Del despotismo en la teoría de la administración pública

León Cortiñas Peláez*

En este ensayo se busca identificar el problema relativo al ejercicio y realización del poder y el Estado en el postmodernismo, acudiendo para ello, no tan sólo a la Ciencia Política y el Derecho Administrativo, sino a fundamentos de la Teoría del Estado y de la Antropología Política, se trata de la revisión crítica de algunos postulados esenciales de la escuela alemana del derecho en la que están presentes los problemas que imbrica el fenómeno del *neo fascismo*, aspecto del cual se establecen sus concomitantes proyecciones en el actual modelo neoliberal.

The aim of this essay is to identify the problem of exercising and realizing power and the State in the postmodern age, considering not only Political Science and Administrative Law, but also some foundations of the Theory of the State and Political Anthropology. It is a critical revision of some essential postulates of the German school of Law, where the issues implied in the neo fascism phenomenon are present, and the concurring projections in the current neoliberal model are established.

Sumario: -I- 1. Actualidad jurídico-política del autoritarismo alemán, ante la "silenciosa dictadura monetaria globalizada". -II- 2. Una sospechosa aceptación. -III- 3. Trascendencia del Estado y depuración de la responsabilidad ciudadana. 4. Constitución y administración: penetración de la glosa exegética autoritaria, en constitucionalistas de los noventa. -IV- 5. Hacia la neutralización axiológica del estado: la pretendida contradicción entre Estado de Derecho y Estado Social. 6. Restauración del militarismo y posiciones económicas dominantes. -V- 7. Del vaciamiento constitucional: incoherencia de una primacía desvirtuada. 8. Inseguridad constitucional y ausencia

* Miembro del Comité Editorial de la revista Alegatos, UAM A. Investigador honorario de la **Alexander von Humboldt Stiftung** (Bonn/Tübingen, Alemania).

ciudadana. -VI- 9. El enmascaramiento tecnicista. 10. La cosificación de la persona humana: los sujetos devienen objetos del ordenamiento jurídico. 11. Decisionismo constitucional y arbitrariedad administrativa. -VII- 12. Jurisprudencia liberticida y hundimiento de la República. 13. Borramiento de la doctrina liberal-democrática: del auge de los hitlerianos. 14. Publicistas medrosos y ciencia político-administrativa. -VIII- 15. La exégesis acomplejada: el silenciamiento de la historia. -IX- 16. Elusión de la cogestión, de la participación y del autogobierno. 17. La igualdad descontextuada, la colegialidad desvirtuada. -X- 18. El derecho como estructura normativa social. 19. Del miedo ante el futuro, de la nostalgia étnico-imperial del pasado. -XI- 20. De la biblio y hemerografía.

—I—

1. Actualidad jurídico-política del autoritarismo alemán ante la "silenciosa dictadura monetaria globalizada"

En la fase autoritaria española de los años cincuenta, el Instituto de Estudios Políticos de Madrid publicó una versión castellana de un clásico del pensamiento nacional-socialista, en materia de Derecho administrativo, el profesor Ernst Forsthoff. Después, ante la imposibilidad para Forsthoff de encontrar una editorial francesa, fue en Bélgica[1] donde el autor de *Der totale Staat* (1933) [El estado total][2] inició una proyección fuera de su cuna totalitaria en lo ideológico, cuando ya su *Tratado*, concebido en los años cuarenta, se encontraba envejecido en su información y notoriamente superado en la República de Alemania por las obras generales de derecho administrativo encabezadas por el profesor Hans-Julius Wolff[3] desde los años cincuenta, conjuntamente desde 1967 con el maestro Otto Bachof[4] (obra culminada, *Verwaltungsrecht I*, *II* y *III*, de 1974 a 1978 y continuada, por muerte de Wolff en 1976 y jubilación de Bachof, desde 1987 por Rolf Stober[5]).

Esta última corriente, la democrática, intenta superar, no solo en Alemania (*Cf.* fundamentalmente Heiko Faber[6], Dieter Scheuing[7] y Ekkehart Stein[8]) sino también

---

1 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand* (trad. al francés Michel Fromont), Bruselas, Bruylant, 1969.

2 Ernst Forsthoff, *Der totale Staat* [El Estado total], Hamburgo, Hanseatische Verlaganstalt, 1933.

3 Hans Julius Wolff, *Verwaltungsrecht* [Derecho administrativo] I y II, Munich, Beck, 1956; utilizamos aquí el t. I, 5.ª ed., 1963 y el t. II, 1ª ed., 1962.

4 Otto Bachof, quien se integra junto con Wolff a la obra antes citada, la que aparecerá desde 1974 bajo la autoría de Wolff-Bachof, respectivamente en los tomos I (1974), II (1976) y III (1978).

5 Rolf Stober, asume desde 1987 la tercería autoral de la obra *Verwaltungsrecht*, cuyas nuevas ediciones, así actualizadas bajo la titularidad de Wolff-Bachof-Stober, comprenden los tomos I, 10.ª ed., 1994, II 5.ª ed., 1987 y III 5.ª ed., 1999, en preparación.

6 Heiko Faber, *Verwaltungsrecht*, 4.ª ed., Tubinga, Mohr, 1997.

7 Dieter Helmut Scheuing, "El régimen de las empresas públicas en el derecho de la República Federal de Alemania", Ciudad de México, en *Anuario jurídico*, VIII-1981, pp. 549-565; Dieter Helmut Scheuing

en España[9] (García de Enterría,[10] Nieto,[11] Parejo,[12] Lucas Verdú,[13] Pedro de Vega[14]), y en nuestra América[15] (Silva Cimma,[16] Ruiz Eldedge,[17] Cajarville Pelufo,[18] Eloy Lares Martínez,[19] Arturo González Cosío,[20] Gustavo Bacacorzo,[21] Emilio Biasco Marino,[22] Fábio K. Comparato,[23] Washington Peluso Albino de Souza[24]), la radicalidad que el autor alemán mencionado personifica, en cuanto reivindicación de autoritarismo y "tecnicidad", excluyentes de toda axiología constitucional, para el aparato administrativo.

(red.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft* [El Consejo Federal como órgano constitucional y como fuerza política], Bad Honnef/Darmstadt, Neue Darmstädter Verlagsanstalt; Dieter Helmut Scheuing, *Les aides financières publiques (aux entreprises privées en droit français et européen)*, tesis de doctorado de Estado de Francia, París, Berger-Lévrault, "Préface" [Prefacio] de Prosper Weil, 1974; Dieter Helmut Scheuing, "La protection des droits fondamentaux en République Fédérale d'Allemagne", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, "Prefacio" del profesor Marcel Waline (ahora, como pequeño artículo del propio Waline, en versión castellana de Gabriela Fouilloux Morales, en *Alegatos*, núm. 28 diciembre de 1994, pp. 643-644, Ciudad de México, UAM-A-Departamento de Derecho, bajo el título "La reconfortante lección de que los juristas todos [más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes] integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales"), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969, en el vol. III, pp. 307-359.

8 Ekkehart Stein, *Staatsrecht* [Derecho del Estado], 14.ª ed., Tubinga, Mohr, 1993.

9 *Cf.* León Cortiñas-Peláez, "Una concepción planetaria del Hombre y del derecho público", "Introducción General" a *Perspectivas del derecho público..., v. supra* nota 7 en el vol. I, pp. XLI-CLIX. Waline fue el primero en destacar, como lo han puesto de manifiesto los profesores García de Enterría y Parada Vázquez en los seminarios universitarios de la Universidad Complutense de Madrid (1993) y de la Universidad de Valladolid (1994), la firme orientación democrática patentizada por la Escuela Española de Derecho Administrativo encabezada por Enterría, desde 1950.

10 Eduardo García de Enterría, en toda su obra y, para mí particularmente, en "La Revolución francesa y la emergencia histórica de la administración contemporánea" (con valor civil, en *Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano*, 2 vols., en el tomo II, pp. 202-249, Madrid, 1959; posteriormente reeditado en el volumen actualizado bajo el título *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, y ahora en Cívitas, múltiples reimpresiones); y *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 3.ª ed., 1972. (Respecto de la irradiación internacional de su magisterio, *cf. Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* [coord. Sebastián Martín Retortillo Báquer] 5 vols., Madrid, Cívitas, 1991.)

11 Alejandro Nieto, agudo y por momentos genial, discípulo de García de Enterría, en todas sus obras y contribuciones, tanto individuales como colectivas; para mí, particularmente y por todas, desde *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962., hasta *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1994.

12 Luciano Parejo Alfonso, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez, *Manual de derecho administrativo*, 4.ª ed., 2 vols., 1996.

13 Pablo Lucas Verdú, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 4 vols., 1984-89. Véase más ampliamente, respecto de su actual irradiación en México, la excelente monografía de su discípulo mexicano Óscar Rodríguez Olvera, *Teoría de los derechos sociales en la constitución abierta*, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho-Departamento de Derecho Constitucional, 1997.

14 Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos.

15 En la cual sus trabajos, multitraducidos al castellano desde la España franquista, han apuntalado desde Brasil hasta Chile, toda posible interpretación liberticida, contraria al Estado de Derecho.

16 Enrique Silva Cimma, *Control público-Filosofía. Principios. Contraloría general de la República*, Caracas, Publicaciones de la Contraloría General de la República, "Nota preliminar" de José Muci-Abraham, 1976; del mismo Silva, *Derecho administrativo chileno y comparado*, 3.ª ed., 2 vols., Santiago de Chile, Jurídica de Chile, 1968-1969.

El constitucionalista mexicano José López Portillo y Pacheco[25] ha señalado, ya desde 1976, las consecuencias institucionales que tiene en estos años la "dictadura monetarista planetaria" establecida por el neoliberalismo dentro de la globalización, la lucha intelectual contra la resistible expansión en el planeta y particularmente en América Latina de una mancha negra de fascismo, que tiene como una de sus características el establecimiento de un orden económico en el que se protege a una clase detrás de la cual hay todo un aparato de coacción y de violencia para garantizar los intereses que se extienden a un régimen transnacional en el que se está oculta una clase que está perdiendo nacionalidad o que ya la ha perdido.[26]

—II—

2. Una sospechosa aceptación

En esa perspectiva, pensamos que sería no solo oportuno sino necesario que quienes se interesan en los temas del Derecho administrativo y de la administración pública tenga clara conciencia de los extremos a que apunta Forsthoff con una obra que tan

---

17 Alberto Ruiz Eldredge (comp.), *El desafío jurídico de la comunicación internacional*, Ciudad de México, Nueva Imagen/Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1979.

18 Juan Pablo Cajarville Peluffo, "Reflexiones sobre los principios generales del Derecho en la Constitución uruguaya (1996)", en *Alegatos*, núms. 37-38, septiembre de 1997-abril de 1998, pp. 69-84, Ciudad de México, UAM-A-Departamento de Derecho, reproducido en Madrid en *Revista de administración pública*, núm. 145, enero-abril de 1998, pp. 475-499.

19 Eloy Lares Martínez, *Manual de derecho administrativo*, 10.ª ed., Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Derecho, 1997. Siendo el primer cultivador venezolano de la disciplina en esta segunda mitad del siglo XX, de su irradiación nacional e internacional testimonia el *Homenaje al doctor Eloy Lares-Martínez*, 2 vols., Caracas, Universidad Central de Venezuela-Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 1984.

20 Arturo González Cosío, *El juicio de amparo*, Ciudad de México, Porrúa, "Prólogo" de León Cortiñas-Peláez, 5.ª ed. actualizada, 1999; del mismo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2.ª ed., Ciudad de México, Porrúa, 1982; igualmente, *Ensayos escogidos/Historia, sociedad y política en México*, Ciudad de México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1981.

21 Gustavo Bacacorzo, *Tratado de derecho administrativo*, 2 vols., Lima, Gaceta Jurídica, 1997.

22 Emilio Biasco-Marino, "La Oficina Nacional del Servicio Civil", en Héctor Barbe Pérez (dir.), *Estudios jurídicos sobre la administración pública que surge en el Uruguay*, Montevideo, Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Notariado, 1970, pp. 129-164.

23 Fábio Konder Comparato, *Essai d' analyse dualiste de l'obligation en droit privé* ("Prefacio" de André Tunc), tesis de doctorado de la Université de Paris (Faculté de Droit et de Sciences Economiques), Dalloz, 1964; y "Le "Tiers Monde" devant l'unification européenne" (trad. León Cortiñas-Peláez), en *La revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 60, 1963, pp. 153-170, Montevideo.

24 Washington Peluso Albino de Souza, *Direito econômico*, Belo Horizonte/Porto Alegre/Curitiba, Saraiva, 1980.

25 José López Portillo y Pacheco, *Génesis y teoría general del estado moderno*, Ciudad de México, Manuel Porrúa (Textos Universitarios), 1975.

26 *El Nacional*, 9 de junio de 1976, pp. 1-7, Distrito Federal.

sospechosa aceptación ha tenido por parte de teóricos y aún prácticos de las administraciones más regresivas implantadas durante un cuarto de siglo (1964-1989), por la política económico-militar estadounidense, en nuestra América (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile), al decir del maestro chileno Silva Cimma. En este sentido, esclarecedor de una doctrina autoritaria, apuntaremos con referencia precisa a dicha versión en lengua francesa, algunos temas de su *Tratado*, cuyo plan comprende seis partes: "Naturaleza e historia",[27] "Las reglas y su aplicación",[28] "Teoría de la acción",[29] "Régimen de las reparaciones",[30] "Las prestaciones administrativas"[31] y "Las autoridades y la organización administrativa".[32]

—III—

3. Trascendencia del Estado y depuraciòn de la responsabilidad ciudadana

Para el publicista alemán, el Estado es un ente situado por encima[33] e independiente de los ciudadanos.[34] Su autoridad está por encima de la regla de derecho.[35] No admite una limitación de sus derechos públicos que sea posible deslindar de forma jurisdiccional:[36] no se concibe que un proceso objetivo pueda ser suscitado por los ciudadanos legítimamente interesados en la regularidad interna de la administración. Hay una aparente renuencia del profesor alemán para pronunciarse sobre las relaciones entre Derecho y Estado[37]: Pero, por debajo de ella, la tendencia totalitaria, inmanente a toda su concepción del derecho administrativo, lo lleva a desconocer la vigencia de la persona humana, en cuanto jurídicamente respetable y titular de derechos objetivos con anterioridad al Estado[38] y a imaginar que la limitación de éste emana, abstractamente, del orden jurídico y no de la acción política concreta, de quienes, ciudadanos responsables, no admiten ser tratados como meros súbditos.

Para el publicista alemán, el Estado es un ente situado por encima[33] e independiente de los ciudadanos.

---

27 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, pp. 33-202.
28 *Ibidem*, pp. 202-305.
29 *Ibidem*, pp. 307-453.
30 *Ibidem*, pp. 455-530.
31 *Ibidem*, pp. 531-617.
32 *Ibidem*, pp. 619-748.
33 *Ibidem*, p. 55.
34 *Ibidem*, p. 177.
35 *Ibidem*, pp. 55 y 350.
36 *Ibidem*, p. 653.
37 *Ibidem*, p. 292.
38 *Idem*.

4. Constitución y administración: penetración de la glosa exegética autoritaria en constitucionalistas de los años noventa

El autor rechaza la supremacía de la Constitución. Siguiendo a Otto Mayer, la coloca en el plano de lo contingente,[39] de lo eventualmente prescindible o de lo que se encuentra reducido al plano de las buenas intenciones.[40]

Pretende, así, evitar la "confusión" que, en su opinión, hay entre lo constitucional y lo administrativo, encerrado éste en marco formal y rígido,[41] pretexta para ello que habría inconveniencia científica en fundar el derecho administrativo en consideraciones de principio basadas en la "estructura constitucional".[42] Dicha suerte de "evitación axiológica" no le impide remitirse al teórico nacional-socialista Carl Schmitt[43] en cuanto a ese mismo tema. La reciente penetración de este teórico en las editoriales francesas en los años noventa, indica el peligro del nuevo cientificismo autoritario ante la creciente debilidad de la pura glosa obsecuente y de las carencias científicas y ciudadanas de nuestro "tercermundista" constitucionalismo transmilenario. En efecto, la ciencia del Derecho constitucional, tanto la del Primer Mundo como la del Tercer Mundo, espera impaciente en Europa y América el surgimiento de autores de la talla de Hermann Heller[44] y Rudolf Smend,[45] por allá, y de Mario de la Cueva[46] y Justino Jiménez de Aréchaga,[47] por acá.

En efecto, la ciencia del Derecho constitucional, tanto la del Primer Mundo como la del Tercer Mundo, espera impaciente en Europa y América el surgimiento de autores de la talla de Hermann Heller[44] y Rudolf Smend,[45] por allá, y de Mario de la Cueva[46] y Justino Jiménez de Aréchaga,[47] por acá.

---

39 *Ibidem*, p. 60, en nota.
40 *Ibidem*, p. 94.
41 *Ibidem*, pp. 44 y 208, nota 2.
42 *Ibidem*, p. 43.
43 *Ibidem*, p. 208, nota 3.
44 Hermann Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur?* [¿Estado de Derecho o dictadura?], Tubinga, Mohr, 1930 (hay trad. castellana en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pp. 283-301; y, ahora, fundamentalmente, *Gesammelte Schriften* [Escritos escogidos], 2.ª ed., 3 vols., Tubinga, Mohr, 1992, con una "Einleitung" (Introducción) de Martín Drath y Christoph Müller.
45 Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* [Constitución y derecho Constitucional], Berlín, Duncker & Humblot, 1928; ahora en *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze* [Disertaciones de derecho público y otros artículos], Berlín, Duncker & Humblot, 1968, pp. 119-276 [hay una muy imperfecta e incompleta trad. castellana, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985].
46 Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, 6.ª ed., Ciudad de México, FCE (Fondo de Cultura Económica), 1996.
47 Justino Jiménez de Aréchaga, *La constitución nacional*, 11 vols., Montevideo, Medina, 1946-1949; obra máxima del constitucionalismo uruguayo, pendiente de próxima reedición en Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1999-2002.

—IV—

5. Hacia la neutralización axiológica del Estado: la pretendida contradicción entre Estado de derecho y Estado social

Forsthoff presenta al Estado de derecho como una ideología[48] en ocaso[49] Algo que ya no existe más[50] y que no podrá ser resucitado. Pero esto, no con el objeto de sostener una idea nueva, superior, que apunte a un horizonte de progreso; sino que parece más bien una evocación nostálgica[51] del "Estado total" que Forsthoff exaltara ya en Hamburgo en 1933. La imposibilidad de su restauración lo lleva a preconizar, mediante un tercer poder neutro,[52] la "neutralización axiológica" del Estado, a pretender que hay una contradicción que "los autores de *la Ley Fundamental* no lograron superar"[53] entre Estado de derecho y Estado social; y lo mismo explica que cite reiteradamente, de manera trunca,[54] los artículos 20 y 28 de la *Grundgesetz*, textos que precisamente establecen el imperativo democrático de la administración en la Constitución de Bonn, ahora seguida por la Constitución Española de 1978[55] (Art. 1).

6. Restauración del militarismo y posiciones económicas dominantes

Esta obra autoritaria presenta un aire aparentemente liberal. Llega hasta la innovación, aquí y allá, del Estado de derecho, pero dichas meras apariencias no logran engañar al lector advertido que comprende, gracias al conjunto de las obras de Forsthoff, la ilusión restauradora del militarismo forjado por la propiedad privada de los medios de producción en la zona del Rhur, precedido por un dirigismo, el cual se pretende que no resultaba de una voluntad determinada sino de una situación de hecho.[56] Dicha ilusión anida, al igual que en su "correligionario" de Gotinga Ernst

---

48 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 81.
49 *Ibidem*, p. 112.
50 *Idem*.
51 *Ibidem*, pp. 43-44 y nota 91.
52 *Idem*.
53 *Ibidem*, p. 122.
54 *Ibidem*, pp. 122-299.
55 *Cf.* por todos, Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), *La constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Cívitas, 1980; sin perjuicio de numerosas obras posteriores, esta obra colectiva fue la primera en orientar a los juristas mediterráneos (inclusive italianos, mediante una versión simultánea publicada en Milán, por Giuffrè) respecto de esta normatividad suprema de la entonces naciente democracia española.
56 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 126.

Rudolf Huber,[57] en la referencia a la presunta incompatibilidad de la Grundgesetz[58] con la quiebra de posiciones económicas dominantes,[59] dominación contraria a los imperativos[60] democráticos y sociales de dicha Ley Fundamental.

—V—

7. Del vaciamiento constitucional: incoherencia de una primacia desvirtuada

La ambigüedad entre una apariencia que pretende ser liberal y una inspiración de fondo que es totalitaria,[61] por lo pronto, origina incoherencias técnicas entre el derecho administrativo expuesto y el derecho constitucional alemán vigente: el autor expone un derecho bastante envejecido en jurisprudencia y en doctrina, mientras que el vigente no es tenido en cuenta sino cuando su silenciamiento sería flagrante.[62] Por lo demás, aún en casos como éste, en materia de responsabilidad de los funcionarios, se vacía el alcance del artículo 34 de la Grundgesetz,[63] limitándolo a una consolidación de la jurisprudencia referente al artículo 131 de la Constitución de Weimar,[64] en lugar de relacionarlo con la totalidad del nuevo sistema constitucional que explica, mejor que aquélla, el significativo reemplazo del "ejercicio del poder público" por el "ejercicio de una función pública". Ello pone de manifiesto la preten-

---

57 *V.*, Ernst Rudolf Huber, sin perjuicio de ello, su monumental *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* [Historia constitucional alemana desde 1789], 2.ª ed., 8 vols., Stuttgart/Berlín/Köln/Mainz, Kohlhammer Verlag, 1957-1981.

58 Al respecto, manejo la edición (19.ª, Munich, Beck, 1977) de mi maestro de Tubinga Günter Düring, posteriormente, objeto de múltiples reediciones en equipo con Walter Rudolf. Para una perspectiva sintética de las constituciones alemanas modernas, es útil la recopilación anotada de Rudolf Schuster, *Deutsche Verfassungen* [Constituciones alemanas], Munich, Goldmann, 1994, múltiples reediciones.

59 Ampliamente, Wolfgang Abendroth, "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag" [El Estado democrático y social de Derecho como imperativo político], en *Perspectivas del derecho público*..., *v. supra*, nota 7, en el vol. I, pp. 803-846; así como en la sólida y numerosa bibliografía de este maestro de Marburgo, hoy profusamente traducida al castellano. En el mismo sentido, con posterioridad, *v.* la obra toda de Helmut Ridder, y muy especialmente la obra colectiva de Ekkehart Stein y Heiko Faber (dirs.), *Auf einem Dritten Weg, Festschift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag* [Por un tercer camino, Homenaje a Helmut Ridder en su septuagésimo cumpleaños], Neuwied y Fráncfort del Main, Luchterhand, 1989; y, fundamentalmente, la obra colectiva coordinada por Rudolf Wassermann, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [Comentario sobre la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania], 2.ª ed., 2 vols., Neuwied, Luchterhand/Reihe Alternativkommentare [serie de comentarios alternativos], 1989.

60 Wolfgang Abendroth, *idem*.

61 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 40.

62 *Ibidem*, *v. gr.*, p. 465.

63 *Ibidem*, p. 465.

64 *Ibidem*, p. 464.

sión de mantener criterios de continuidad administrativa, a pesar de la contradicción entre una constitución republicana como la de Bonn, y su antítesis, una Constitución "imperial" como la de Weimar.

8. Inseguridad constitucional y ausencia ciudadana

Se nota, además, una cierta inseguridad terminológica, cuando los vocablos lindan con el derecho constitucional. Ésta se manifiesta, por ejemplo, en la repugnancia por el uso de vocablos como ciudadano, rara vez empleado; salvo omisión nuestra, sólo aparece cuatro veces,[65] y en tales casos se busca neutralizar la gravitación social del ciudadano para mediatizarlo en función de la administración[66] en sus relaciones con el Estado. Así, se prefiere reemplazar el término ciudadano por uno más vago, como individuo;[67] o por vocablos de sentido más bien cosificante como administrado,[68] profano,[69] sujeto.[70]

Ello pone de manifiesto la pretensión de mantener criterios de continuidad administrativa, a pesar de la contradicción entre una constitución republicana como la de Bonn, y su antítesis, una Constitución "imperial" como la de Weimar.

Contrastando con la definición democrática (participativa en Rivero)[71] de la doctrina francesa sobre las nacionalizaciones, para el antiguo profesor de Heidelberg, la administración no supone en cuanto tal una participación de los ciudadanos en su seno: no son éstos los que la forjan para multiplicar, mediante sus servicios y bajo pautas axiológicas que ellos orientan, la dignidad de la persona humana en sociedad. Por el contrario, el autor considera a la administración como algo neutro,[72] como mera dadora,[73] desde arriba.[74] No está sometida a condicionamiento alguno por parte de una base ciudadana, sino que es expresamente distinguida frente a ésta.[75] la dogmática forsthoffiana implica así un divorcio total entre el ciudadano y la administración, que le es ajena.

---

65 *Ibidem*, pp. 129, 133, 538 y 566.
66 *Ibidem*, p. 116.
67 *Ibidem*, p. 292.
68 *Ibidem*, p. 103.
69 *Ibidem* p. 640.
70 *Ibidem*, p. 187.
71 *Cf.* En su obra de, Jean Rivero, en particular, "A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration", en Laubadère, Mathiot, Rivero y Vedel, *Pages de doctrine*, 2 vols., París, LGDJ, 1980.
72 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 43.
73 *Ibidem*, "Geber", p. 533.
74 *Ibidem*, p. 84.
75 *Ibidem*, p. 236, nota 71.

—VI—

9. El enmascaramiento tecnicista

La tecnocracia irrumpe como nueva base de la administración.[76] Es, en cierto modo, Ersatz del añorado partido único.[77] Éste había evitado transitoriamente los males de los partidos políticos, su "influencia irritante sobre la administración",[78] una influencia que el autor cree necesario descartar neutralizando la "preocupaciones"[79] de tales partidos. La pregonada neutralidad,[80] la exclusión de fines extranormativos,[81] enmascara, tras la fachada tecnicista, el rechazo de una relación permanente de subordinación de la cúspide administrativa frente a la base.[82]

10. La cosificación de la persona humana: los sujetos devienen objetos del ordenamiento jurídico

La administración "dispone" de los individuos,[83] éstos son "dependientes" de ella.[84] La paternalista[85] concepción de la *Daseinsvorsorge*[86] hace juego con la afirmación ciertamente excesiva, de que el *service public*[87] es una noción desquiciada.[88] Para

---

76 *Ibidem*, pp. 136 y 440.
77 *Ibidem*, p. 44 y nota 19.
78 *Ibidem*, p. 88.
79 *Ibidem*, p. 742.
80 *Ibidem*, p. 238.
81 *Ibidem*, p. 235.
82 *Cf.* en este último sentido, Maurice Bourjol, *Droit administratif. 1. L'action administrative*; *Droit administratif. 2. Le contróle de l'action administrative*, París, Masson, 1972-1973, 336 y 287 pp., esp. en el vol. I, p. 48. Esta pequeña obra es una de las más agudas y sistemáticas presentaciones democráticas de nuestra disciplina en la totalidad del horizonte comparativo de nuestro siglo xx; naturalmente, las "pesanteurs sociologiques" —inherentes al mundillo del "foro", de las corporativas "barras de abogados" y de nuestras esclerosadas "bastillas" académicas— han bloqueado con rara eficacia su difusión internacional fuera de Francia, la cual nos parece hoy aún más actual y urgente que en la década de su primera edición aquí citada, ello mediante más que justificadas traducciones a otras lenguas, particularmente el castellano.
83 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p.39.
84 *Ibidem*, pp. 134, 439, 467, 472.
85 *Ibidem*, p. 590.
86 *Ibidem*, p. 533 y sigs.
87 Amén de la obra toda de los grandes maestros franceses en la línea de Léon Duguit y de André de Laubadère, se imponen dos referencias recientes: *Service public et libertés (Mélanges Robert-Edouard Charlier)*, París, Émile Paul y ed. de la Université et de l'Enseignement Moderne, 1981; y *L'agression. L'Etat-Giscard contre le Secteur Public* ("Préface" de François Mitterrand, "Introduction" [Introducción] de Michel Charzat), París, *Club Socialiste du Livre*, 1980-81. En el marco reciente de la "resistible dictadura globalizada del fondomonetarismo", puede verse una postura contraria a la aquí sustentada, en Santiago Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, 4 vols., Madrid, Cívitas, 1998.
88 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 535.

sostenerlo así, el autor no buscó apoyo en la reciente literatura francesa (desde Drago[89] en la ultraderecha hasta Bourjol[90], Chevallier,[91] Gleizal[92] y Loschak[93] en una cierta izquierda). Se fundamenta, en cambio, en una bibliografía alemana envejecida[94], sin perjuicio de acudir también a un escritor que se destacó en la "nueva" doctrina de cuño nacional-socialista[95]. Por lo demás, cuando la *Daseinsvorsorge*[96] llega a desbordar el marco del Derecho administrativo, no lo hace en momento alguno[97] para orientarse hacia el campo de los derechos humanos[98] y de las libertades públicas,[99] no aparece vinculada a las garantías constitu-

La pregonada neutralidad,[80] la exclusión de fines extranormativos,[81] enmascara, tras la fachada tecnicista, el rechazo de una relación permanente de subordinación de la cúspide administrativa frente a la base.[82]

---

89 Roland Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, París, Pédone, 1950.

90 *V. supra* nota 82.

91 Jacques Chevallier y Danièle Loschak, *Science administrative*, 2 vols., París, LGDJ, 1978; con posterioridad, nuestro tratadista alemán habría leído con provecho, del propio Jacques Chevallier, *L'État de droit*, 2.ª ed., París, Montchrestien, 1994.

92 Jean Jacques Gleizal, *Le droit politique de l'Etat (Essai sur la production historique du droit administratif)*, París, PUF, 1980.

93 Danièle Loschak, *Le rôle politique du juge administratif français* ("Préface" de Prosper Weil), París, LGDJ, 1972.

94 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 535, nota 7.

95 *Cf.* Roman Schnur, "Über vergleichende Verwaltungswissenschaft" [Respecto a la ciencia administrativa comparada], en *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* [Archivo de la administración. Revista de doctrina administrativa, de derecho administrativo y de política administrativa]; y, con su sesgo aún más implícito, Roman Schnur (ed.), *Institution und Recht* [Institución y Derecho], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968.

96 Traducida como promoción integral del Hombre, desbordándose así la limitadora traducción de asistencia vital; *cf.*, en *Perspectivas del derecho público...*, *v. supra* nota 7, en el vol. V, p. 351, en nota a la contribución de Hans Julius Wolff, "Fundamentos del derecho administrativo de prestaciones".

97 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 535.

98 Como lo hiciera precursora y tenazmente en la UNAM el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Así: Héctor Cuadra Moreno, *La proyección internacional de los derechos humanos*, Ciudad de México, UNAM/IIJ, 1970; Héctor Fix Zamudio, "La protección procesal de los derechos humanos en América Latina y las situaciones de emergencia", en *El Foro*, Quinta época, núm. 30, abril-junio de 1973, pp. 63-75 (1.ª parte) y pp. 29-45 (2.ª parte), Ciudad de México; *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, "Prefacio" de René Cassin (trad. al castellano David Pantoja-Morán), Ciudad de México, UNAM/IIJ, 1974; *La protección internacional de los derechos del hombre (Balance y perspectivas)*, "Presentación" por Jorge Carpizo McGregor. En el mismo sentido, en otras latitudes: Manuel Peris Gómez, *Juez, Estado y derechos humanos*, Valencia, España, Fernando Torres, 1976; y, por todos, 4 vols. en curso de publicación Enrique Pedro de Haba, *Tratado básico de derechos humanos*, con especial referencia al Derecho constitucional latinoamericano y al Derecho internacional, San José de Costa Rica, Juricentro, t. I y II, 1986.

99 Jean Rivero, *Les libertés publiques*, París, PUF (Presses Universitaires de France), 2 vols., 1973-1977., múltiples reediciones; adoptando recientemente esta terminología clásica del derecho revolucionario francés, a pesar de las críticas anquilosadas de algún amparista mexicano, *v.* el nuevo texto del artículo 25 de la Constitución federal mexicana vigente desde 1983, el cual a la letra establece: "Corresponde al Estado (…) garantizar (…) el pleno ejercicio de ***la libertad*** y la dignidad de los individuos (…) cuya seguridad protege esta Constitución". "El Estado planeará (…) la actividad económica nacional (…) en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

cionales del Estado, sino sólo al Derecho económico, al Derecho del trabajo y a la seguridad social.[100] La administración, para el nefasto[101] profesor de Heidelberg,[102] no tiene relevancia de auténtico servicio,[103] sino solo de poder autoritario.[104]

11. Decisionismo constitucional y arbitrariedad administrativa

Respecto del "bloque de la legalidad", el imperio de la ley formal se presenta rebajado. La *consuetudo abrogatoria* (la costumbre abrogatoria de la Ley) es un hecho incontestable[105]. En todos los tiempos ha habido preceptos superados por los acontecimientos, afirmación que trae ecos del decisionismo de Carl Schmitt: en particular, la administración está solo parcialmente sometida a la Ley.[106] Ésta se mueve en el campo de una amplia discrecionalidad (Ermessen) que es afirmada como "centro del derecho administrativo".[107] No hay allí, para el autor, control posible por los tribunales administrativos. Y esa libertad respecto del control de juridicidad se aplica también a las relaciones interadministrativas ("internas de la administración"),[108] cuyos conflictos se reputan de naturaleza diversa a los que tienen lugar entre órganos constitucionales.[109] Esta concepción, cuestionada empero en la misma Alemania Federal, lleva al autor, incluso, a justificar la independencia de la administración frente al Derecho: la administración encontraría su fundamento en sí misma.[110]

En todos los tiempos ha habido preceptos superados por los acontecimientos, afirmación que trae ecos del decisionismo de Carl Schmitt: en particular, la administración está solo parcialmente sometida a la Ley.

---

100 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 535.

101 De gran proyección en la doctrina administrativa autoritaria de las dictaduras ibéricas hasta 1974-1975 y, particularmente, en las dictaduras latinoamericanas de Brasil (desde 1964) y demás países del Cono Sur (Bolivia, 1972; Uruguay, Argentina y Chile, los tres en 1973).

102 Contrastando allí con el rigor científico, y al servicio de la República de Weimar, de la obra de Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 3.ª ed. de 1931, facs. de 1966 con Vorwort [Prólogo] de Otto Bachof, Bad Homburg v. d. H./Berlín/Zurich, Max Gehlen. Ratificando la significación de este administrativista republicano, aún pendiente de traducción al castellano, *v. Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek (12. Juli 1885-9. Juni 1955* [Investigaciones y comunicaciones a partir del derecho público. Libro-Homenaje en memoria de Walter Jellinek (12 de julio de 1885-9 de junio de 1955)], editadas por Otto Bachof, Martín Drath, Otto Gönnenwein y Ernst Walz, Munich, Günter Olzog, 1955.

103 *V. supra* nota 87.

104 *Cf.* Por todos, la obra de Bourjol, *v. supra* nota 82.

105 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 240.

106 *Ibidem*, p. 55.

107 *Ibidem*, p. 147.

108 *Ibidem*, pp. 212 y 470.

109 *Ibidem*, p. 652, notas 64.

110 *Ibidem*, p. 237 (elle est son propre fondement).

—VII—

12. Jurisprudencia liberticida y hundimiento de la república

El arcaísmo de la "ciencia" autoritaria se pone de manifiesto en la selección y valoración de la jurisprudencia. No suele ser de fecha muy reciente.

Se trata, en general, de aquella correspondiente a los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y excepcionalmente la de los años sesenta. Y es sintomático que se recurra frecuentemente a la jurisprudencia del antiguo Tribunal Imperial,[111] a pesar de reconocer expresamente que el contenido del Derecho administrativo cambia cuando la protección jurisdiccional es constitucionalmente instaurada. Admite que en este caso, las nociones adoptan un nuevo sentido,[112] pero lo olvida cuando se trata de limitar la libertad de prensa,[113] con criterio de Estado autoritario y ya en camino hacia el nacional-socialismo, según la jurisprudencia liberticida reinante bajo Weimar, la cual fue preparando, según Otto Bachof, el hundimiento de la República y el advenimiento del "Estado Total"; y también lo olvida cuando los imperativos de un Estado democrático y Social de Derecho podrían llevar a reconocer, al legítimo interés, la legitimación procesal activa del derecho subjetivo.[114] Es una visión fijista de la jurisprudencia,[115] que se combina con un arraigado temor al poder creador de los jueces, a la *Richtermacht* exaltada por el maestro Bachof[116] y su escuela, en el marco de la Grundgesetz de 1949.

13. Borramiento de la doctrina liberal democrática: del auge de los hitlerianos

El manejo de la doctrina es también unilateral.

La doctrina más reciente de los años sesenta, la que tiende a ajustar el clásico derecho administrativo imperial —de los periodos guillermino y nacional-socialista— a los principios republicanos de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, es casi ignorada por Forsthoff. No menos significativo es que no aluda —ni en la traducción de una edición alemana de 1966, posteriormente multiimpresa hasta los años

---

111 *Ibidem*, p. 191 y nota 31.
112 *Ibidem*, p. 148, nota 5.
113 *Ibidem*, p. 446.
114 *Ibidem*, pp. 502-03, nota 71.
115 *Ibidem*, pp. 42 y 44, nota 22.
116 Otto Bachof, *Grundgesetz und Richtermacht* [Ley Fundamental y poder de los jueces], Tubinga, Mohr, Tübinger Universitätsreden, cuaderno 6, 1959, trad. al castellano con el título *Jueces y Constitución*, por Rodrigo Bercovitz Rodriguez-Cano, Madrid, Taurus, 1963; al respecto, ampliamente, la contribución del propio Bachof, "Über einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutchen Verwaltungsrecht" [Sobre algunas tendencias evolutivas del derecho administrativo alemán contemporáneo], en *Perspectivas del derecho público*..., *v. supra* nota 7, en el vol. IV, pp. 439-452.

ochenta— a la mayoría de los trabajos de sus publicistas alemanes contemporáneos, tales como Wolfgang A bendroth,[117] Otto Bachof,[118] Günter Dürig,[119] Horst Ehmke,[120] Hermann Jahrreiß,[121] Konrad Hesse,[122] Hans Heinrich Rupp,[123] Ulrich Scheuner,[124] Klaus Stern,[125] Klaus Vogel[126] y Reinhold Zippelius.[127] De por sí, ello basta y sobra para presentar una imagen incompleta, parcializada y parcial, de ese derecho constitucional concretizado que es el derecho administrativo alemán contemporáneo. No falta, eso sí, mención casi sistemática de los principales autores de la tenden-

---

117 *V. supra* nota 59.

118 *V. supra* nota 116; *cf.* para la magnitud de su irradiación, su bibliografía selecta contenida en Otto Bachof, *Wege zum Rechtsstaat. Ausgewählte Studien zum öffentlichen Recht* [Caminos hacia el Estado de Derecho. Estudios escogidos sobre derecho público], Königstein im Taunus, Athenäum, 1979, especialmente pp. 383-394. *V.* igualmente: *Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag am 6 März 1984* [Homenaje a Otto Bachof en su 70 cumpleaños el 6 de marzo de 1984], Munich, Beck, 1984; y Hermann Weber, "Otto Bachof", en *Juristen im Portrait. Verlag und Autoren in 4 Jahrzehnten-Festschrift zum 225jährigen Jubiläum des Verlages C.H. Beck* [Retrato de juristas. Editorial y autores en 4 décadas. Libro-homenaje con motivo de los 225 años de jubileo de la editorial C.H. Beck], Munich, Beck, 1988, pp. 109-125.

119 Fundamentalmente su contribución para la consolidación científica de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, mediante el comentario, en curso de publicación, ya en 4 vols. de hojas móviles, Theodor Maunz, Günter Dürig, Roman Herzog, Rupert Scholz, *Grundgesetz-Komentar* [Ley Fundamental-Comentario], Munich, Beck, desde 1958. A la citada edición de bolsillo de esta Norma Suprema (*v. supra* nota 58), añádase de Günter Dürig, "El Estado alemán de 1933 a 1967", en *Perspectivas del derecho público...*, *v. supra* nota 7, en el vol. III, pp. 263-279 y la bibliografía, particularmente sobre la época nacional-socialista. Con posterioridad, en la línea de este estudio, Ulrich K. Preuß, *Revolution, Fortschritt und Verfassung* [Revolución, progreso y Constitución], Fráncfort del Main, Fischer, 1994.

120 Horst Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung* [Economía y Constitución. La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en materia de regulación económica], C.F. Müller Karlruhe, 1961; y, del mismo Ehmke, "Staat und Gesellschaft als verfassungstheoretisches Problem" [Estado y Sociedad en cuanto problema de la teoría constitucional], en Konrad Hesse, Siegfried Reicke y Ulrich Scheuner (dirs.) *Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962* [Constitución del Estado y ordenamiento eclesiástico, Homenaje a Rudolf Smend en su 80. aniversario el 15 de enero de 1962], Tubinga, Mohr, 1962, esp. pp. 23-49.

121 Hermann Jahrreiß, **Mensch** *und Staat-Rechtsphilosophische, staatsrechtliche und völkerrechtliche Grundfragen in unserer Zeit* [Persona humana y Estado: cuestiones fundamentales de nuestro tiempo en Filosofía del Derecho, Derecho del Estado y Derecho Internacional], Köln-Berlín, Heymanns, 1957.

122 Konrad Hesse, "Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgessetzes" [El Estado de Derecho en el sistema constitucional de la Ley Fundamental], en *Festgabe für Rudolf Smend*..., pp. 71-95; y, del mismo Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1.ª ed. Kalsruhe, Müller, 1967, múltiples reediciones.

123 Hans Heinrich Rupp, *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre* [Cuestiones fundamentales de la doctrina actual del derecho administrativo], Tubinga, Mohr, 1965.

124 Ulrich Scheuner, "Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre", en *Festgabe für Rudolf Smend*..., pp. 225-260.

125 Klaus Stern, "Verwaltungslehre-Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat" [Doctrina administrativa-Necesidad y cometido en el Estado social de nuestros días], en *Gedächtnisschrift für Hans Peters* [Libro-Homenaje en memoria de Hans Peters], dirigida por H. Conrad, H. Jahrreiß y P. Mikat, Berlín, Springer, 1967, pp. 219-247; "Das Kommunalrecht in der Mitte des 20. Jahrhunderts" [El derecho municipal alemán a mediados del siglo xx], en *Perspectivas del derecho público...*, *v. supra* nota 7, en el vol. III, pp. 1109-1137.

126 Klaus Vogel, *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm (Eine Untersuchung über die Grundfragen des sog. Internationalen Verwaltungs-und Steuerrechts)* [El ámbito espacial de aplicación de la norma de derecho administrativo. Una investigación sobre los fundamentos del llamado derecho internacional administrativo y tributario], Fráncfort del Main-Berlín, Alfred Metzner, 1965; del

cia autoritaria: Ernst Rudolf Huber,[128] Hans Peter Ipsen,[129] Theodor Maunz,[130] Carl Schmitt,[131] Roman Schnur[132] y Werner Weber.[133]

14. Publicistas medrosos y ciencia político-administrativa

En el autor nacional-socialista es obstinado el silencio respecto de las aportaciones doctrinales recientes en materia de ciencias administrativas. Para no referirnos sino a aquellos autores ya relevantes a fines de 1965, no son mencionados Ernst Wolfgang B oeckenfoerde,[134] Ralf Dahrendorf,[135] Thomas Ellwein,[136] Niklas Luhmann,[137] Poul

---

mismo Vogel, "Zur Theorie des "internationalen Verwaltungsrechts", en *Perspectivas del derecho público...*, *v. supra* nota 7, en el vol. IV, pp. 383-415, y su bibliografía; además, con posterioridad, de Klaus Vogel, *Der offene Finanz-und Steuerstaat (Ausgewählte Schriften 1964 bis 1990)* [El Estado financiero y tributario abierto-Escritos escogidos 1964 a 1990], Paul Kirchhof (ed.), Heidelberg, C.F. Müller, 1991.

127 Reinhold Zippelius, "Grenzen wissenschaftlicher Gerechtigkeitserkenntnis" [Límites del conocimiento científico de la Justicia], en *Perspectivas del derecho público...*, *v. supra* nota 7, en el vol. I, pp. 96-112, con su bibliografía.

128 Ernst Rudolf Huber, *cf. supra* nota 57.

129 Hans Peter Ipsen, "Enteignung und Sozialisierung" [Expropiación y socialización], Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Publicaciones de la Asociación de los Profesores Alemanes de Derecho Público), t. 10, Berlín, Walter de Gruyter, 1952, p. 74 y sigs.

130 *Cf. supra* nota 119.

131 Carl Schmitt, *Verfassungslehre* [Doctrina de la Constitución], Berlín, Duncker & Humblot, 1928. Múltiples traducciones al castellano de este libro y de varios trabajos posteriores facilitaron su difusión entre numerosos constitucionalistas de tendencia autoritaria, tanto en la península Ibérica como particularmente en las tercermundistas cátedras de América Latina. *Cf.* Enrique Pedro Haba, "Decisionismo e iusnaturalismo como ideologías. Algunas (otras) nociones en torno a las ideologías de Carl Schmitt sobre el derecho y el estado", en *Revista Judicial*, año VII, núm. 24, marzo de 1983, pp. 10-27, San José de Costa Rica; el profesor Haba nos remite al estudio omnicomprensivo y analítico del catedrático de Würzburg Hasso Hofmann, *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts* [Legitimidad contra legalidad. El camino de la filosofía política de Carl Schmitt], Neuwied y Berlín, Luchterhand, 1964.

132 *Cf. supra* nota 95.

133 Werner Weber, *Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts* [Las corporaciones, establecimientos y fundaciones del derecho público], 2ª ed., Berlín, Duncker & Humblot, 1943.

134 Ernst Wolfgang Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El poder de organización en el ámbito del gobierno. Una investigación sobre el derecho público de la República Federal de Alemania], Berlín, Duncker & Humblot, 1964.

135 Ralf Dahrendorf, *Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika* [La Ilustración aplicada. Sociedad y sociología en los Estados Unidos de América], Munich, R. Piper & Co., 1963; *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* [Sociedad y democracia en Alemania], Munich, dtv, 1971.

136 Thomas Ellwein, *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise. Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deuschland* [La herencia de la monarquía en la crisis del estado alemán. Contribución a la historia del estado constitucional en Alemania], Munich, Isar, 1954; *Einführung in die Regierungs und Verwaltungslehre* [Introducción a la doctrina gubernamental y administrativa], Stuttgart-Berlín, Kohlhammer, 1966.

137 Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie* [Los derechos fundamentales como institución. Una contribución a la sociología política], Berlín, Duncker & Humblot, 1965; *Theorie der Verwaltungwissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf* [Teoría de la ciencia ad-

Meyer,[138] Fritz Morstein-Marx[139] y Karl Josef Partsch.[140] Esta reserva no se justifica dada la naturaleza de su *Traité* (Lehrbuch); pese a que ello coincide con referencias anticuadas,[141] algunas del siglo pasado,[142] y con una presentación calculadamente elogiosa de la Verwaltungslebre de Lorenz von Stein,[143] cuya actualización[144] se vincula justamente a Rudolf Smend y su escuela de la doctrina de la integración,[145] tratando, empero, de dejar de lado en esa actual "vuelta a Stein" la innegable raíz democrática que ese pensamiento tenía en el siglo XIX.[146]

Si bien el** Tratado **llega a mencionar a la ciencia política para la galería,[147] lo cierto es que la desconoce en Lorenz von Stein[148]. En general, tiende a despreocuparse aparentemente de ella, en beneficio de una fachada de "neutralidad científica"

Si bien el *Tratado* llega a mencionar a la ciencia política para la galería,[147] lo cierto es que la desconoce en Lorenz von Stein[148]. En general, tiende a despreocuparse aparentemente de ella, en beneficio de una fachada de "neutralidad científica", a cuyo significado de fondo ya nos hemos referido más arriba.

---

ministrativa. Inventario y proyecto], Colonia-Berlín, Grote, 1966.

138 Poul Meyer, *Die Verwaltungsorganisation: Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung* [La organización administrativa: Estudios comparados sobre la organización de la administración pública], Gotinga, Schwartz, 1962.

139 Fritz Morstein Marx (dir.), *Verwaltung, Eine einführende Darstellung* [Administración. Una descripción introductoria], Berlín, Duncker & Humblot, 1965; igualmente, de Morstein-Marx, "Die Bundesrepublik Deutschland" [La República Federal de Alemania"], en *Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen* [La ciencia administrativa en los países de Europa. Situación actual y tendencias], Berlín, Duncker & Humblot, 1968, esp. pp. 222-249. Un accidente de montaña privó a nuestra ciencia, en plena madurez, de muchas aportaciones que este maestro genial e irradiante seguramente nos hubiera brindado; como publicación póstuma *v.* "Umwelt und Verwaltung" [El entorno y la administración], en *Perspectivas del derecho público*..., *v. supra* nota 7, en el vol. IV, pp. 97-136.

140 Karl Josef Partsch, *Parlament und Regierung im modernen Staat* [Parlamento y gobierno en el estado moderno], Berlín, De Gruyter (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [Publicaciones de la Asociación de los Profesores Alemanes de Derecho Público], cuaderno 16, 1958; y, del mismo Partsch, *Verfassungsprinzipien und Verwaltungsinstitutionen* [Principios constitucionales e instituciones administrativas], Tubinga, Mohr (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart [Derecho y Estado en la historia y el presente], 221), 1958.

141 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 76, nota 45.

142 *Ibidem*, p. 96, nota 15.

143 Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre* [Doctrina de la administración], 10 vols., Stuttgart, 1865-1884, múltiples reimpresiones en alemán, inédita en otras lenguas.

144 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 98.

145 *Ibidem*, p. 99.

146 *Idem*.

147 *Ibidem*, p. 736.

148 *Ibidem*, p. 98.

—VIII—

15. La exégesis acomplejada: el silenciamiento de la historia

Es comprensible que el autor tenga "complejos" para evocar la historia de su país y de su disciplina. Luego de sus páginas sobre historia de la administración alemana,[149] prefiere hablar poco de la República de Weimar, y se ocupa sólo fragmentariamente de la administración republicana y democrática de Bonn. Salvo raras excepciones[150] no hace referencia a un período administrativo tan típico como el de 1933-45 en jurisprudencia, y aún de exaltación política del nacional-socialismo.[151]

No es extraño: Huber, como Werner Weber, detiene igualmente los tomos de su historia constitucional alemana en 1933. También cabe apuntar la tendencia del *Traité* al no tener en cuenta la originalidad que la Ley Fundamental y la dinámica de sus instituciones aportan al derecho público alemán, escribiendo como si la etiqueta republicana pudiera recubrir realidades administrativas idénticas en una República Imperial y en una República Democrática y Social.[152]

—IX—

16. Elusión de la cogestión, de la participación y del autogobierno

La democracia administrativa constituye piedra de toque negativa de esta obra.- Esta elude expresamente,[153] toda apreciación sobre el derecho de cogestión[154] del personal en la administración pública. En general, omite comentar el principio de la participación,[155] contrastando particularmente con otras doctrinas europeas avan-

---

149 *Ibidem*, p. 59 y sigs.

150 *Ibidem*, pp. 117, 356 y nota 30, y 665.

151 Ernst Forsthoff, *Der totale Staat*, *v. supra* nota 2.

152 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 465.

153 *Ibidem*, p. 119.

154 Ello implica la ignorancia y aún el rechazo autoritarios de la amplia regulación práctica de la codecisión obrera en la industria de la República Federal de Alemania, como surge de la decisiva contribución de Horst Neumann Duesberg, "Das Betriebsverfassungrecht in der Bundesrepublik Deutschland" [El derecho constitucional de la fábrica en la República Federal de Alemania], en *Perspectivas del derecho público...*, *v. supra* nota 7, en el vol. III, pp. 897-932.

155 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, pp. 439 y 603. En sentido contrario, deben mencionarse dos obras relevantes en lengua castellana: Enrique Alberto Marín Quijada, *La negociación colectiva en la función pública (la participación de los agentes públicos del estado en la determinación de sus condiciones de empleo)*, tesis del jurista venezolano para el doctorado de tercer ciclo en la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne), "Prefacio" de su maestro Gérard Lyon Caen, Bogotá, Temis, 1978; y la tesis romana, dirigida por Massimo Severo Giannini, de Luis Ortega Álvarez, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Madrid, Tecnos, "Prólogo" de Eduardo García de Enterría, 1983.

zadas, tales como la inglesa[156] y la francesa.[157] No concibe sino vínculos de dependencia entre la administración y los ciudadanos y, en su caso, los trabajadores al servicio del Poder Público. No deja de ser igualmente sintomático el rechazo expreso del *selfgovernment,* considerado como "una institución extranjera, que además no conviene a la situación alemana",[158] así como el rechazo, como corolario, de una economía fundada en la autogestión.[159]

17. La igualdad descontextuada, la colegialidad desvirtuada

En semejante contexto, no puede sorprender demasiado que el principio de la igualdad aparezca reivindicado (sin matices, superficialmente fundamentado) como una conquista del absolutismo.[160] Sorprende, sí, la insistencia del autor en sostener que la colegialidad de las autoridades administrativas[161] constituiría una particularidad del absolutismo, una "creación" prusiana.[162] Se aparenta ignorar, así, no solo el derecho comparado, sino, incluso, el de la propia Alemania. En efecto, la tradición colegialista medieval tiene sus raíces en la administración y gobierno de las ciudades-Estado del Hansa germánica, tales como Bremen y Hamburgo, donde subsisten manifestaciones todavía, en esta segunda mitad del siglo XX. Pero además, el Kollegialprinzip[163] se manifiesta igualmente con anterioridad secular al Estado Prusiano, en las ciudades italianas de la Edad Media, en los cantones y en la confederación helvéticos, en las organizaciones del derecho canónico, etcétera. Por

En efecto, la tradición colegialista medieval tiene sus raíces en la administración y gobierno de las ciudades-Estado del Hansa germánica, tales como Bremen y Hamburgo, donde subsisten manifestaciones todavía, en esta segunda mitad del siglo XX.

---

156 Así como en dos obras recientes: la de Carol Harlow y Richard Rawlings, *Law and administration* [Ley y administración], London, Weidenfeld and Nicolson (Law in context), reimp. de 1988; y la de John Kingdom, *Government & politics in Britain, an Introduction*, Cambridge-Oxford, Polity Press y Blackwell, 1991-1992.

157 *V. supra* notas 71 y 82, por todos, las reflexiones de Rivero y de Bourjol respectivamente.

158 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, p. 684, nota 17.

159 *Ibidem*, p. 686, con citas de E.R. Huber, las cuales están, como es obvio, en la línea autoritaria de ambos directos discípulos de Carl Schmitt.

160 *Ibidem*, p. 67.

161 *Ibidem*, p. 70.

162 *Idem*.

163 Expresión alemana que sintetiza, en cuanto principio jurídico del derecho administrativo procedimental, la colegialidad imperativa en la deliberación y decisiones de un órgano, sea de gobierno o meramente administrativo.

otra parte, la colegialidad era principio constitucional positivo hasta 1966, en países tan diversos como los de la familia jurídica socialista[164] y la República Oriental del Uruguay.[165]

—X—

18. El derecho como estructura normativa social

El Tratado del publicista de Heidelberg, es una acabada ilustración de la falsedad metodológica que pretende separar radicalmente los elementos normativos y los elementos extranormativos del Derecho. Como lo ha fundado Julio Luis Moreno, lo extranormativo también es "derecho": el derecho es una estructura normativa social en la cual dos elementos, regla y poder, están indisolublemente ligados y en constante interacción dialéctica.[166]

19. Del miedo ante el futuro, de la nostalgia étnico-imperial del pasado

Aquí domina acaso una actitud de recelo frente a un futuro administrativo que pudiera conllevar una profundización de la democracia; también una tendencia a distorsionar el presente normativo, por ejemplo, mediante citas truncadas de los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn,[167] salvo en lo que implique abrir las puertas hacia una restauración del pasado, así sea por medios desviados y aparentemente "técnicos". Forsthoff brinda, así, una visión no sólo fragmentaria sino parcial del derecho alemán: no expone ciencia jurídica, únicamente ofrece un enmascaramiento de pura "técnica" normativa.

---

[164] Así, ampliamente, se establece y comenta en toda la legislación y doctrina de los países "socialistas" (particularmente en los de intensa gravitación histórico-científica alemana, tales como Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Unión Soviética, etc.), con anterioridad a la implosión de 1989.

[165] *Cf.* León Cortiñas-Peláez, *Introduction à l'exécutif collégial en Uruguay* (mémoire), DES en Derecho Público (Doctorat d'Etat), París, Faculté de Droit et Des Sciences Économiques, 2 vols., 1964, tesina que dirigiera y prologara con su original francés el profesor André Hauriou, en la edición castellana del texto, que fue publicada en Montevideo en *La revista de derecho, jurisprudencia y administración*, t. 64, núms. 2-3, 6, y 7-8-9, 1966, pp. 43-60, 153-173 y 189-218. Una versión castellana de los conceptos del maestro Hauriou, puede verse bajo el título "De los vínculos entre estructuras económicas y estructuras políticas", en *Alegatos*, núm. 27, mayo-agosto de 1994, pp. 293-294, Ciudad de México, UAM-A.

[166] Julio Luis Moreno, *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo, Universidad de la República/Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,1963.

[167] Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, pp. 122 y 229.

—XI—

19. De la biblio y hemerografía

Abendroth, Wolfgang, "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag" ["El Estado democrático y social de Derecho como imperativo político"], en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Albino de Souza, Washington Peluso, *Direito econômico*, Belo Horizonte-Porto Alegre-Curitiba, Saraiva, 1980, XVIII+626 pp.

Bacacorzo, Gustavo, *Tratado de derecho administrativo*, 2 vols., Lima, Gaceta Jurídica, 1997, vol. 1, 448 pp.; vol. 2, 395 pp.

Bachof, Otto, *Grundgesetz und Richtermacht* [Ley Fundamental y poder de los jueces], Tubinga, Mohr, Universidad deTubinga, cuaderno 6, 1959; trad. al español como *Jueces y Constitución* por Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano, Madrid, Taurus, 1963.

_____, "Über einige Entwicklungstendenzen im gegenwärtigen deutchen Verwaltungsrecht" ["Sobre algunas tendencias evolutivas del derecho administrativo alemán contemporáneo"], en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

_____, *Wege zum Rechtsstaat. Ausgewählte Studien zum öffentlichen Recht* [Caminos hacia el Estado de Derecho. Estudios escogidos sobre derecho público], Königstein im Taunus, Athenäum, 1979, VIII+394 pp.

_____ y Hans Julius Wolff (dirs.), *Verwaltungsrecht*, vols. I, II y III, de 1974 a 1978.

_____ *et al*. (eds.), *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek (12. Juli 1885-9. Juni 1955* [Investigaciones y comunicaciones a partir del derecho público. Libro-Homenaje en memoria de Walter Jellinek (12 de julio de 1885-9 de junio de 1955)], 1955, 660 pp.

Biasco-Marino, Emilio, "La Oficina Nacional del Servicio Civil", en Héctor Barbé Pérez (dir.), *Estudios jurídicos sobre la administración pública que surge en el Uruguay*, Montevideo, Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Notariado, 324 pp.

Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [El poder de organización en el ámbito del gobierno. Una investigación sobre el derecho público de la República Federal de Alemania], Berlín, Duncker & Humblot, 1964, 348 pp.

Bourjol, Maurice, *Droit administratif. 1. L'action administrative*; París, Masson et Cie., 1972, 336 pp.

_____, *Droit administratif. 2. Le contróle de l'action administrative*, París, Masson et Cie., 1973, 287 pp.

Cajarville Peluffo, Juan Pablo, "Reflexiones sobre los principios generales del Derecho en la Constitución uruguaya" (1996), en *Alegatos*, Ciudad de México, UAM-A-Departamento de Derecho, núms. 37-38, septiembre de 1997-abril de 1998.

Cassín, René, "Préface" ["Prefacio"] (trad. castellana de David Pantoja-Morán), en Héctor Fix Zamudio (dir.), *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 1974, 605 pp.

Charlier, Robert Edouard, *Service public et libertés (Mélanges à)*, París, Émile Paul/ l'Université et de l'Enseignement Moderne, 1981, XXX+896 pp.

Charzat, Michel, "Introduction", en *L'agression. L'Etat-Giscard contre le Secteur Public*, París, Club Socialiste du Livre, 1980-1981, 324 pp.

Chevallier, Jacques y Danièle Loschak, *Science administrative*, 2 vols., París, LGDJ, 1978, vol. 1, 576 pp.; vol 2, 697 pp.

_____, *L'État de droit*, 2ª ed., París, Montchrestien, 1994, 159 pp.

Comparato, Fábio Konder, *Essai d' analyse dualiste de l'obligation en droit privé*, tésis de doctorado de la Université de Paris (Faculté de Droit et de Sciences Économiques), París, Dalloz, 1964, III+241 pp.

_____, "Le 'Tiers Monde' devant l'unification européenne" (trad. al español León Cortiñas-Peláez), en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 60, 1963.

Cortiñas-Peláez, León, "Una concepción planetaria del Hombre y del derecho público" (Introducción General), en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

_____, *Introduction à l'exécutif collégial en Uruguay* (Mémoire), DES en Derecho Público (Doctorat d'Etat), París, Faculté de Droit et des Sciences Économiques, 2 vols., 1964, 280 pp.; trad. al español en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 64, núms. 2-3, 6, y 7-8-9, 1966.

Cuadra Moreno, Héctor, *La proyección internacional de los derechos humanos*, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 1970, 309 pp.

Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, 6.ª ed., Ciudad de México, FCE, 1996, XVI+419 pp.

Dahrendorf, Ralf, *Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika* [La Ilustración aplicada. Sociedad y sociología en los Estados Unidos de América], Munich, R. Piper & Co., 1963, 263 pp.

_____, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* [Sociedad y democracia en Alemania], Munich, dtv, 1971, 489 pp.

Drago, Roland, *Les crises de la notion d'établissement public*, París, Pédone, 1950, 321 pp.

Dürig, Günter, *Grundgesetz* (1949) *mit Grundvertrag* (1972) [Ley Fundamental, con el Tratado Fundamental sobre los Fundamentos de las Relaciones entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana], *Menschenrechtskonvention* [Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales], *Bundeswahlgesetz* [Ley Electoral Federal], *Bundesverfassungsge-*

richtsgesetz [Ley de la Corte Constitucional Federal], *Parteiengesetz* [Ley de Partidos Políticos], 19.ª ed., Munich, Beck, 1977.

_____ *et al.*, *Grundgesetz-Komentar* [Ley Fundamental-Comentario], Munich: Beck, desde 1958.

_____, "El estado alemán de 1933 a 1967", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)*, 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Ehmke, Horst, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung* [Economía y Constitución. La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en materia de regulación económica], Karlsruhe, C.F. Müller, 1961, 829 pp.

_____, "Staat und Gesellschaft als verfassungstheoretisches Problem" [Estado y Sociedad en cuanto problema de la teoría constitucional], en Konrad Hesse, Siegfried Reicke y Ulrich Scheuner (dirs), *Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962* [Constitución del Estado y ordenamiento eclesiástico, Homenaje a Rudolf Smend en su 80 aniversario el 15 de enero de 1962], Tubinga, Mohr, 1962, 466 pp.

Ellwein, Thomas, *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise. Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deuschland* [La herencia de la monarquía en la crisis del estado alemán. Contribución a la historia del estado constitucional en Alemania], Munich, Isar, 1954, 271 pp.

_____, *Einführung in die Regierungs und Verwaltungslehre* [Introducción a la doctrina gubernamental y administrativa], Stuttgart-Berlín, Kohlhammer, 1966, 226 pp.

Faber, Heiko, *Verwaltungsrecht*, 4ª ed., Tubinga, Mohr, 1997, XX+468 pp.

Festschrift für Otto Bachof zum 70. Geburtstag am 6 März 1984 [Homenaje a Otto Bachof en su 70 cumpleaños, 6 de marzo de 1984], Munich, Beck, 1984, VIII+390 pp.

Fix Zamudio, Héctor, "La protección procesal de los derechos humanos en América Latina y las situaciones de emergencia", en *El Foro*, Ciudad de México, Quinta época, núm. 30, abril-junio de 1973.

Forsthoff, Ernst, *Der totale Staat* [El Estado total], Hamburgo, Hanseatische Verlaganstalt, 1933, 48 pp.

_____, *Traité de droit administratif allemand* (trad. al francés Michel Fromont), Bruselas, Bruylant, 1969, 754 pp.

García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (coord. Sebastián Martín Retortillo Báquer), 5 vols., Madrid, Cívitas, 1991, LII+4345 pp.

_____, *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 3.ª ed., 1972, 165 pp.

_____, "La Revolución francesa y la emergencia histórica de la administración contemporánea", en *Homenaje a don Nicolás Pérez Serrano*, 2 vols., Madrid, 1959, vol 1, XI+614 pp.; vol 2, 742 pp. (trad. en español como *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 102 pp.; en Cívitas, múltiples reimpresiones).

_____, "Prólogo", en Ortega Álvarez, Luis, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, tesis romana (dir. Massimo Severo Giannini), Madrid, Tecnos, 1983, 338 pp.

Gleizal, Jean Jacques, *Le droit politique de l'Etat (Essai sur la production historique du droit administratif)*, París, PUF, 1980, 176 pp.

González Cosío, Arturo, *El juicio de amparo* (pról. León Cortiñas-Peláez, 5ª ed. actualizada, Ciudad de México, Porrúa, 1999, XXIII+325 pp.

_____, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2ª ed., Ciudad de México, Porrúa, 1982, 205 pp.

_____, *Ensayos escogido. Historia, sociedad y política en México*, Ciudad de México: UNAM-Coordinación de Humanidades, 1981, 221 pp.

Haba, Enrique Pedro, "Decisionismo e iusnaturalismo como ideologías. Algunas (otras) nociones en torno a las ideologías de Carl Schmitt sobre el derecho y el estado", en *Revista Judicial*, San José de Costa Rica, año VII, núm. 24, marzo 1983.

_____, *Tratado básico de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Juricentro, 1986, XLVI+970 pp. (vols. publicados 1 y 2).

Hauriou, André, "De los vínculos entre estructuras económicas y estructuras políticas", en *Alegatos*, Ciudad de México, UAM-A-Departamento de Derecho, núm. 27, mayo-agosto de 1994.

Heller, Hermann, *Gesammelte Schriften* [Escritos escogidos], 2ª ed., 3 vols., Tubinga, Mohr, 1992, vol. 1, XXXII+733 pp.; vol. 2, 653 pp.; vol. 3, 564 pp.

_____, *Rechtsstaat oder Diktatur?* [¿Estado de Derecho o dictadura?], Tubinga, Mohr, 1930, 26 pp. (trad. castellana en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.)

Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* [Lineamientos del derecho constitucional de la República Federal de Alemania], Kalsruhe, Müller, 1967.

_____, "Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgessetzes" [El Estado de Derecho en el sistema constitucional de la Ley Fundamental], en Konrad Hesse, Siegfried Reicke y Ulrich Scheuner (dirs), *Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962* [Constitución del Estado y ordenamiento eclesiástico, Homenaje a Rudolf Smend en su 80 aniversario el 15 de enero de 1962], Tubinga, Mohr, 1962, 466 pp.

Hofmann, Hasso, *Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts* [Legitimidad contra legalidad. El camino de la filosofía politica de Carl Schmitt], Neuwied-Berlín, Luchterhand, 1964, 304 pp.

Homenaje al doctor Eloy Lares-Martínez, 2 vols., Caracas, Universidad Central de Venezuela-Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 1984. 1198 pp.

Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* [Historia constitucional alemana desde 1789], 2.ª ed., 8 vols., Stuttgart-Berlín-Köln-Mainz, Kohlhammer Verlag, 1957-1981, vol 1, XXVII+820 pp.; vol. 2, XXXII+935 pp.; vol. 3, XXXVI+1074 pp.; vol. 4, XLVII+1256 pp.; vol. 5, LII+1205 pp.; vol. 6, XLIV+1146 pp.; vol. 7, XXIX+979 pp.; vol. 8, XII+889 pp.

Ipsen, Hans Peter, "Enteignung und Sozialisierung" [Expropiación y socialización], Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [Publicaciones de la Asociación de los Profesores Alemanes de Derecho Público], Berlín, Walter de Gruyter, 1952.

Jahrreiß, Hermann, *Mensch und Staat: Rechtsphilosophische, staatsrechtliche und völkerrechtliche Grundfragen in unserer Zeit* [Persona humana y Estado: cuestiones fundamentales de nuestro tiempo en Filosofía del Derecho, Derecho del Estado y Derecho internacional], Köln-Berlín, Heymanns, 1957, 325 pp.

_____, H. Conrad y P. Mikat (dirs.), *Gedächtnisschrift für Hans Peters* [Libro-Homenaje en memoria de Hans Peters], Berlín, Springer, 1967.

Jellinek, Walter, *Verwaltungsrecht*, 3.ª ed. 1931, facs. 1966, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich, Max Gehlen, XXII+571+38 pp.

Jiménez de Aréchaga, Justino, *La constitución nacional,* 11 vols., Montevideo, Medina, 1946-1949. (Pendiente de próxima reedición en Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1999-2002).

***La** protección internacional de los derechos del hombre (Balance y perspectivas)* (pres. Jorge Carpizo-Mcgregor, 1983, 445 pp.

Lares Martínez, Eloy, *Manual de derecho administrativo*, 10.ª ed., Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Derecho, 1997, 890 pp.

Laubadère, André, André Mathiot, Jean Rivero y Georges Vedel, *Pages de doctrine*, 2 vols., París, LGDJ, 1980, vol. 1, LXXII+610 pp.; vol 2, 544 pp.

López Portillo y Pacheco, José, *Génesis y teoría general del Estado moderno*, Ciudad de México, Manuel Porrúa (Textos Universitarios), 1975, 704 pp.

Loschak, Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, París, LGDJ, 1972, XV+349 pp.

Lyon Caen, Gérard, "Prefacio", en Enrique Alberto Marín Quijada, *La negociación colectiva en la función pública (la participación de los agentes públicos del estado en la determinación de sus condiciones de empleo)*, tesis de doctorado Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne), Bogotá, Temis, 1978, 250 pp.

Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, 4 vols., Madrid, Tecnos, 1984-1989.

Luhmann, Niklas, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie* [Los derechos fundamentales como institución. Una contribución a la sociología política], Berlín, Duncker & Humblot, 1965, 223 pp.

_____, *Theorie der Verwaltungwissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf* [Teoría de la ciencia administrativa. Inventario y proyecto], Colonia-Berlín, Grote, 1966, 118 pp.

Marín Quijada, Enrique Alberto, *La negociación colectiva en la función pública (la participación de los agentes públicos del estado en la determinación de sus condiciones de empleo)*, tesis de doctorado Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne), Bogotá, Temis, 1978, 250 pp.

Meyer, Poul, *Die Verwaltungsorganisation: Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung* [La organización administrativa: Estudios comparados sobre la organización de la administración pública], Gotinga, Schwartz, 1962, 219 pp.

Moreno, Julio Luis, *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo, Universidad de la República-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1963, 184 pp.

Morstein Marx, Fritz (dir.), *Verwaltung, Eine einführende Darstellung* [Administración. Una descripción introductoria], Berlín, Duncker & Humblot, 1965, 488 pp.

_____, "Die Bundesrepublik Deutschland" [La República Federal de Alemania"], en *Verwaltungswissenschaft in europäischen Ländern. Stand und Tendenzen* [La ciencia administrativa en los países de Europa. Situación actual y tendencias], Berlín, Duncker & Humblot, 1968, 283 pp.

_____, "Umwelt und Verwaltung" [El entorno y la administración], en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Muci Abraham, José, "Nota preliminar", en Enrique Silva Cimma, *Control público-Filosofía. Principios. Contraloría general de la República*, Caracas, Publicaciones de la Contraloría General de la República, 1976, 622 pp.

Muñoz Machado, Santiago, *Servicio público y mercado*, 4 vols., Madrid, Cívitas, 1998, vol. 1, 324 pp.; vol. 2; 245 pp.; vol. 3, 259 pp.; vol. 4, 203 pp.

Neumann Duesberg, Horst, "Das Betriebsverfassungrecht in der Bundesrepublik Deutschland" [El derecho constitucional de la fábrica en la República Federal de Alemania], *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Nieto, Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto Garcia Oviedo, 1962, 336 pp.

_____, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 1994, 494 pp.

Ortega Álvarez, Luis, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, tesis romana (dir. Massimo Severo Giannini), Madrid, Tecnos, 1983, 338 pp.

Parejo Alfonso, Luciano, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Álvarez, *Manual de derecho administrativo*, 4.ª ed., 2 vols., 1996, vol 1, XX+806 pp.; vol. 2, 553 pp.

Partsch, Karl Josef, *Parlament und Regierung im modernen Staat* [Parlamento y gobierno en el estado moderno], Berlín, Walter de Gruyter, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [Publicaciones de la Asociación de los Profesores Alemanes de Derecho Público], cuaderno 16, 1958, 79 pp.

_____, *Verfassungsprinzipien und Verwaltungsinstitutionen* [Principios constitucionales e instituciones administrativas] (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart [Derecho y Estado en la historia y el presente], 221), Tubinga, Mohr 1958, 93 pp.

Peris Gómez, Manuel, *Juez, Estado y derechos humanos*, Valencia, España, Fernando Torres, 1976, 350 pp.

Predieri, Alberto y Eduardo García de Enterría (dirs.), *La constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Cívitas, 1980, 877 pp.

Preuß, Ulrich K., *Revolution, Fortschritt und Verfassung* [Revolución, progreso y Constitución], Fráncfort del Main, Fischer, 1994, 192 pp.

Rivero, Jean, "A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration", en André Laubadère, André Mathiot, Jean Rivero y Georges Vedel, *Pages de doctrine*, 2 vols., París, LGDJ, 1980, vol. 1, LXXII+610 pp.; vol 2, 544 pp.

_____, *Les libertés publiques*, 2 vols., Paris, PUF, 1973-1977, vol. 1, 273 pp.; vol. 2, 379 pp.

Rodríguez Olvera, Óscar, *Teoría de los derechos sociales en la constitución abierta*, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid-Facultad de Derecho-Departamento de Derecho Constitucional, 1997, III+543 pp.

Ruiz Eldredge, Alberto (comp.), *El desafío jurídico de la comunicación internacional*, Ciudad de México, Nueva Imagen-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1979, 230 pp.

Rupp, Hans Heinrich, *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre* [Cuestiones fundamentales de la doctrina actual del derecho administrativo], Tubinga, Mohr, 1965, X+300 pp.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, 7.ª ed. (act. Daniel Hugo Martins), 3 vols., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria (Clásicos Jurídicos Uruguayos), 1998, vol. 1, 673 pp.; vol. 2, 592 pp.; vol. 3, 272 pp.

Scheuing, Dieter Helmut, "El régimen de las empresas públicas en el derecho de la República Federal de Alemania", en *Anuario Jurídico*, VIII, 1981.

_____, (red.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft* [El Consejo Federal como órgano constitucional y como fuerza política], Bad Honnef-Darmstadt, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 487 pp.

_____, Dieter-Helmut, *Les aides financières publiques (aux entreprises privées en droit français et européen)*, París, Berger-Lévrault, 1974, 381 pp.

_____, "La protection des droits fondamentaux en République Fédérale d'Allemagne", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Scheuner, Ulrich, "Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre", en Konrad Hesse, Siegfried Reicke y Ulrich Scheuner (dirs), *Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962*, Tubinga, Mohr, 1962, 466 pp.

Schmitt, Carl, *Verfassungslehre* [Doctrina de la Constitución], Berlín, Duncker & Humblot, 1928, XX+404 pp.

Schnur, Roman, "Über vergleichende Verwaltungsissenschaft" [Respecto a la ciencia administrativa comparada], en *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* [Archivo de la administración. Revista de doctrina administrativa, de derecho administrativo y de política administrativa].

_____ (ed.), *Institution und Recht* [Institución y derecho], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968, IX+420 pp.

Schuster, Rudolf, *Deutsche Verfassungen* [Constituciones alemanas], Munich, Goldmann, 1994, 508 pp.

Silva Cimma, Enrique, *Control público-Filosofía. Principios. Contraloría general de la República*, Caracas, Publicaciones de la Contraloría General de la República, 1976, 622 pp.

_____, *Derecho administrativo chileno y comparado*, 3.ª ed., 2 vols., Santiago de Chile, Jurídica de Chile, 1968-1969, vol 1, 340 pp.; vol. 2, 360 pp. (Hay reimpresiones posteriores.)

Smend, Rudolf, *Verfassung und Verfassungsrecht* [Constitución y derecho constitucional], Berlín, Duncker & Humblot, 1928; y en *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze* [Disertaciones de derecho público y otros artículos], Berlín, Duncker & Humblot, 1968, 624 pp. (Ed. en español, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, VII+287 pp.)

Stein, Ekkehart, *Staatsrecht* [Derecho del Estado] 14.ª ed., Tubinga, Mohr, 1993, 497 pp.

_____ y Heiko Faber (dirs.), *Auf einem Dritten Weg, Festschift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag* [Por un tercer camino, Homenaje a Helmut Ridder en su septuagésimo cumpleaños], Neuwied-Fráncfort del Main, Luchterhand, 1989, 335 pp.

Stein, Lorenz von, *Die Verwaltungslehre* [Doctrina de la administración], 10 vols., Stuttgart, 1865-1884. (Múltiples reimpresiones en alemán, inédita en otros idiomas.)

Stern, Klaus, "Verwaltungslehre-Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat" [Doctrina administrativa-Necesidad y cometido en el Estado social de nuestros días], en *Gedächtnisschrift für Hans Peters* [Libro-Homenaje en memoria de Hans Peters], H. Conrad, H. Jahrreiß y P. Mikat (dirs.), Berlín, Springer, 1967.

Stern, Klaus, "Das Kommunalrecht in der Mitte des 20. Jahrhunderts" [El derecho municipal alemán a medidados del siglo XX], *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Stober, Rolf, Otto Bachof y Hans Julius Wolff, *Verwaltungsrecht*, t. I (10.ª ed., 1994, LXXXVIII+893 pp.), t. II (5.ª ed., 1987 LI+659 pp.) y t. III (5.ª ed., 1999, en preparación).

Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 310 pp.

Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo*, 10.ª ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1994, XXI+348 pp.

Vogel, Klaus, *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm (Eine Untersuchung über die Grundfragen des sog. Internationalen Verwaltungs und Steuerrechts)* [El ámbito espacial de aplicación de la norma de derecho administrativo. (Una investigación sobre los fundamentos del llamado derecho internacional administrativo y tributario)], Fráncfort del Main-Berlín, Alfred Metzner, 1965, XXII+480 pp.

_____, "Zur Theorie des "internationalen Verwaltungsrechts"", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

_____, *Der offene Finanz und Steuerstaat (Ausgewählte Schriften 1964 bis 1990)* [El Estado financiero y tributario abierto (Escritos escogidos 1964 a 1990)], Paul Kirchhof (ed.), Heidelberg, C.F. Müller, 1991, XXVIII+750 pp.

Waline, Marcel, "La reconfortante lección de que los juristas todos (más allá de hábitos de pensar y de métodos divergentes) integramos una única y gran familia que intenta racionalizar y humanizar las relaciones sociales" (trad. Gabriela Fouilloux Morales), en *Alegatos*, Ciudad de México, UAM-A- Departamento de Derecho, núm. 28, diciembre de 1994.

Wassermann, Rudolf (coor.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [Comentario sobre la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania] 2.ª ed., 2 vols. (Reihe Alternativkommentare) [Comentarios alternativos], Neuwied, Luchterhand, 1989, vol. 1, XXIX+1920 pp.; vol. 2, XIII+1675 pp.

Weber, Hermann, "Otto Bachof", en *Juristen im Portrait. Verlag und Autoren in 4 Jahrzehnten-Festschrift zum 225jährigen Jubiläum des Verlages C.H. Beck* [Retrato de juristas. Editorial y autores en 4 décadas-Libro-homenaje con motivo de 225 años de jubileo de la editorial C.H. Beck], Munich, Beck, 1988.

Weber, Werner, *Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts* [Las corporaciones, establecimientos y fundaciones del derecho público], 2.ª ed., Berlín, Duncker & Humblot, 1943, 319 pp.

Weil, Prosper, "Préface", en Danièle Loschak, *Le rôle politique du juge administratif français*, París: LGDJ, 1972, XV+349 pp.

_____, "Préface", en Dieter Helmut Scheuing, *Les aides financières publiques (aux entreprises privées en droit français et européen)*, París, Berger-Lévrault, 1974, 381 pp.

Wolff, Hans Julius, *Verwaltungsrecht*, t. I , 5.ª ed., Munich, Beck, 1963, V+399 pp.

_____, *Verwaltungsrecht*, t. II, Munich, Beck, 1962, XXXVI+413 pp.

_____, "Fundamentos del derecho administrativo de prestaciones", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.

Zippelius, Reinhold, "Grenzen wissenschaftlicher Gerechtigkeitserkenntnis" [Límites del conocimiento científico de la Justicia], en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Laso (Uruguay)* 5 vols., Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.