*, 70 N.C. 93, 102.

expresión, estos detalles deben adecuarse a los principios generales establecidos por el órgano cuya principal responsabilidad es la expresión. En otras palabras, la llamada autoridad ejecutiva tiene, en la mayor parte de los casos, una considerable capacidad de ordenanza o poder legislativo.

Por otra parte, el órgano cuya responsabilidad principal es expresar la voluntad del Estado, por ejemplo, la legislatura, por lo general cuenta con el poder de control, de una manera o de otra sobre la ejecución de la voluntad del Estado por el órgano en cuya ejecución está principalmente implicado. Es decir, si bien las dos funciones primarias de gobierno son susceptibles de diferenciación, los órganos de gobierno a los cuales se confía el desempeño de dichas funciones no pueden definirse claramente.

Es imposible asignar cada una de estas funciones a una autoridad separada, no tanto porque el ejercicio del poder gubernamental no puede ser claramente distribuido, sino porque, como los sistemas políticos las realizan, estas dos funciones primarias del gobierno tienden a dividirse en funciones menores y secundarias. El cumplimiento de cada una de estas funciones menores se confía a órganos gubernamentales que son, en cierta medida, separados e independientes. Cada uno de estos órganos tienen su propio nombre y lugar dentro del sistema gubernamental.

De este modo, la voluntad del Estado, por ejemplo, puede expresarse mediante distintos órganos del Estado, en lo referente a diversos asuntos. Este es un rasgo característico del

sistema político norteamericano, en el cual la autoridad que formula la constitución, es decir, el pueblo, manifiesta la voluntad del Estado en lo que respecta a la forma de organización gubernamental y a los derechos fundamentales del individuo, si bien la legislatura, otro órgano de gobierno, expresa la voluntad del Estado en la mayor parte de los casos en donde no lo ha expresado la constitución. De nuevo, como resultado, ya sea de las disposiciones de la constitución o de la delegación de las facultades por el legislativo, el jefe del ejecutivo o las autoridades subordinadas del mismo pueden, mediante la expedición de estatutos, expresar la voluntad del Estado en sus detalles donde no es conveniente que actúe el legislativo.

Lo mismo puede decirse de la ejecución de la voluntad del Estado. Si realizamos un análisis de la organización de un gobierno concreto, encontraremos que existen tres clases de autoridades que participan en la ejecución de la voluntad del Estado. Estas son, en primer lugar, las autoridades que aplican la ley en casos concretos donde surgen controversias debido a que los particulares o las autoridades públicas no observan los derechos de los demás. A dichas autoridades se les conoce como *autoridades judiciales*. En segundo lugar, existen las autoridades que se encargan de la vigilancia general de la ejecución de la voluntad del Estado, y se refiere a ellas comúnmente como *autoridades ejecutivas*. Hay, finalmente, las autoridades que prestan atención a las actividades científicas, técnicas y, por así decirlo, las actividades comerciales del gobier-

no, y en todos los países donde éstas han destacado se conocen como las *autoridades administrativas*.

A medida que el gobierno se torna más complejo, estas tres autoridades que participan en la ejecución de la voluntad del Estado, tienden a diferenciarse más y más. Las primeras que manifiestan esta diferenciación son las judiciales. No sólo son las que se diferencian primero en cuanto a tiempo, sino que son las que lo hacen con mayor claridad. En efecto, es tan claro en algunos casos, que lleva a muchos estudiosos, como ya se ha señalado, a demarcar la actividad de las autoridades judiciales como un poder o función del gobierno por separado.

Se piensa que se ha dicho suficiente con objeto de demostrar que existen dos funciones distintivas del gobierno y que su diferenciación resulta en una distinción, aunque menos completa, de los órganos previstos por el sistema formal de gobierno. Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como *Política* y *Administración*. Política se relaciona con las políticas o expresiones de la voluntad del Estado y Administración se relaciona con la ejecución de esas políticas.

Por supuesto, es patente que el significado que se da aquí a la palabra "política" no es el mismo que muchos autores en materia de política atribuyen a esta palabra. Al mismo tiempo, se sustenta que el sentido en el que se utiliza aquí el término política, es el mismo utilizado por la mayoría de las personas en asuntos ordinarios. Por tanto, el *Century Dic-*

tionary define así la "política": "en el sentido más estrecho y usual es el acto o la vocación de guiar o influir en la política de un gobierno, valiéndose de la organización de un partido entre sus ciudadanos; por tanto, incluye no sólo la ética de gobierno, sino más en especial y, a menudo con exclusión de los principios éticos, el arte de influir en la opinión pública atrayendo y dirigiendo a los electores, así como obteniendo y distribuyendo el padrinazgo político, y, en lo que se refiere a conseguir puestos, dependerá de las opiniones o servicios políticos de los individuos".

Es probable que la explicación de la palabra "administración" no resulte tan necesaria, dado que en el lenguaje científico, aún no adquiere un significado tan arraigado, como el del término "política". Block, en su *Dictionnaire de l'administration Française*, define "administración" como: "L'ensemble des services publics destinés à concourir à l'exécution de la pensée du gouvernement et à l'application des lois d'intérêt general". El *Century Dictionary* la define como: "El deber o deberes del administrador; específicamente, las funciones ejecutivas del gobierno que consisten en el ejercicio de todos los poderes y deberes del gobierno, tanto general como local, que no son legislativas ni judiciales".

Como se observará, estas definiciones subrayan el hecho de que la *política* se refiere a guiar o influir en las políticas gubernamentales, mientras que la *administración* trata de la ejecución de dichas políticas. Estas son las dos funciones entre las cuales tratamos de establecer una diferencia, y para las que se escogie-

ron las palabras "política" y "administración".

Desafortunadamente, el uso de la palabra "administración" en este contexto puede ser en cierta medida confuso, puesto que cuando dicho término se acompaña del artículo definido se utiliza también para indicar una serie de autoridades gubernamentales. Por lo general, "la administración" significa las autoridades ejecutivas o administrativas más importantes. De ahí que "administración", cuando se utiliza para indicar una función, tiene la posibilidad de promover la idea de que esta función de gobierno se encuentra sólo en el trabajo de lo que se conoce comúnmente como las autoridades ejecutivas a administrativas. Se considera que estas, a su vez, están limitadas al desempeño de la función de la administración. Sin embargo, casi nunca se da el caso en algún sistema político y no ocurre, en particular, en el sistema de gobierno norteamericano. La legislatura norteamericana con mucha frecuencia cumple con la función de administración a través de sus poderes de aprobación de leyes especiales. El ejecutivo estadounidense ejerce una trascendente influencia en el desempeño de la función política, mediante el ejercicio del poder del veto.

Más aún, en los tribunales de Estados Unidos las palabras "administración" y "administrativo", como indicativos de la función de gobierno, se utilizan por lo general en forma muy vaga. En la época en que se formó nuestro sistema de gobierno, se hizo el intento, como ya antes se señaló, de incorporarla en el principio de la separación de poderes. Lo que ha sido la teoría un tanto nebulosa de la

ciencia política, se convirtió, por ende, en una rigurosa doctrina legal. Lo que había sido una teoría política, hasta cierto punto atractiva dentro de su forma nebulosa, se convirtió de inmediato en reglamentos legales inoperantes e inaplicables.

Con objeto de evitar la inconveniencia que resulta del intento realizado para aplicarlo de manera lógica a nuestro sistema de gobierno, los jueces de los Estados Unidos se acostumbraron a llamar "administrativa" a cualquier facultad que, a su juicio, no fuese exclusiva y plenamente legislativa, ejecutiva o judicial, y permitir que dicha facultad fuera ejercida por cualquier autoridad.¹⁰

Si bien esta costumbre por parte de los jueces hace que la selección de la palabra "administración" sea un tanto desafortunada, al mismo tiempo es indicativa del hecho, al cual se ha prestado atención más de una vez, en el sentido de que aún cuando exista una clara diferenciación entre las dos funciones del gobierno, es imposible la asignación de dichas funciones para separar a las autoridades.

Para concluir, la diferente posición asignada en distintos estados al órgano que se encargan los mayores esfuerzos para ejecutar la voluntad del Estado, ha resultado en conceptos muy diferentes en los distintos estados, de lo que por lo general se denomina administración. Esta se concibió como la función de ejecución,

10 Bondy, "Superation of Governmental Powers" *Columbia College Series in History, Economics and Public Law*, Vol. V., p. 202 et seq.

es decir, la autoridad ejecutiva. Sin embargo, en fechas recientes, los autores en materia de administración observaron que, a partir del punto de vista de la especulación teórica y la conveniencia práctica, la administración no debe considerarse sólo como una función de la autoridad ejecutiva, es decir, la autoridad en el gobierno que conforme al derecho positivo es la autoridad ejecutiva. Por lo contrario, se advierte que la *administración* consiste en la función de ejecutar la voluntad del Estado. En algunos aspectos puede ser mayor y en

otros menor en extensión, comparada a la función de la autoridad ejecutiva, tal como lo precisa el derecho positivo.

Por ende, existen en los sistemas gubernamentales dos funciones primarias o básicas de gobierno, o sea, la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de dicha voluntad. También existen en todos los estados, órganos independientes, cada uno de los cuales se ocupa principalmente del cumplimiento de una de estas funciones. Estas funciones son, respectivamente, *Política* y *Administración*.